

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 3-6 de junio de 2014

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 7 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/2014/7-B*

30 abril 2014

ORIGINAL: INGLÉS

* Publicado nuevamente por razones técnicas

INFORME DE SÍNTESIS DE LA SERIE DE EVALUACIONES DEL IMPACTO DE LAS ACTIVIDADES DE ALIMENTOS PARA LA CREACIÓN DE ACTIVOS (2002-2011)

**Con enseñanzas pertinentes para el fomento de
la resiliencia 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://executiveboard.wfp.org>).

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 las funcionarias del PMA encargadas 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, OEV*: Sra. H. Wedgwood Tel.: 066513-2030

Oficial Superior de Evaluación: Sra. J. Watts Tel.: 066513-2319

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Oficina de Evaluación

RESUMEN

En el presente informe se resumen las principales constataciones de las evaluaciones, basadas en una metodología mixta, que se llevaron a cabo en Bangladesh, Etiopía, Guatemala, Nepal, el Senegal y Uganda, y en las que se examinó el impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos del PMA y se extrajeron enseñanzas sobre la manera de mejorar la orientación de esas actividades con miras a alcanzar los objetivos en materia de resiliencia de los medios de subsistencia.

Las evaluaciones abarcaron un período de cambio institucional. En 2011, el PMA introdujo políticas y documentos de orientación nuevos relativos a las actividades de alimentos para la creación de activos, entre los que figuraban una nueva política de reducción y gestión del riesgo de desastres y el Manual de orientación del PMA sobre las actividades de alimentos para la creación de activos. En las evaluaciones se examinaron las actividades llevadas a cabo en el período comprendido entre 2002 y 2011, que se concibieron y ejecutaron con arreglo a distintas orientaciones y objetivos. Si bien estas evaluaciones se centraron en determinar los efectos y la sostenibilidad a medio y a más largo plazo de esas actividades pasadas, también permitieron extraer enseñanzas sobre cómo sería posible lograr que las actividades de alimentos para la creación de activos se ajustaran más a la política y las orientaciones mencionadas.

En las evaluaciones se observó que, a corto plazo, la labor del PMA resultaba eficaz para proporcionar alimentos y empleo a las personas de comunidades carentes de servicios adecuados durante períodos de disturbios civiles o desastres naturales, creando, al mismo tiempo, activos útiles. Entre los impactos generales constatados en muchos ámbitos figuraban algunos relacionados con la resiliencia: los medios de subsistencia, las oportunidades de generación de ingresos, la productividad de la tierra, la cohesión social y la dinámica de género. Sin embargo, las mejoras en la seguridad alimentaria fueron limitadas.

Esos resultados se lograron a pesar de limitaciones contextuales —por ejemplo, la desorganización del tejido social a causa de conflictos y desastres reiterados— y de una financiación y unos recursos (incluida la asistencia técnica) que en muchos casos fueron insuficientes. Las intervenciones para la creación de activos resultaron beneficiosas para personas necesitadas, que vivían, en su mayoría, en comunidades aisladas que apenas recibían ninguna otra ayuda.

Las mujeres se beneficiaron considerablemente de las actividades de alimentos para la creación de activos gracias al empleo y el acceso a los recursos, así como a la creación de activos destinados a ellas que, posteriormente, pasaron a estar bajo su control. Con el aumento de la interrelación social y la libertad de movimiento derivado de esas actividades, se constataron mejoras en la situación de las mujeres en las comunidades y los hogares, sobre todo en lo relativo a la gestión del presupuesto doméstico, que les permitieron desempeñar una función más destacada tanto en el seno de la familia como en la sociedad.

Esas constataciones confirman que las actividades de alimentos para la creación de activos constituyen un mecanismo adecuado para contribuir a la aplicación de la política institucional del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de desastres adoptada en 2011, así como el Plan Estratégico del PMA para 2014-2017, en el que se presta especial atención a la resiliencia. Si bien las constataciones de las evaluaciones en lo relativo a los factores que son importantes para el logro de impactos son acordes con las orientaciones enunciadas en el Manual de orientación del PMA sobre las actividades de alimentos para la creación de activos, que se publicó en 2011 y se actualizó en enero de 2014, queda mucho por hacer para que esas orientaciones se apliquen sistemáticamente.

En el presente informe de síntesis se formulan las recomendaciones siguientes: ajustar las actividades de alimentos para la creación de activos a la política y las orientaciones actuales; garantizar una financiación suficiente a nivel institucional, al menos para el período de transición; asegurarse de que en la planificación estratégica de las oficinas del PMA en los países se contemplen las actividades de alimentos para la creación de activos como una medida de reducción del riesgo de desastres y de fomento de la resiliencia; hacer que el PMA intensifique sus esfuerzos para orientar y apoyar a los despachos regionales y las oficinas del PMA en los países; llevar a cabo dos estudios sobre la seguridad alimentaria y la dinámica de género, y revisar los sistemas de seguimiento con objeto de mejorar el seguimiento de los efectos directos.

PROYECTO DE DECISIÓN*

La Junta toma nota del documento titulado “Informe de síntesis de la serie de evaluaciones del impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos (2002-2011)” (WFP/EB.A/2014/7-B*) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.A/2014/7-B/Add.1*, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros 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 relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se resumen las principales constataciones de seis evaluaciones, basadas en una metodología mixta, en las que se examinó el impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos (ACA) del PMA, y se señalan algunas enseñanzas comunes a esas evaluaciones sobre la manera de mejorar la orientación de las actividades de ACA para alcanzar los objetivos en materia de fomento de la resiliencia de los medios de subsistencia. Cinco de esas evaluaciones (sobre el impacto de las actividades de ACA en la resiliencia de los medios de subsistencia en Bangladesh, Guatemala, Nepal, el Senegal y Uganda) las llevó a cabo la Oficina de Evaluación (OEV) del PMA en 2012-2013. La sexta evaluación incluida en el presente informe de síntesis, que versa sobre el impacto del Programa de gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles (MERET), fue encargada en 2012 por la Oficina del PMA en Etiopía.
2. Esas evaluaciones se realizaron en un período de cambios importantes en el contexto institucional del PMA relacionado con las actividades de ACA. En 2011, el PMA adoptó varias políticas y documentos de orientación nuevos relativos a las actividades de ACA, entre ellos una nueva política sobre reducción y gestión del riesgo de desastres¹ y el Manual de orientación del PMA sobre las actividades de alimentos para la creación de activos. En las evaluaciones se examinaron las actividades llevadas a cabo en el período comprendido entre 2002 y 2011, que se habían concebido y ejecutado con arreglo a orientaciones y objetivos diversos. Las evaluaciones se centraron en los efectos y la sostenibilidad de esas intervenciones anteriores a medio y a largo plazo, y también brindaron la oportunidad de juzgar en qué medida los esfuerzos hechos en el pasado contribuían a los nuevos objetivos y ofrecían enseñanzas sobre la manera en que podría lograrse que las actividades de ACA se ajustaran mejor a esa nueva política y a las nuevas orientaciones.
3. Las actividades de ACA² representan uno de los ámbitos en los que las inversiones del PMA han sido mayores a lo largo del tiempo. Si se miden en función de su equivalente en volumen de alimentos y gastos relacionados con los programas de 2006 a 2010, las actividades de ACA fueron la segunda mayor modalidad de distribución de alimentos del PMA, por detrás de la distribución general de alimentos.
4. El PMA considera que las actividades de ACA pueden tener impactos en la seguridad alimentaria inmediata, el empleo temporal y los ingresos mediante las transferencias de efectivo o de alimentos como retribución por empleos de corta duración en proyectos con gran densidad de mano de obra. Además, se cree que los activos creados y el trabajo llevado a cabo para crearlos protegen y promueven los medios de subsistencia, el crecimiento económico y el desarrollo. Hay un interés internacional cada vez mayor por la posible contribución de las actividades de ACA al empoderamiento y el fomento de la resiliencia a las crisis y perturbaciones.
5. Actividades de ACA habituales son la reconstrucción de infraestructura, la mejora del acceso a los mercados, el restablecimiento de la base de recursos naturales y la mejora de la gestión de los recursos hídricos y la productividad agrícola, protegiendo, al mismo tiempo,

¹ WFP/EB.2/2011/4-A.

² La terminología empleada para referirse a las actividades de ACA ha cambiado con el transcurso del tiempo. En 2011 se adoptó la nueva terminología de “asistencia alimentaria para la creación de activos” con objeto de reflejar el uso de alimentos, dinero en efectivo y cupones para la creación de activos. No obstante, durante el período de referencia de la evaluación, las oficinas en los países seguían utilizando las expresiones “alimentos para la creación de activos” o “alimentos por trabajo”.

el medio ambiente. Con muchas de las actividades de ACA se pretende reducir el riesgo de que ocurran crisis y lograr que aumente la capacidad de los hogares para gestionarlas cuando ocurren. Cuando se aplican a una escala considerable, las actividades de ACA también pueden contribuir a una reducción de los riesgos climáticos o favorecer la adaptación de las comunidades a esos riesgos. Las evaluaciones se centraron en los activos relacionados con los recursos naturales (suelo, agua, tierras agrícolas y bosques), aunque también se tuvo en cuenta la contribución de los activos relacionados con la infraestructura y los medios de acceso a la resiliencia de los medios de subsistencia.

6. En el modelo lógico aplicado en las evaluaciones se resumieron los beneficios que se esperaba obtener a corto plazo de las actividades de ACA, que incluían un aumento de la disponibilidad de dinero en efectivo o alimentos y un mayor acceso a estos últimos, así como los efectos inmediatos de los activos (por ejemplo, protección contra las inundaciones), que podrían redundar en una disminución inmediata de la vulnerabilidad. Los beneficios a medio plazo pueden materializarse cuando el activo continúa brindando esa protección y contribuye a un aumento de la productividad de la tierra y la producción agrícola, un mayor número de oportunidades de generación de ingresos y una mejora del acceso físico a los mercados y los servicios sociales, entre otros aspectos. Los beneficios a largo plazo pueden consistir en una menor vulnerabilidad, una mejora de los medios de subsistencia³ y una mayor resiliencia⁴. Se esperaba que la forma en que se habían llevado a cabo las actividades de ACA hubiera afectado al logro de los resultados; un análisis sólido del contexto, una planificación participativa y la integración con otros sectores se contaban entre los factores que eran importantes para lograr el impacto esperado.

³ Por medios de subsistencia se entienden las capacidades, los activos y las actividades de un hogar encaminadas a satisfacer sus necesidades básicas: alimentación, vivienda, salud, educación e ingresos. Los activos pueden ser humanos, como la salud y la educación; sociales, como las redes comunitarias; financieros; físicos, como las herramientas productivas y el ganado, o naturales, como el agua y la fertilidad del suelo. Se considera que un medio de subsistencia es sostenible si este gestiona y mitiga los efectos de las tensiones y las crisis, mantiene o mejora las capacidades y los activos del hogar, y tiene en cuenta las necesidades de las generaciones futuras. (PMA, 2009. *Comprehensive Food Security and Vulnerability Analysis Guidelines*. Roma).

⁴ El término “resiliencia” se refiere a la capacidad de un sistema, comunidad o sociedad expuestos a una amenaza para resistir, absorber, adaptarse y recuperarse de sus efectos de manera oportuna y eficaz, lo que incluye la preservación de sus estructuras y funciones básicas (“Política del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de catástrofes” [WFP/EB.2/2011/4-A]).

METODOLOGÍA

7. La metodología de evaluación empleada en los cinco países incluidos en la serie de evaluaciones comprendió:
 - encuestas cuantitativas por hogares⁵;
 - grupos de discusión integrados por dirigentes y otros miembros de las comunidades;
 - evaluaciones técnicas de los activos y de los cambios biofísicos conexos;
 - entrevistas con informantes clave;
 - un análisis social e institucional, y
 - una revisión de datos secundarios.
8. Para la evaluación del impacto en Etiopía, que no formaba parte de la serie, se empleó una metodología similar.
9. Esa metodología se adaptó en cada país para ajustarla a los diferentes contextos. Las constataciones se obtuvieron a partir de la triangulación de datos de distintas fuentes. Siempre que fue posible, los datos se reunieron y analizaron por sexo. Entre las limitaciones que dificultaron la medición del impacto al realizar las evaluaciones, pueden señalarse la falta de datos relativos al período objeto de análisis o las incoherencias observadas en los datos disponibles; los cambios en la programación a lo largo del tiempo, y lo limitado de los registros y datos sobre activos específicos y sobre los hogares participantes. Las importantes variaciones en los programas y los contextos de los distintos países limitaron las posibilidades de efectuar comparaciones entre países. Las pruebas de que se han producido cambios se obtuvieron principalmente de las impresiones recogidas en las encuestas por hogares, que, salvo en un caso, se llevaron a cabo entre las poblaciones participantes y las poblaciones de referencia.

CONTEXTOS NACIONALES

10. Se observó una diversidad considerable entre los países objeto de las evaluaciones. Todos, excepto Guatemala, son países de bajos ingresos. Aunque en algunos se ha logrado que disminuya la pobreza, siguen registrándose niveles de pobreza elevados y los beneficios del desarrollo económico se distribuyen de manera desigual. Aunque Guatemala es un país de ingresos medianos, registra uno de los niveles más elevados de desigualdad de ingresos a nivel mundial, y la mitad de su población vive en situación de pobreza. En todos los países en los que se llevaron a cabo las evaluaciones existen desigualdades de género. Durante el período de referencia de la evaluación, las situaciones de conflicto y de transición posterior al conflicto representaron un factor importante en Guatemala, Nepal, el Senegal y Uganda, y causaron disturbios sociales y perturbaciones de los medios de subsistencia que, en ocasiones, resultaron irreversibles. Otro factor que influyó fueron los aumentos rápidos y acusados de los precios de los alimentos. En todos los países objeto de las evaluaciones ocurrió algún desastre natural (por ejemplo, sequías y ciclones), y muchos se enfrentaban a la degradación generalizada de la tierra y corrían el riesgo de verse expuestos a los efectos del cambio climático. Se constató una considerable diversidad entre los distintos países en cuanto a los programas concebidos para responder a cuestiones contextuales específicas, así

⁵ En lugar de llevar a cabo una nueva encuesta en Nepal, el equipo de evaluación empleó datos de una encuesta en línea de 2010.

como en lo referente a la función y las características de las actividades de ACA en la cartera global de proyectos en cada uno de esos países.

BENEFICIOS A CORTO PLAZO

11. Las actividades de ACA permitieron proporcionar alimentos y, en algunos casos, transferencias de efectivo y empleo a tres millones de personas expuestas a la inseguridad alimentaria y afectadas por crisis que amenazaban sus medios de subsistencia y su seguridad alimentaria. En muchos casos, el PMA fue una de las pocas organizaciones que contaba con operaciones de una entidad apreciable en zonas remotas o peligrosas. Se observaron indicios de que el suministro de alimentos no siempre se realizó con puntualidad ni fue suficiente para atender las necesidades existentes. Las actividades de ACA no contaron con una financiación suficiente y, además, esos fondos fueron variables e imprevisibles.

BENEFICIOS A MEDIO PLAZO

12. La conservación de los activos es una condición mínima para lograr un impacto a medio plazo. Como puede verse en el Cuadro 1, la mayoría de los tipos de activos evaluados presentaba un grado de funcionamiento de más de un 50 % en el momento de la evaluación. En promedio, en Etiopía el 100 % de los activos analizados estaba en funcionamiento; en Bangladesh funcionaba un 86 %; en Nepal, un 72 %; en Guatemala, un 71 %, y en Uganda, un 65 %.

CUADRO 1: GRADO DE FUNCIONAMIENTO, POR TIPO DE ACTIVO	
Porcentaje de activos en funcionamiento	Tipo de activo
90	Protección contra inundaciones
87	Estabilización de suelos agrícolas
82	Gestión de recursos hídricos
77	Infraestructura de acceso
73	Silvicultura
72	Infraestructura comunitaria
67	Saneamiento
65	Cocinas de bajo consumo energético
60	Agrosilvicultura
57	Huertos
55	Infraestructura de los hogares
40	Estanques piscícolas

13. Se encontraron pruebas sólidas de aumento de la productividad de la tierra, la producción agrícola y las oportunidades de generación de ingresos. No siempre se dispuso de datos cuantitativos comparables, pero las evaluaciones permitieron confirmar que se habían producido cambios modestos en los ingresos, los activos y el empleo. Por ejemplo, se hallaron pruebas cuantitativas y cualitativas consistentes que apuntan a que la creación de activos tuvo efectos positivos en los ingresos en Bangladesh, Etiopía, Nepal y el Senegal,

mientras que en Guatemala las diferencias en los bienes raíces y los ingresos conexos entre los hogares participantes y los hogares de referencia no fueron significativas desde un punto de vista estadístico. Con respecto a Uganda, donde no fue posible identificar un grupo de referencia, se señaló que la creación de activos había tenido a la larga efectos positivos, aunque de escasa entidad, en el ahorro, los ingresos y el nivel de vida.

14. Algunos activos reportaron múltiples beneficios para los medios de subsistencia o la resiliencia. Por ejemplo, aunque la construcción de diques en Bangladesh tenía la finalidad principal de brindar protección contra las inundaciones, se observaron otros efectos positivos a más largo plazo en la productividad de la tierra y los medios de subsistencia. En Guatemala se constató que había una correlación positiva entre la magnitud del efecto en la productividad agrícola y el número de tipos de activos existentes, lo que hace pensar en un efecto combinado. En Guatemala, Nepal y el Senegal, los encuestados consideraban que existía un nexo entre los huertos domésticos y la agrosilvicultura, por una parte, y la diversificación agrícola, la mejora de la diversidad de la dieta y la generación de ingresos, por otra.

BENEFICIOS A LARGO PLAZO

15. El programa de Etiopía fue el único concebido específicamente para abordar la resiliencia de los medios de subsistencia a más largo plazo, y todas las actividades eran anteriores a las políticas y directrices del PMA de fomento de la resiliencia, que datan de 2011. No obstante, una de las constataciones positivas más sorprendentes es que las actividades de ACA contribuyeron al logro de mejoras importantes en los medios de subsistencia en Bangladesh, Etiopía, Guatemala, Nepal y el Senegal, y a una mejora limitada en Uganda. Las mejoras en la cohesión social a las que aludieron los grupos de discusión y las personas encuestadas en Bangladesh, Guatemala, Nepal y Uganda revestían una importancia especial porque muchos de estos países acababan de vivir o se estaban recuperando de un conflicto.
16. Aunque en varias evaluaciones se menciona un aumento del acceso a los insumos y los mercados agrícolas a raíz de la construcción de carreteras, así como una mayor sensibilización respecto de las cuestiones relacionadas con la nutrición y la horticultura como resultado de la capacitación impartida, las constataciones relativas a la seguridad alimentaria y la diversidad de la dieta a más largo plazo fueron dispares y poco apreciables. Únicamente en Etiopía se señalaron mejoras significativas en las puntuaciones relativas al consumo de alimentos y a la diversidad de la dieta. En el Cuadro 2 se resumen las constataciones correspondientes. No obstante, en conjunto, incluso cuando se observaron mejoras en los indicadores de la seguridad alimentaria, la población seguía padeciendo períodos considerables de inseguridad alimentaria.

CUADRO 2: EFECTOS A LARGO PLAZO EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA DIVERSIDAD DE LA DIETA	
Bangladesh	No se observaron diferencias en la capacidad de los hogares para consumir tres comidas diarias. No se apreció ninguna diferencia en la diversidad de la dieta.
Etiopía	Aumento de producción de fruta y hortalizas, destinada principalmente a la venta. Mejoras considerables en las puntuaciones relativas al consumo de alimentos y a la diversidad de la dieta, pero con la persistencia de períodos prolongados de escasez de alimentos.
Guatemala	Las probabilidades de pedir alimentos en préstamo eran mayores en los hogares de referencia que en los hogares beneficiarios. La dieta de los beneficiarios contenía más frijoles. La mayoría de los hogares declaró que no tenía alimentos suficientes o los medios para adquirirlos, independientemente de que los hogares participaran o no en el programa.
Nepal	Ligera mejora en la puntuación relativa al consumo de alimentos entre los participantes. Temporada de carestía más corta. Mayor seguridad del rendimiento de los cultivos. No se comunicaron mejoras en la inseguridad alimentaria crónica estructural.
Senegal	La dieta de los beneficiarios contenía más fruta y carne. Los niños de los hogares beneficiarios consumían más comidas por día. Los adultos de los hogares beneficiarios consumían menos comidas por día pero de mejor calidad (pues contenían más fruta y carne).
Uganda	Aumento del acceso a recursos relacionados con la producción de alimentos: semillas, agua y peces.

IMPACTOS EN LAS MUJERES Y LA DINÁMICA DE GÉNERO

17. En todos los países se seleccionó a mujeres como beneficiarias y se constataron impactos importantes para ellas a corto y a medio plazo. En promedio, en todos los países y proyectos, el 48 % de los participantes fueron mujeres, siendo la proporción más baja la de Guatemala, con un 28 %, y la más alta la de Bangladesh, con un 80 %. En este último país se comunicaron algunas mejoras importantes en la participación de las mujeres cuando la oficina del PMA en el país llevó a cabo esfuerzos concertados en la esfera tanto de la promoción de las políticas como de las operaciones. Las mujeres se beneficiaban directamente cuando ellas mismas controlaban los activos y los seleccionaban específicamente para atender sus necesidades y las cuestiones de su interés, como ocurrió en Guatemala, Nepal y Uganda. En Bangladesh, Guatemala y el Senegal, la participación tuvo un efecto de empoderamiento de las mujeres dado que, por ejemplo, pudieron influir en el presupuesto del hogar, beneficiarse del apoyo de las redes sociales y gozar de libertad de movimiento, y se apreció una mejora de su posición en el hogar y en la sociedad. Las mujeres que tenían responsabilidad directiva en los comités de distribución de alimentos manifestaron un mayor sentido de empoderamiento. En algunos casos se comunicaron cambios en la dinámica de género en el plano comunitario, especialmente en Bangladesh y Etiopía, aunque esos cambios guardaban relación con transformaciones sociales de mayor calado en esas comunidades.
18. Entre las deficiencias comunicadas en lo relativo a la selección de las mujeres como participantes en actividades de ACA pueden señalarse las soluciones de compromiso a que se vieron abocadas algunas mujeres para poder cumplir con sus obligaciones de trabajo en

las actividades de ACA sin desatender por completo el cuidado de los hijos y las tareas del hogar, así como las cuestiones relacionadas con la seguridad, en particular cuando se desplazaban a trabajar a lugares alejados. En algunos países estas cuestiones relacionadas con la participación de las mujeres en las actividades de ACA se abordaron mediante la creación de lugares de trabajo adaptados a las necesidades de las mujeres. En caso de enfermedad o de no disponer de tiempo para atender simultáneamente a su trabajo en una actividad de ACA y a otras tareas, las mujeres a menudo podían enviar a otros miembros de su familia para que las sustituyeran. Era menos probable que los participantes varones enviaran a un sustituto que no que lo hicieran las mujeres. Se necesita prestar más atención a los posibles efectos en el equilibrio nutricional global cuando a la carga que soportan las mujeres afectadas por la inseguridad alimentaria se le añade un trabajo que exige un gran esfuerzo físico, y tener en cuenta, asimismo, el aumento de las necesidades nutricionales durante la gestación y el amamantamiento.

19. En Guatemala y Nepal no siempre se alcanzaron los objetivos de participación de mujeres, al parecer a causa de normas tradicionales relativas a las distintas funciones de hombres y mujeres, oportunidades limitadas para que las mujeres participaran en las organizaciones comunitarias y la toma de decisiones, la mayor carga de trabajo que soportan las mujeres y la falta de tiempo para otros trabajos, además del mucho esfuerzo físico que exigía un buen número de las actividades de ACA. A pesar de los beneficios, en todos los países con excepción de Etiopía, con respecto a algunos indicadores, los hogares encabezados por una mujer se encontraban en peores condiciones que aquellos a cuyo frente estaba un hombre. En Bangladesh, Guatemala y Nepal se mencionó la ausencia de hombres, que habían emigrado, como un factor importante con efectos negativos para los hogares encabezados por mujeres.

FACTORES QUE INFLUYERON EN EL IMPACTO

20. En el modelo lógico elaborado para las evaluaciones se presentaban los factores que se preveía influyeran en los resultados, y los equipos de evaluación documentaron también factores no previstos detectados durante su labor. Entre estos últimos figuraban aquellos sobre los que el PMA tenía algún control y otros sobre los que carecía de control directo pero que afectaban a sus realizaciones.
21. El grado de funcionamiento de los activos guardaba una relación más estrecha con su tipo, propiedad y grado de terminación, y con la ejecución sin contratiempos de los programas (cumplimiento de los plazos de entrega, disponibilidad de materiales y suministros, etc.) que con su antigüedad.
22. Se observó que había una notable confusión sobre quiénes eran los responsables del mantenimiento de los activos, y se encontraron pocos planes de mantenimiento de los mismos. La mayoría de los planes existentes correspondían a activos relacionados con las instituciones (por ejemplo, escuelas y carreteras en Uganda). Esos planes formaban parte del programa de mantenimiento del Gobierno, que con frecuencia no era adecuado o carecían de recursos suficientes. Era menor la confusión acerca de a quién atañía la responsabilidad de mantener los activos privados, aunque algunas personas esperaban que fuera el PMA o alguna otra entidad quien se ocupara de su mantenimiento.
23. Cuando los activos reportaban beneficios inmediatos y sustanciales para la protección de la vida de las personas, la tierra o los bienes, las comunidades se mostraban dispuestas a hacerse cargo de su mantenimiento. Ciertos tipos de activos necesitaban una capacidad técnica mayor o material y equipo especializados. Si estas necesidades excedían la capacidad

- de la comunidad o superaban los beneficios percibidos, el mantenimiento de los activos no era tan satisfactorio.
24. Para abordar los riesgos de evolución lenta, como la degradación de la tierra, se necesitaban una combinación de activos y un horizonte temporal más amplio para poder constatar los beneficios en materia de reducción del riesgo. Esos activos necesitaban asimismo un mantenimiento a largo plazo antes de obtener los beneficios previstos.
 25. Aunque era fundamental disponer de sistemas eficaces para seleccionar los activos adecuados a cada contexto, y de la asistencia técnica necesaria para planificarlos y construirlos, a menudo se constató su ausencia. En Etiopía, las actividades de ACA estaban bien integradas en los programas y protocolos técnicos del Gobierno, y existían procedimientos sólidos para que la comunidad participara en el establecimiento de las prioridades y la toma de decisiones. La sensibilización y la capacitación con miras a favorecer la comprensión de las causas profundas de la degradación ambiental constituyeron una de las máximas prioridades y complementaron la creación de los activos, con el consiguiente aumento del compromiso con su mantenimiento. Los impactos positivos del Programa MERET, que logró promover el sentido de apropiación, las capacidades y la responsabilización de las comunidades respecto de los activos, guardan relación con la importancia otorgada a la planificación participativa comunitaria. En Bangladesh, el Senegal y Uganda, se constató que el mantenimiento de los activos era satisfactorio cuando los grupos de usuarios tenían responsabilidades bien definidas.
 26. Excepto en Etiopía, los equipos de evaluación hallaron pocos indicios de aplicación de un enfoque global, dirigido por la comunidad, a la planificación de los activos y la creación de un conjunto amplio de activos en el que se hubiera logrado un equilibrio entre la reducción de los riesgos a corto, medio y largo plazo, ni tampoco se observaron indicios de una programación complementaria con otros organismos. Las comunidades no siempre comprendían plenamente las modalidades de programación, incluidas las normas sobre los pagos y los criterios de selección. En Bangladesh, Guatemala y Nepal se ha comenzado no hace mucho aplicar un enfoque de planificación más global.
 27. Entre los factores que influyeron en el impacto de género pueden señalarse la selección de los activos con arreglo a las necesidades de las mujeres, los lugares de trabajo en los que se tenían en cuenta las cuestiones de género y la flexibilidad para adaptarse a las demandas contrapuestas a las que se enfrentaban las mujeres. En Bangladesh y Nepal, se facilitó la participación de las mujeres en las actividades de ACA mediante la creación de lugares de trabajo con instalaciones de saneamiento separadas, servicios de guardería, zonas de sombra para descansar e instalaciones seguras durante la noche. En Guatemala, se redujo el tamaño de los sacos de productos alimenticios para permitir que las mujeres pudieran transportarlos más fácilmente. En varios países, las mujeres enfermas u ocupadas en otras obligaciones a menudo podían enviar a otros miembros de su familia para que las sustituyeran en las actividades de ACA.
 28. La mayoría de los países carecía de estrategias para determinar las entidades necesarias para prestar apoyo a los programas, desde el posicionamiento estratégico, la formulación de políticas propicias o la obtención de financiación, hasta la planificación y la selección de los destinatarios sobre el terreno, la ejecución de los proyectos y el diseño y la construcción de los activos, así como su mantenimiento y utilización efectiva por parte de los sistemas gubernamentales o comunitarios. La asistencia técnica para la construcción de los activos y la institucionalización de estos en los planes gubernamentales fueron dos elementos especialmente importantes que, con frecuencia, no se tuvieron suficientemente en cuenta. En

la mayoría de las evaluaciones también se constató la falta de planificación de programas complementarios para lograr el máximo aprovechamiento de los beneficios y el impacto a más largo plazo de las actividades de ACA en los medios de subsistencia sostenibles y el fomento de la resiliencia.

29. El programa de Bangladesh se destacó como un buen ejemplo de movilización de distintos tipos de asociados. La evaluación puso de manifiesto que la participación de distintas entidades en la planificación y la toma de decisiones contribuía a una mayor transparencia, y la rendición de cuentas mutua ayudaba a generar confianza y a que se compartiera el poder. En el marco del Programa MERET ejecutado en Etiopía también se colaboró con autoridades gubernamentales en la esfera del desarrollo de las capacidades nacionales y la capacitación técnica nacional y regional, así como en actividades comunitarias, entre otras intervenciones. Algunos de los principios y prácticas del Programa MERET han sido adoptados por el componente de obras públicas del Programa de redes de seguridad basado en actividades productivas del Gobierno de Etiopía. En Nepal, se prestó asistencia técnica por medio de una asociación con un equipo de supervisión técnica independiente con miras a crear un sistema de seguimiento que permitiera garantizar la calidad de los activos y elaborar directrices técnicas al respecto.
30. En todos los países, con la excepción de Bangladesh, se comunicaron problemas de financiación durante el período de referencia de la evaluación⁶. La financiación de las actividades de ACA se vio dificultada por insuficiencias de recursos de hasta un 65 % y fue variable e imprevisible. La imprevisibilidad de la financiación afectó a la terminación de los activos, las comunidades no siempre continuaron trabajando si no se les proporcionaban a tiempo las raciones y no era posible terminar los activos si los materiales y los suministros no estaban disponibles cuando se necesitaban.
31. Cuando las actividades de ACA se emplearon para la recuperación temprana después de una emergencia, se planificaron intervenciones a pequeña escala y de corta duración, basadas en una selección geográfica de las comunidades que corrían mayor riesgo de padecer inseguridad alimentaria, con la finalidad de prestar asistencia al mayor número posible de personas expuestas a la inseguridad alimentaria en amplias zonas geográficas. Este enfoque era coherente con el contexto institucional histórico, habida cuenta de que los programas se habían iniciado antes de haber adoptado la política actual sobre fomento de la resiliencia y reducción de los riesgos y las orientaciones sobre las actividades de ACA. Si bien ese enfoque permitió que el PMA cumpliera los objetivos de seguridad alimentaria a corto plazo, los impactos en los medios de subsistencia y la resiliencia fueron limitados.
32. Con frecuencia, las actividades de ACA adolecieron de cierta dispersión geográfica y se llevaron a cabo sin relación entre sí ni tampoco con otros tipos de intervenciones, fueran estas del PMA o de otras entidades. Se observaron pocos indicios de una planificación integrada en el plano local con miras a generar un cambio en lo relativo a los efectos directos. El programa de Etiopía fue una excepción, ya que contaba con un enfoque de planificación comunitaria integrada de las cuencas hidrográficas. Bangladesh se centró en un número limitado de activos de protección contra las inundaciones que se seleccionaron acertadamente con el propósito de reducir el riesgo de inundaciones y los daños ocasionados por estas.
33. El enfoque de autoselección utilizado para identificar a los participantes no permitió ofrecer garantías de que en las intervenciones se fuera a atender a los grupos más pobres y

⁶ En marzo de 2014, la oficina del PMA en el país indicó que Bangladesh también se veía afectada por insuficiencias presupuestarias importantes para la realización de sus actividades de ACA.

excluidos. Ese riesgo se vio agravado por la selección de activos, que no siempre tuvo como beneficiarios a los más vulnerables. Algunos de los activos, como los destinados a la mejora de las tierras, el riego y el drenaje, resultan más beneficiosos para los propietarios de tierras, y los pobres pueden beneficiarse solo indirectamente gracias a la posibilidad de encontrar empleo como trabajadores agrícolas. En Etiopía, las personas sin tierras solo tuvieron acceso a tierras comunales, en las que, en algunos casos, se talaron árboles o se cosechó forraje para obtener ingresos. Otros activos, como los sistemas de agua potable, estuvieron accesibles y fueron beneficiosos para todos.

34. Entre las limitaciones que se observaron en los sistemas de seguimiento pueden señalarse las incoherencias en los datos recopilados a lo largo de los años; la falta de información adecuada sobre los hogares; una recopilación irregular o un tratamiento asistemático de los datos de seguimiento relativos a la canasta de alimentos y al seguimiento posterior a la distribución; datos insuficientes sobre la financiación de cada tipo de actividad realizada en el marco de los proyectos, y la falta de información adecuada sobre los procesos y las condiciones geofísicas. En ocasiones, las oficinas del PMA en los países introdujeron innovaciones en el seguimiento (un ejemplo positivo es el seguimiento participativo comunitario en Nepal), pero carecieron de un apoyo institucional adecuado. Los cambios en los objetivos, los indicadores y la programación durante el período de referencia de las evaluaciones también redundaron en una menor capacidad de utilizar los datos de seguimiento para evaluar los efectos.

CONCLUSIONES

35. Esta serie de evaluaciones confirmó que, a corto plazo, la labor del PMA era eficaz para proporcionar alimentos y empleo a personas de comunidades carentes de servicios adecuados durante períodos de disturbios civiles o desastres naturales. En el curso de esas actividades se construyeron activos útiles. Se constataron efectos a medio y a más largo plazo en muchos ámbitos, en particular en algunos relacionados con la resiliencia, como los medios de subsistencia en su conjunto, las oportunidades de generación de ingresos, la productividad de la tierra, la cohesión social y la dinámica de género. No obstante, las mejoras en la seguridad alimentaria fueron limitadas.
36. Se lograron resultados a pesar de grandes limitaciones contextuales (como la desorganización del tejido social a causa de conflictos violentos o prolongados y de desastres recurrentes) y de una financiación y unos recursos, incluida la asistencia técnica, que con frecuencia eran insuficientes. Las intervenciones de ACA permitieron atender a las personas necesitadas, la mayoría de las cuales se encontraba en comunidades aisladas que apenas recibían ninguna otra ayuda.
37. Estas constataciones son importantes si se tiene en cuenta que solo el programa de Etiopía estaba orientado al logro de objetivos en materia de fomento de la resiliencia, aunque las metas enunciadas en los otros países se ajustaban en gran medida a esos objetivos. Además, confirman que las actividades de ACA son un mecanismo adecuado para contribuir a la aplicación de la política del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de desastres, adoptada en 2011, así como su Plan Estratégico para 2014-2017, en el que se presta una atención especial a la resiliencia. Si bien las constataciones de las evaluaciones en lo tocante a los factores que son importantes para el logro de impactos se ajustan a las orientaciones contenidas en el Manual de orientación del PMA sobre las actividades de alimentos para la creación de activos (2011), del que se publicó una nueva versión en enero de 2014, queda mucho por hacer para que esas orientaciones se apliquen sistemáticamente.

38. Las mujeres se beneficiaron considerablemente de las actividades de ACA evaluadas, no solo por los beneficios directos derivados de tener un empleo y del acceso a los recursos, sino también como consecuencia de la creación de activos destinados a ellas que, posteriormente, pasaron a estar bajo su control. También se observaron impactos en la dinámica de género al haberse registrado mejoras en la situación de las mujeres en la comunidad y los hogares, incluida la gestión del presupuesto del hogar; la mayor interrelación social y el aumento de la libertad de movimiento, que fueron consecuencia de las actividades de ACA, incidieron más ampliamente en las funciones de las mujeres en la sociedad y los hogares. Los beneficios para las mujeres aumentaron cuando los programas se habían concebido teniendo presentes sus necesidades, los activos creados guardaban una relación directa con las preocupaciones de las mujeres y estas participaban no solo en el trabajo, sino también en la planificación y la gestión de las actividades de ACA.
39. Se necesita más información para lograr una mayor comprensión de los motivos por los que la mejora observada en los indicadores de la seguridad alimentaria no fue mayor. Las actividades de ACA son uno de los muchos factores que probablemente influyan en la seguridad alimentaria de una comunidad. Es probable que la manera en que se ejecutan las actividades de ACA (por ejemplo, el nivel de participación comunitaria y la inclusión de actividades de capacitación o sensibilización) afecte a la seguridad alimentaria. Una evaluación periódica y exhaustiva de la contribución de las actividades de ACA a la producción agrícola y el acceso a los mercados, así como la relación de esas actividades con el consumo de alimentos, podría ayudar a comprender mejor las actividades de ACA y situarlas en un lugar adecuado en el contexto global. En ese análisis se debería reflejar la contribución de los distintos tipos de activos en los diferentes contextos.
40. Debería darse mayor prioridad a la planificación encaminada a garantizar la idoneidad, coordinación y complementariedad de las actividades de ACA. Se deberían buscar vínculos entre los distintos tipos de activos, así como la complementariedad entre el tipo de activo y las metas de orden superior, a fin de contribuir a mejorar los objetivos de fomento de la resiliencia. Las limitaciones en materia de financiación y capacidad hacen necesario optar por un número más reducido y concentrado de actividades.
41. Una planificación en la que se establezcan nexos entre las actividades de ACA y la resiliencia también ayudaría a abordar los problemas de financiación existentes en muchos países, porque de ese modo la labor del PMA sería pertinente para la reducción del riesgo de desastres y se vincularía con las iniciativas de adaptación al cambio climático y los grandes programas regionales y nacionales dedicados expresamente al fomento de la resiliencia que revisten interés para los donantes orientados al desarrollo y los gobiernos.
42. Gran parte de la población que vivía en las zonas comprendidas por las evaluaciones se enfrentaba a situaciones de conflicto prolongadas y las actividades de ACA contribuyeron significativamente a la cohesión social en esos contextos. Si en los proyectos se enunciaran más explícitamente los objetivos en materia de fomento de la resiliencia en situaciones de conflicto y posteriores a un conflicto, sería posible planificar mejor y reforzar contribución de las actividades a la cohesión social y el fomento de la confianza en las situaciones posteriores a un conflicto.
43. En la mayoría de los países, el enfoque de selección geográfica y comunitaria del PMA no tuvo suficientemente en cuenta las enormes diferencias entre las distintas comunidades. Un análisis más exhaustivo de las necesidades de las personas y los hogares de distintos grupos socioeconómicos posibilitaría unas intervenciones de ACA más adecuadas. Se necesita un enfoque flexible para asegurar que los activos se seleccionen con arreglo a las

necesidades de los distintos grupos socioeconómicos y comunidades cuyos medios de subsistencia varían en función del contexto.

44. Sin una asignación de responsabilidades de mantenimiento claras, existe el riesgo de que los activos se deterioren y no sean útiles a medio o más largo plazo. El mantenimiento de los activos a largo plazo depende de varios factores que es necesario integrar en la planificación de los programas: la propiedad y los derechos de uso del activo; la selección de activos para hacer frente al riesgo, y la capacidad de los hogares, los grupos, las comunidades, los gobiernos y otros para encargarse del mantenimiento. La falta de mantenimiento también puede ser consecuencia de un diseño o una construcción deficientes o incompletos, lo cual conlleva que un activo funcione de manera deficiente y no proporcione los beneficios previstos. En la etapa de planificación deberían elaborarse arreglos de mantenimiento y preverse presupuestos, asociaciones y un procedimiento para su traspaso e integración formales en los sistemas existentes, con funciones y responsabilidades claras. Un aumento de las inversiones en la organización y la planificación comunitarias puede ayudar a garantizar que la selección de los activos se ajuste a las necesidades de las comunidades, de manera que estas adquieran un sentimiento de identificación y responsabilidad.
45. Al planificar las actividades de ACA debería realizarse un análisis de los asociados y sus funciones, además de preverse un procedimiento para contar con la participación de asociados y negociar con ellos acuerdos de ejecución conjunta. Las asociaciones revisten una importancia fundamental para el éxito de los programas de ACA porque esos asociados desempeñan funciones que el PMA no puede ejercer y complementan la contribución de este último. Aunque con frecuencia no se establecen, es especialmente importante entablar asociaciones con los ministerios técnicos competentes y otras organizaciones dotadas de profundos conocimientos técnicos en materia de construcción de activos y control de calidad, así como con asociados dotados de conocimientos especializados sobre programación complementaria y recursos para mejorar el impacto a más largo plazo de las actividades de ACA sobre los medios de subsistencia sostenibles y el fomento de la resiliencia.

Recomendaciones

46. **Recomendación 1: Las oficinas del PMA en los países, con el apoyo de los despachos regionales y la Sede, deberían comprometerse a ajustar los programas de ACA a la política y las orientaciones en vigor, a fin de aprovechar al máximo las oportunidades de que las actividades de ACA contribuyan a proteger y fortalecer los medios de subsistencia y la resiliencia.** El PMA debería adoptar el compromiso institucional de obtener financiación destinada expresamente a velar por que las oficinas en los países dispongan del apoyo necesario de los despachos regionales y la Sede para actualizar, según sea necesario, los planes y actividades de sus programas de ACA. Las recomendaciones que figuran a continuación abordan varias esferas de acción y financiación específicas.
47. **Recomendación 2: Debería prestarse más atención a dar a las actividades de ACA un posicionamiento adecuado en función de cada contexto, aprovechando las ventajas comparativas del PMA —complementadas por las de sus asociados—, y a garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos realizados y suscitar el compromiso de los asociados en favor de la asignación de recursos financieros y de otra índole.** En las oficinas del PMA en los países en las que se emplean las actividades de ACA para mejorar los medios de subsistencia y aumentar la resiliencia, el personal directivo superior debería poner en práctica un proceso de planificación estratégica de las actividades de ACA que se centre en la resiliencia y la reducción del riesgo de desastres, con la participación de los asociados necesarios para su concepción, ejecución, mantenimiento e institucionalización. Esos planes

deberían ajustarse plenamente a las orientaciones institucionales del PMA y sus estrategias para los países, los marcos nacionales y los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF).

48. **Recomendación 3: La Dirección de Políticas, Programas e Innovaciones (OSZ) del PMA debería proporcionar más apoyo y orientación a los despachos regionales y las oficinas del PMA en los países mediante:**

- 3 a) la revisión de las nuevas orientaciones sobre las actividades de ACA, con objeto de tener en cuenta las cuestiones planteadas por las evaluaciones (por ejemplo, el mantenimiento de los activos, la cohesión social, las cuestiones de género y el análisis macroeconómico, y la selección de los hogares), y actualizar de ser necesario el Manual de orientación; para esto último solo habría que introducir pequeñas mejoras, puesto que las orientaciones recientemente revisadas ya son un instrumento de gran calidad para prestar apoyo a los programas;
- 3 b) el aumento de la capacitación y la asistencia técnica proporcionadas a las oficinas del PMA en los países en relación con los enfoques adoptados en el Manual de orientación sobre las actividades de alimentos para la creación de activos; esos enfoques no comprenden solamente las cuestiones técnicas del diseño de los activos, sino también el análisis integrado del contexto, la programación estacional en función de los medios de subsistencia, la planificación participativa basada en las comunidades, la institucionalización, el desarrollo de las capacidades nacionales y otras cuestiones, y
- 3 c) la divulgación a todo el personal de programas de las oficinas del PMA en los países del nuevo Manual de orientación, que debería traducirse al español y al francés, y el perfeccionamiento del sistema de conocimientos e información con miras a identificar y compartir las buenas prácticas; todo ello reviste especial importancia porque las oficinas del PMA en los países han avanzado a distintos ritmos en lo concerniente a la adopción de las nuevas orientaciones.

49. **Recomendación 4: La OSZ debería realizar dos estudios con miras a abordar algunas cuestiones planteadas en las evaluaciones para las que se requiere más información.** En colaboración con la Oficina de Género (OMG) y la Oficina de Asesoramiento sobre Nutrición (OSN) del PMA, la OSZ debería llevar a cabo un estudio sobre los impactos de las actividades de ACA en las mujeres, sobre todo en lo relativo a su nutrición y salud, así como sobre las posibilidades de establecer vínculos adicionales con las actividades de nutrición que una mayor atención a las cuestiones de género ha puesto de relieve. Se precisan análisis en profundidad de la seguridad alimentaria de quienes participan en las actividades de ACA con objeto de entender mejor la manera en que esas actividades podrían contribuir más a la seguridad alimentaria. Esos estudios deberían llevarse a cabo en países donde se estén adoptando los nuevos enfoques en materia de ACA, a fin de que sirvan para orientar y perfeccionar los instrumentos y las modalidades de programación. Además, tendrían que ajustarse a los ciclos de programación para que puedan utilizarse para diseñar las actividades y deberían realizarse antes de 2016.

50. **Recomendación 5: La Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones (RMP), en colaboración con la OEV, debería revisar las enseñanzas extraídas de las evaluaciones que guarden relación con las bases de referencia y el seguimiento de las actividades de ACA, y actualizar los sistemas institucionales de seguimiento y presentación de informes de modo que estos sean más eficaces en lo concerniente al seguimiento de los efectos directos y el impacto de las actividades de ACA.** Posteriormente, los despachos regionales y las oficinas del PMA en los países deberían velar

por que se disponga de financiación y personal para satisfacer los requisitos de seguimiento y evaluación.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	alimentos para la creación de activos
MERET	Programa de gestión de los recursos ambientales para lograr medios de subsistencia más sostenibles
OEV	Oficina de Evaluación
OMG	Oficina de Género
OSN	Oficina de Asesoramiento sobre Nutrición
OSZ	Dirección de Políticas, Programas e Innovaciones
RMP	Dirección de Gestión y Seguimiento de las Realizaciones
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo