

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 10 y 11 de febrero de 2014

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2014/5-B
6 enero 2014
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS ACTIVIDADES DE ALIMENTOS PARA LA CREACIÓN DE ACTIVOS SOBRE LA RESILIENCIA DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA EN GUATEMALA (2003-2010)

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, OEV: 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 la presente evaluación, que forma parte de una serie de evaluaciones del impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos sobre la resiliencia de los medios de subsistencia, se examinaron los efectos y el impacto de los programas de este tipo realizados por el PMA en el marco del programa en el país Guatemala 10092 (2003-2005) y del componente dedicado a Guatemala dentro de la operación prolongada de socorro y recuperación regional 10444 (2007-2010). La evaluación permitió extraer enseñanzas con el fin de acrecentar dicho impacto y de armonizar las actividades de alimentos para la creación de activos con las directrices enunciadas en el manual de instrucciones del PMA correspondiente a esta esfera (2011) y con la política en materia de reducción del riesgo de desastres.

Guatemala es un país relativamente estable, multicultural y de ingresos medianos. Sin embargo, tras 36 años de guerra civil, sigue siendo uno de los países más pobres de América Latina y el Caribe y presenta uno de los niveles de desigualdad más elevados del mundo. La tasa de desnutrición crónica en los niños menores de 5 años en las zonas indígenas es la octava más alta del mundo. El país es propenso a sufrir huracanes, terremotos, inundaciones, deslizamientos de tierras y sequías de forma recurrente y es muy susceptible a los efectos del cambio climático.

La evaluación del impacto se vio limitada por falta de datos, pero del análisis transversal comparativo se desprende lo siguiente:

- unas 90.000 personas, el 42 % de las cuales eran mujeres, obtuvieron beneficios en forma de seguridad alimentaria a corto plazo;
- la mayor parte de los activos creados pertenecía a los hogares y se mantuvo en funcionamiento. La tasa de durabilidad de los activos de los hogares era superior a la de los activos de las comunidades;
- se registró un impacto positivo en los medios de subsistencia y las condiciones biofísicas del terreno. Además, entre los hogares participantes se produjo una migración considerablemente menor que entre los grupos de referencia;
- no se observaron diferencias notables en la puntuación relativa al consumo de alimentos o la diversidad del régimen alimentario entre los grupos participantes y los de referencia;
- los beneficiarios recibieron capacitación para mejorar su capacidad organizativa y participaron más en las organizaciones comunitarias en mayor medida que las personas pertenecientes a los grupos de referencia.

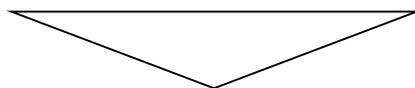
El PMA ajustó algunas actividades para facilitar la participación de las mujeres cuya capacidad de acción, según la información recibida, resultó fortalecida, si bien el 40 % de las mismas señaló que debía reorganizar o reasignar sus actividades diarias para participar en las actividades de alimentos para la creación de activos. El PMA no siempre alcanzó sus metas en cuanto a la proporción de mujeres que desempeñaban funciones directivas en los comités de distribución de alimentos o a la proporción de las mujeres participantes.

En el marco de las comunidades que en estos últimos años sufrieron toda una serie de desastres, el porcentaje de los beneficiarios que indicaron que gracias a las actividades de alimentos para la creación de activos habían sufrido menos pérdidas provocadas por esos desastres fue inferior al 30 %. Según las autoevaluaciones, la preparación para la pronta intervención en caso de desastres era considerablemente mayor entre los hogares participantes que entre los de referencia, pero los dirigentes locales señalaron que las comunidades seguían siendo vulnerables y no estaban bien preparadas para enfrentarse a desastres recurrentes.

Casi todos los años los proyectos experimentaron déficits presupuestarios y escasez de productos básicos. Las intervenciones eran de corta duración y permitieron producir activos muy diversos, muchos de los cuales en forma de adopción de prácticas a nivel de los hogares, como el establecimiento de huertos domésticos y el compostaje. Aunque estas actividades beneficiaron a las mujeres a nivel individual, se necesitaría un enfoque de mayor escala y más integral para reducir la vulnerabilidad global.

El equipo de evaluación recomendó que la oficina en el país reformulara sus programas de alimentos para la creación de activos con el fin de tener en cuenta la reducción del riesgo de desastres y las intervenciones conexas; que concentrara su labor en un menor número de intervenciones y de comunidades; que mejorara el marco para abordar las cuestiones de género por medio de actividades de asistencia alimentaria para la creación de activos, y que desarrollara un sistema más sólido de seguimiento y evaluación.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del documento titulado “Informe resumido de la evaluación del impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos sobre la resiliencia de los medios de subsistencia en Guatemala (2003-2010)” (WFP/EB.1/2014/5-B) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.1/2014/5-B/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

* 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

Características de la evaluación

1. En la presente evaluación se examinó el impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos (ACA) realizadas por el PMA en Guatemala a lo largo del período 2003-2010¹. Los objetivos de la evaluación, que forma parte de una serie de evaluaciones, eran evaluar los efectos y el impacto de las actividades de ACA sobre la resiliencia de los medios de subsistencia, determinar los cambios necesarios para acrecentar dicho impacto y extraer enseñanzas para lograr que dichas actividades estuvieran más en consonancia con el manual de orientación del PMA correspondiente a esta esfera y con la política de reducción del riesgo de desastres, ambos de 2011². Las tres cuestiones fundamentales que se abordaron en toda la serie de evaluaciones fueron:
 - ¿Qué impacto positivo y negativo tuvieron las actividades de ACA en las personas pertenecientes a los hogares y las comunidades participantes?
 - ¿Qué factores influyeron de forma decisiva en los efectos y el impacto?
 - ¿Cómo podrían mejorarse las actividades de ACA para abordar las constataciones derivadas de las dos primeras preguntas?
2. La evaluación puso a prueba una teoría del cambio según la cual se proporcionaban alimentos o insumos en efectivo a cambio de la participación en la creación de activos o del tiempo dedicado a la capacitación, con los objetivos siguientes:
 - mejorar la seguridad alimentaria de los hogares a corto plazo;
 - mejorar el entorno biofísico, la producción agrícola y las posibilidades de sustento a medio plazo, y
 - lograr una mejora sostenida de la resiliencia de los medios de subsistencia, incluida la capacidad para hacer frente a las crisis, a más largo plazo.
3. Entre los factores que se consideran necesarios para lograr los cambios o efectos previstos figuran los siguientes:
 - realización de un análisis apropiado de la situación;
 - realización de actividades de ACA y establecimiento de activos que respondan a los criterios de calidad establecidos;
 - disponibilidad de capacidad de asistencia técnica y otras capacidades;
 - disponibilidad de alimentos y artículos no alimentarios;
 - aportación de insumos complementarios por parte del PMA y otros agentes, y

¹ En 2013 el PMA modificó el significado de la sigla “ACA”, que antes designaba las actividades de “alimentos para la creación de activos” (*Food for Assets*) y ahora designa las de “asistencia alimentaria para la creación de activos” (*Food Assistance for Assets*) y engloba las actividades de alimentos, efectivo y cupones para la creación de activos y para la capacitación. No obstante, durante el período abarcado por la presente evaluación, “ACA” se refería exclusivamente a las actividades de alimentos para la creación de activos.

² *WFP FFA Guidance Manual* (2011) y “Política del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de catástrofes” (WFP/EB.2/2011/4-A). Aunque las actividades evaluadas se formularon y llevaron a cabo antes de la aprobación del Manual de instrucciones y de la política de reducción del riesgo de desastres, sus objetivos eran por lo general similares y en los términos de referencia de la evaluación se hacía hincapié en el aprendizaje.

- apropiación de las actividades por parte de las comunidades y/o los gobiernos locales, complementada por disposiciones adecuadas para el mantenimiento de los activos.
4. La evaluación se centró en los activos relacionados con los recursos naturales —suelo, agua, terrenos agrícolas y bosques—, aun reconociendo al mismo tiempo la contribución al fomento de la resiliencia de los medios de subsistencia que aportaban los activos relacionados con la infraestructura y los medios de acceso.
 5. En la evaluación, realizada por un equipo independiente a finales de 2012 y principios de 2013, se empleó una metodología mixta para la recopilación y el análisis de datos, que incluía:
 - una encuesta cuantitativa a 1.201 hogares, 809 de ellos pertenecientes a las comunidades beneficiarias y 392 a comunidades no participantes, a efectos comparativos;
 - una evaluación de los activos técnicos y biofísicos de cada comunidad;
 - una evaluación cualitativa del impacto a nivel de los hogares y las comunidades, y
 - un análisis social e institucional de las redes y vínculos existentes a diferentes niveles, especialmente en las comunidades.
 6. Los principales retos para realizar la evaluación consistieron en: i) la gran dispersión de las comunidades beneficiarias y las dificultades de acceso a los diversos lugares; ii) la diversidad de las zonas de subsistencia en las que se llevaban a cabo actividades de ACA, y iii) los problemas con respecto a los datos. La falta de datos de referencia limitó la capacidad de la evaluación para analizar la evolución de las condiciones entre antes y después de las intervenciones. Muchos de los activos pertenecían a los hogares, pero no se disponía de información sobre qué hogares recibían apoyo, de modo que la evaluación se basó en los datos facilitados por los propios encuestados durante la encuesta a los hogares. Esta dificultad se mitigó triangulando datos procedentes de distintas fuentes y que reflejaban diversas perspectivas, entre ellos los obtenidos de la comparación entre las comunidades beneficiarias de las intervenciones y las no beneficiarias y, dentro de las primeras, entre los hogares participantes y los no participantes, aplicando una teoría del cambio para comprobar los vínculos y los supuestos.

Contexto

7. Guatemala es un país multicultural de medianos ingresos que cuenta con una población de 14,7 millones de habitantes³. Después de una guerra civil que duró 36 años, concluida con los acuerdos de paz de 1996, se han hecho notables progresos en materia de estabilidad macroeconómica y democrática, se han fortalecido las instituciones públicas y se han conseguido mejoras en las esferas de la salud y la educación.
8. Sin embargo, persisten las desigualdades y la pobreza, sobre todo en las zonas rurales, donde se mantienen acusadas disparidades⁴. El producto interno bruto per cápita es aproximadamente la mitad del promedio registrado en América Latina y el Caribe⁴; en 2011 el país se clasificaba en el puesto 131 de 187 países incluidos en el índice de desarrollo humano y presentaba uno de los mayores niveles de desigualdad del mundo⁵.

³ Sitio web del PMA, en la dirección <http://www.wfp.org/countries/guatemala/overview>, consultado en septiembre de 2013.

⁴ Sitio web del Banco Mundial, consultado el 2 de octubre de 2012.

⁵ Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano 2012.

Uno de cada 10 guatemaltecos hoy en día corre el riesgo de caer en la pobreza extrema. Además, el país presenta la mayor desigualdad de género de América Latina⁶.

9. Más del 50 % de la población de Guatemala vive en la pobreza, con menos de 2 dólares EE.UU. al día⁷; se halla en esta situación más del 90 % de la población indígena⁸. El 15 % de la población vive en condiciones de extrema pobreza, con menos de 1 dólar al día⁹. El 55 % de los pobres y el 68 % de los extremadamente pobres pertenecen a la población autóctona⁹. El porcentaje de analfabetismo es del 31,1 % entre las mujeres en general y del 59 % entre las indígenas.
10. En las zonas indígenas, la tasa de desnutrición crónica entre los niños menores de 5 años es del 69,5 %¹⁰, la tasa más alta de la región y la octava más alta del mundo. La carencia de hierro afecta al 26,3 % de los niños menores de 5 años. Los grupos más vulnerables son las mujeres indígenas y los niños que viven en zonas montañosas y en el corredor seco, una zona semiárida caracterizada por sequías, suelos degradados y una baja productividad agrícola.
11. Guatemala es propensa a sufrir de forma recurrente huracanes, terremotos, inundaciones, deslizamientos de tierras y sequías que afectan notablemente a la productividad de los hogares, los medios de subsistencia y la capacidad para hacer frente a crisis externas. El país es también muy vulnerable a los efectos negativos del cambio climático¹¹.

Descripción del programa

12. El PMA lleva trabajando en Guatemala desde 1970, y desde principios de la década de 1980 presta asistencia a los campesinos y a las personas vulnerables afectadas por crisis y desastres. Entre 2003 y 2011, la realización de actividades de ACA se enmarcó principalmente en tres operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) regionales y dos programas en el país (PP).
13. En conjunto, las actividades seleccionadas para la evaluación —el PP 10092 (2003-2005)¹² y el componente para Guatemala de la OPSR regional 10444 (2007-2010)— representaron el 34,5 % de las intervenciones de ACA y el 38,2 % de los beneficiarios del país durante el período considerado. Estas actividades comportaron aproximadamente el 52 % del volumen total de alimentos distribuido por el PMA en sus actividades de ACA en Guatemala.
14. El presupuesto total aprobado de la OPSR era de aproximadamente 53 millones de dólares, de los que se recibió el 67 %. El presupuesto aprobado para el PP era de alrededor de 21 millones de dólares, de los que se recibió el 70 %. En los sistemas de financiación

⁶ Véase el Índice de Desigualdad de Género de 2013, PNUD. 2013. *Informe sobre Desarrollo Humano 2013 – El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. Nueva York.

⁷ Banco Mundial. 2009. *Guatemala – Evaluación de la Pobreza*, Informe núm. 43920, pág. ix. Marzo de 2009, Washington D.C.

⁸ Información específica sobre Guatemala en el sitio web de la Oficina para América Latina y el Caribe de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), julio de 2011.

⁹ Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006. Ciudad de Guatemala.

¹⁰ Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil de 2008/2009.

¹¹ Servicio mundial para la reducción y la recuperación de desastres. *Climate Risk and Adaptation Country Profile: Guatemala*, abril de 2011. Washington D.C. Banco Mundial.

¹² En 2006 se suprimieron las actividades de ACA enmarcadas en la actividad 4 del PP 10092 a causa de los déficits de financiación.

del PMA aplicables a las OPSR no se hace un desglose de los recursos por cada actividad, por lo cual no se dispone de datos completos sobre los gastos de las actividades de ACA en Guatemala.

15. Según se comunicó, el número de los beneficiarios del PP ascendía aproximadamente a 500.000 y el de los beneficiarios del componente de la OPSR para Guatemala, a 250.000. Tal como refleja el Cuadro 1, el número de beneficiarios de las actividades de ACA osciló entre un máximo de 34.778 en 2009, en el marco de la OPSR, y un mínimo de 2.224 en 2005, en el marco del PP. Aproximadamente el 45 % de los beneficiarios de la OPSR y el 22 % de los del PP eran mujeres.

CUADRO 1: BENEFICIARIOS DE LAS ACTIVIDADES DE ALIMENTOS PARA LA CREACIÓN DE ACTIVOS						
	2003	2004	2005	2008	2009	2010
PP 10092, actividad 4	13 487	5 914	2 224			
OPSR regional 10444, componente para Guatemala				17 682	34 778	18 046

Fuente: Informes normalizados de los proyectos del PMA.

16. El componente de actividades de ACA del PP se dirigía a hogares vulnerables que vivían en tierras degradadas o expuestas a unas condiciones climáticas adversas. Las raciones familiares previstas se basaban en las normas de trabajo establecidas; la entrega se sincronizó con el avance de los trabajos y se programó para que se realizara en una fecha cercana al período de déficit de alimentos estacional. Las actividades de ACA de la OPSR duraban cuatro meses; la mayor parte se realizaban durante la temporada de carestía, de abril a agosto. La selección de los hogares se basó en criterios tales como la pérdida de producción agrícola, la dependencia de la agricultura de subsistencia, la condición de hogar monoparental y la proporción de personas vulnerables dentro del hogar. Tanto en la OPSR como en el PP se impartió capacitación, si bien en el marco de la OPSR esta capacitación se centró en las intervenciones en casos de desastre y la mejora de las organizaciones comunitarias, y en el marco del PP, en el mantenimiento de los activos y en que las mujeres se hicieran cargo de ellos¹³.

CONSTATAIONES

Conservación y funcionalidad de los activos

17. En el Cuadro 2 se indican los tipos de activos identificados y examinados en la evaluación, incluidos los relativos a la agricultura y la gestión de tierras, la silvicultura y la agrosilvicultura, la ordenación de las aguas, el acceso y otras infraestructuras. La mayor parte de los activos se destinaba a los hogares, siendo los más habituales el compostaje en zanjas y los huertos domésticos. Se construían pocos activos comunales. Globalmente, más del 50 % de los activos había perdurado: se registraron tasas más bajas para los activos comunales como la plantación de árboles, el abancalamiento de tierras y el establecimiento de viveros de plántulas, mientras que para los activos de los hogares las tasas fueron considerablemente más elevadas, es decir, superiores al 75 %.

¹³ Informes normalizados de los proyectos del PMA.

CUADRO 2: TIPOS DE ACTIVOS Y DURABILIDAD¹⁴				
Tipo de activos	Propiedad	Número indicado	Número constatado	Activos duraderos (porcentaje)
Huertos domésticos	Hogar	35	31	89
Sistemas agroforestales y huertos de árboles	Hogar	25	22	88
Compostaje en zanjas	Hogar	38	33	87
Setos muertos	Hogar	14	12	86
Caminos de acceso	Comunidad	5	4	80
Setos vivos	Hogar	21	16	76
Terrazas continuas	Hogar	4	3	75
Canales de drenaje o infiltración	Hogar	22	16	73
Terrazas domésticas	Hogar	6	4	66
Silvicultura y huertos de árboles	Comunidad	5	3	60
Mejor infraestructura agraria	Comunidad	12	7	58
Selección masal de cereales básicos	Comunidad	13	7	54
Muros de contención	Comunidad	4	2	50
Plantación de árboles	Hogar	12	5	42
Viveros de plántulas	Comunidad	4	1	25
Bancales	Comunidad	–	3	–
Exclusión del sistema de corta y quema	Comunidad	–	16	12

18. Los datos sobre el funcionamiento de los activos no fueron concluyentes; en las encuestas a los hogares se indicó un nivel elevado de funcionalidad, pero al hacer el examen se encontraron activos plenamente funcionales en solo el 5 % de las comunidades. La triangulación de datos procedentes de diferentes fuentes hace pensar que las infraestructuras más importantes, como muros de piedra o terrazas, lograban una productividad más elevada y un mayor potencial a largo plazo, pero también que eran más

¹⁴ El abancalamiento es la construcción de una serie de bancales casi horizontales en pendiente que se cortan para reducir la escorrentía y evitar la erosión del suelo. Los setos se colocan siguiendo el contorno de las tierras agrícolas para reducir la erosión hídrica y la escorrentía; los setos pueden ser vivos, es decir, constituidos por vegetación, y muertos, constituidos por material no vegetal, como piedras. La mejor infraestructura agraria se refiere al “sistema patio-hogar”, diseñado para tratar las cuestiones relacionadas con la nutrición y la seguridad alimentaria de los hogares. La selección masal es un método de selección vegetal que consiste en lo siguiente: cosechar por separado, a partir de una población vegetal, un gran número de plantas que presenten las características deseadas; reunir luego las semillas de las plantas seleccionadas y tomar una muestra que se empleará para plantar una nueva población, de la que a su vez se seleccionarán las plantas deseadas al llegar a la madurez. El procedimiento se repite durante varios ciclos. Para más información, véase el Anexo D (“Rapid Technical Reference and Toolkit for FFA”) del manual de orientación del PMA sobre las actividades de ACA, de 2011.

difíciles de construir y mantener. En consonancia con la prioridad otorgada a los activos de los hogares, los encuestados indicaron que las familias desempeñaban una importante función en su mantenimiento, y en menos del 7 % de los casos se indicó que no se efectuaba ningún tipo de mantenimiento. Sin embargo, al analizar estos datos es preciso tener presente la falta de correspondencia entre los activos indicados y los constatados.

Entorno biofísico y productividad

19. La mayor parte de los hogares encuestados comunicó que habían observado una mejora en la conservación del suelo, la productividad agrícola y la cobertura vegetal (Cuadro 3). Los resultados indican una correlación positiva entre el número de activos recibidos y el porcentaje de hogares que comunicaron mejoras, lo cual apunta a un efecto acumulativo. En promedio, los hogares participantes declararon 2,27 activos cada uno, contando los activos en los que trabajaban y los construidos para ellos.

CUADRO 3: EFECTOS BIOFÍSICOS COMUNICADOS POR LOS ENCUESTADOS					
Beneficio biofísico	Porcentaje de hogares que indicaron beneficios				
	En general	Un tipo de activo	Dos tipos de activo	Tres tipos de activo	Cuatro tipos de activo
Reducción de las pérdidas de suelo	75,4	56,5	67,6	96,7	94,8
Mejora de la producción agrícola	74,1	54,8	70,5	85,7	91,4
Aumento de la cobertura vegetal	67,0	48,4	64,7	74,7	84,5
Aumento del número de árboles	48,2	37,1	40,7	60,4	72,4
Aumento del número de productos obtenidos de los árboles	36,7	35,5	29,5	46,2	53,4
Reducción de las inundaciones	29,2	24,2	22,0	42,9	43,1
Aumento del volumen de agua disponible	24,3	24,2	17,0	37,4	34,5

Seguridad alimentaria

20. La evaluación de los efectos en materia de seguridad alimentaria se vio limitada por la ausencia de datos de seguimiento, pero el análisis comparativo de los participantes, los no participantes y los encuestados pertenecientes a las comunidades de referencia puso de manifiesto unas diferencias escasas o poco significativas en las puntuaciones relativas al consumo de alimentos o la diversidad del régimen alimentario. Todas las puntuaciones relativas al consumo de alimentos —registradas durante la temporada de cosecha— se encontraban dentro de un rango aceptable, pero el régimen alimentario incluía solo entre un 3 % y un 7 % de verduras, frutas y proteínas de origen animal, incluidos los productos lácteos. Las puntuaciones relativas a la diversidad del régimen alimentario no diferían entre los tres grupos encuestados, si bien los beneficiarios consumían una cantidad bastante mayor de frijoles que los encuestados de las comunidades no beneficiarias.

21. Dado que los huertos domésticos y el compostaje eran los activos más frecuentes, había más beneficiarios que encuestados procedentes de las comunidades de referencia que decían consumir verduras producidas en terrenos propios. En cambio, en comparación con los participantes de las actividades de ACA, era mucho más frecuente que los encuestados de las comunidades de referencia hubieran pedido alimentos en préstamo o se hubiesen dirigido a amigos o familiares para conseguirlos. Pese a todo, más de la mitad de los hogares encuestados indicaron que en el momento de la encuesta no tenían suficientes alimentos o medios para comprarlos, prescindiendo de que participaran o no en el programa.
22. Aunque en la evaluación se constató que el índice relativo a las estrategias de supervivencia no había mejorado en virtud de la participación en actividades de ACA (véase el Cuadro 4), sí se observaron diferencias en cuanto a las estrategias de supervivencia empleadas. Los hogares participantes recurrían al consumo de alimentos menos apreciados y menos costosos, mientras que los del grupo de referencia restringían el consumo de los adultos para que pudieran comer los niños pequeños. Sin embargo, hay que interpretar estos resultados con cautela, ya que faltan datos sobre la evolución del índice relativo a las estrategias de supervivencia y las puntuaciones no captan los muchos factores que pueden influir en las distintas reacciones y comportamientos.

CUADRO 4: ÍNDICE RELATIVO A LAS ESTRATEGIAS DE SUPERVIVENCIA		
En los últimos siete días, ¿con qué frecuencia su hogar ha tenido que:	Puntuación: participantes (media)	Puntuación: grupos de referencia (media)
recurrir a alimentos menos apreciados y menos costosos?	4	3
pedir alimentos en préstamo, o recurrir a la ayuda de amigos o familiares?	3	3
reducir el tamaño de las porciones en las comidas?	2	2
restringir el consumo de los adultos para que puedan comer los niños pequeños?	4	5
reducir el número de comidas al día?	1	1
TOTAL DEL ÍNDICE	14	14

Medios de subsistencia y migración

23. Se registraron notables diferencias en cuanto a los efectos sobre los medios de subsistencia (véase el Cuadro 5): el 77 % de los hogares participantes señaló una mejora de sus medios de subsistencia en los últimos años, frente a solo el 31 % en los grupos de referencia. Más del 95 % de los participantes atribuyó la mejora a las actividades de ACA del PMA, y el 56,6 % indicó que los bienes creados contribuían a incrementar los ingresos. Sin embargo, la pequeña diferencia de ingresos mensuales entre los participantes y los grupos de referencia no era significativa desde el punto de vista estadístico ($P < 0,1$).
24. A pesar de no haber una diferencia notable en la proporción de hogares que cultivaban su propia tierra, en la evaluación se observaron unas tasas considerablemente menores de migración entre los participantes. En conjunto, estos resultados constituyen una prueba

razonablemente sólida de que las actividades de ACA tienen un efecto importante en los medios de subsistencia de los hogares participantes.

CUADRO 5: IMPACTO EN LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA Y LA MIGRACIÓN			
Impacto	Participantes	Grupo de referencia	Diferencia
Mejora de los medios de subsistencia en general	76,9	31,4	$P < 0,01$
Hogar que gana más de 500 quetzales al mes	54,7	48,7	NS*
Hogar que cultiva su propia tierra	72,6	74,7	NS*
Migración de algún miembro del hogar en los últimos 12 meses	30,5	37,5	$P < 0,05$
Reducción de la migración general en los últimos 12 meses	16,0	8,9	$P < 0,01$

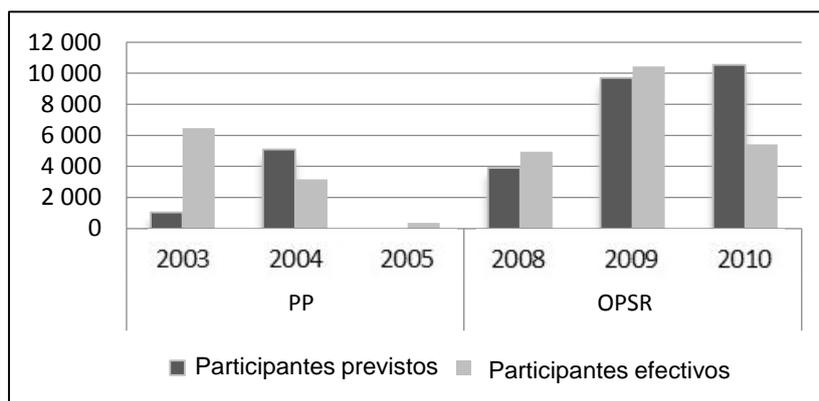
* Estadísticamente no significativo.

25. En todos los casos había más encuestados en las comunidades beneficiarias que en las de referencia que afirmaron que tenían acceso a organizaciones comunitarias, de agricultores, de jóvenes o de mujeres: el 46,5 % de los participantes en actividades de ACA señaló que participaba en alguna organización de ese tipo, frente al 34,9 % en los grupos de referencia ($P < 0,01$). Las diferencias eran estadísticamente significativas entre los hombres y las mujeres analizados por separado: el 32 % de los hombres y el 36 % de las mujeres de las comunidades participantes dijeron haber recibido capacitación para mejorar las capacidades de organización y gestión, frente al 18 % de los hombres y el 14 % de las mujeres de las comunidades de referencia.

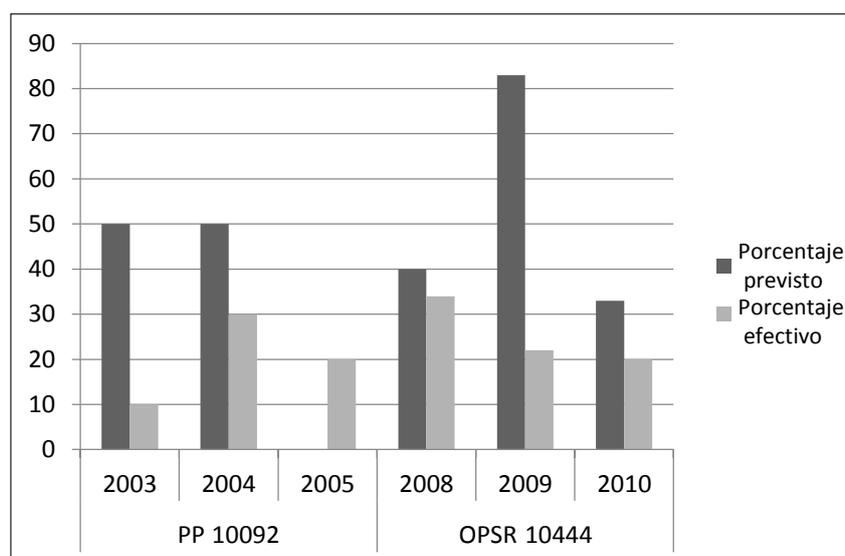
Participación y empoderamiento de las mujeres

26. En cuatro de los seis años abarcados por la evaluación, participaron en actividades de ACA más mujeres de lo previsto (véase la Figura 1). Sin embargo, en el conjunto de los seis años, las mujeres representaron en promedio solo el 34 % del total de los participantes, frente al 42 % previsto. El porcentaje de mujeres participantes en actividades del PMA superó el nivel previsto solamente durante dos años del período evaluado¹⁵.

¹⁵ Todas las cifras indicadas en este párrafo proceden de los informes normalizados de los proyectos.

Figura 1: Mujeres participantes: cifras previstas y efectivas

27. La oficina en el país había previsto que las mujeres asumirían puestos directivos en los comités de distribución de alimentos, pero generalmente no se alcanzaron las metas anuales establecidas a este respecto (véase la Figura 2). Sin embargo, el porcentaje de raciones alimentarias para los hogares recibidas por mujeres en los puntos de distribución aumentó al 90 %.

Figura 2: Mujeres en puestos directivos en los comités de gestión de alimentos: cifras previstas y efectivas (porcentaje)

Fuente: Informes normalizados sobre los proyectos del PMA.

28. La teoría del cambio preveía impactos de muy diversos tipos en mujeres y niñas, entre ellos algunos negativos. Por ejemplo, la participación de las mujeres gestantes o lactantes en el duro trabajo manual que implicaban las actividades de ACA podía comprometer su salud, con potenciales efectos secundarios en los bebés y niños pequeños. El PMA, tras reconocer este peligro, efectuó ajustes en sus programas. Sin embargo, el 40 % de las mujeres indicó que para poder participar en el programa de ACA había tenido que reorganizar sus actividades diarias o asignarlas a otros miembros del hogar, frente a solo el 17 % de los hombres.

29. En comparación con los grupos de referencia, entre los participantes había un número considerablemente mayor de personas que pensaba que se había promovido el empoderamiento de las mujeres y que estas desempeñaban funciones más importantes en los asuntos comunitarios, tenían un mayor acceso al crédito y participaban en mayor medida en la toma de decisiones a nivel comunitario. Los dirigentes de las comunidades y los representantes de las organizaciones de mujeres en las comunidades beneficiarias consideraban que la mayor participación femenina era a la vez el efecto y el impacto principal de las actividades de ACA. En las comunidades de referencia, los representantes de las organizaciones de mujeres indicaron que su participación en los asuntos comunitarios era limitada.
30. En muchos de los debates en grupo se manifestó la opinión de que un papel más activo de las mujeres era fundamental en lo referente al estado nutricional de la familia. Los huertos domésticos, uno de los activos creados con más frecuencia, se habían confiado acertadamente a las mujeres, quienes se ocupaban de la horticultura y la producción de alimentos para el hogar. Las mujeres entrevistadas estimaban por lo general que el mero hecho de cultivar sus propias frutas y verduras ya tenía efectos e impactos positivos.
31. Más hombres que mujeres indicaron que participaban en organizaciones comunitarias —el 24 % frente al 8 %—, sin grandes diferencias entre las comunidades beneficiarias y las de referencia. Aproximadamente el 18 % de las mujeres del conjunto de comunidades dijo que participaba en organizaciones de mujeres. Menos del 5 % de los encuestados indicó que participaba en organizaciones agrícolas, con independencia del sexo o el tipo de comunidad.

Resiliencia

32. Tanto las comunidades de beneficiarios como las de referencia comunicaron que se enfrentaban a riesgos climáticos y desastres naturales, siendo las sequías, las heladas, los terremotos y los huracanes los más citados. Entre el 17 % y el 26 % de los participantes informaron de que gracias a las intervenciones de ACA se habían reducido las pérdidas producidas por desastres.
33. En el marco de la evaluación se constató que, según las autoevaluaciones, la preparación para la pronta intervención en caso de desastres era considerablemente mayor en los hogares participantes (30,4 %) que en los de referencia (21,4 %). Más del 85 % de los encuestados calificó como muy útil la capacitación recibida —que abarcaba gestión técnica, preparación para la pronta intervención en caso de desastres, alfabetización y desarrollo de capacidades en general—. Sin embargo, no pudieron evaluarse más a fondo los efectos de la capacitación impartida en el marco de las actividades de ACA, ya que habían recibido este tipo de capacitación tanto los participantes como los grupos de referencia.
34. Por lo tanto, es un hecho destacable que los dirigentes comunitarios y de las organizaciones de mujeres, tanto de las comunidades beneficiarias como de las de referencia, dijeran que no se sentían preparados y disponían de pocos recursos para afrontar los problemas que planteaban los desastres recurrentes.

FACTORES QUE INFLUYEN EN EL IMPACTO

Asociaciones y alineación

35. El Gobierno de Guatemala fue el principal asociado del PMA y desempeñó funciones diversas durante el período de evaluación. Las actividades de ACA se realizaron en colaboración con el Fondo de Inversión Social en el marco del PP y con el Ministerio de Agricultura en el marco de la OPSR. El Gobierno se encargó de prestar asistencia técnica y servicios de almacenamiento, manipulación y transporte a los puntos de distribución. El hecho de que con frecuencia no pudiese asumir estas responsabilidades a causa de las limitaciones de recursos ocasionó retrasos y pérdidas después de la entrega, lo cual influyó negativamente en la eficiencia y la eficacia. Como aspecto positivo, el trabajo del PMA con organizaciones gubernamentales permitió al Programa influir en el diálogo sobre políticas en los ámbitos de la seguridad alimentaria, la preparación para la pronta intervención y la respuesta en caso de desastres.
36. Se determinó que contar con una asistencia técnica adecuada era esencial para el desarrollo satisfactorio de los activos, para lo cual se necesitaban conocimientos especializados de ingeniería y agronomía. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) fue el principal asociado del PMA a nivel de las Naciones Unidas en la prestación de asistencia técnica y la aportación de insumos agrícolas en el marco de la OPSR, con financiación del Mecanismo Alimentario de la Unión Europea. Los encuestados consideraban esta relación satisfactoria y bien institucionalizada gracias a la complementariedad de las funciones de cada uno, en cuyo marco la FAO se ocupaba de prestar el apoyo necesario para el diseño técnico de las intervenciones basadas en la agricultura y la producción de alimentos.
37. En respuesta a la limitación de recursos de los organismos gubernamentales, el PMA entabló relaciones con organizaciones no gubernamentales locales encargadas de la ejecución sobre el terreno. Los gobiernos municipales también cobraron una creciente importancia como asociados, en consonancia con las iniciativas del Gobierno encaminadas a reforzar las capacidades a nivel municipal.

Recursos

38. Ambos programas estuvieron insuficientemente financiados durante el período objeto de evaluación; de hecho, solo se llegó a financiar el 55 % del presupuesto del PP (a fecha de 2005) y el 71 % del presupuesto de la OPSR (a fecha de 2010). Aunque en los registros financieros institucionales¹⁶ no se hacía un desglose por actividades, de intercambios con la oficina del PMA en el país se dedujo que las actividades de ACA del FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL se habían suspendido en 2005 porque la tasa de financiación era inferior al 25 %. Los déficits de financiación y la incertidumbre redujeron la capacidad de la oficina en el país y sus asociados para planear las actividades, ponerlas en práctica, darles continuidad y hacer un seguimiento de las mismas. Según los informes y las entrevistas, la puesta en práctica se posponía con frecuencia y las raciones o no se recibían a tiempo o no eran de la calidad y la condición esperadas. Los problemas mencionados con más frecuencia por los encuestados eran la falta de una asistencia técnica adecuada (15,3 %), la no disponibilidad de herramientas (23,7 %) y la falta de conocimientos (11,9 %).

¹⁶ Informes normalizados de los proyectos.

Posicionamiento

39. La mayoría de los encuestados dijo tener en alta estima el papel desempeñado por el PMA en la asistencia humanitaria, pero señaló que su función en actividades más orientadas al desarrollo no se diferenciaba mucho de la de otros organismos de las Naciones Unidas. No obstante, parece que el PMA ha llenado un vacío, visto que, en su mayoría, las comunidades de referencia recibieron escaso o ningún apoyo en materia de preparación para la pronta intervención en casos de emergencia, intervención en emergencias o ayuda alimentaria de otras instituciones. La clara ventaja comparativa del PMA en el ámbito de la intervención en emergencias y la preparación para la pronta intervención resultó particularmente útil habida cuenta de la gama y la frecuencia de los desastres en Guatemala, donde los efectos del cambio climático constituían un factor de riesgo adicional.

Estrategia de ejecución

40. En un contexto de desconfianza histórica entre las entidades gubernamentales y las comunidades locales, el PMA mantenía una reputación positiva. Trabajando a nivel municipal con el alcalde, la Oficina de la Mujer y la Oficina de Planificación, los asociados cooperantes del PMA llegaron a favorecer el diálogo entre las comunidades y las autoridades públicas/realizaron una labor efectiva para facilitar la participación de las comunidades. Los recientes esfuerzos del Gobierno nacional para desarrollar las capacidades municipales, incluidas las relativas a la condición de la mujer y la nutrición, ofrecen al PMA la oportunidad de comprometerse en mayor medida en los niveles municipal y comunitario.

41. La mayoría de los encuestados en el marco de la evaluación elogiaron la capacidad de ejecución del PMA y su aptitud para reaccionar y trabajar con rapidez, si bien en los grupos de debate de las comunidades se señalaron demoras importantes en la entrega de los productos alimenticios con respecto a los plazos previstos. También se indicó que había sido muy difícil prever de qué cantidad de alimentos se iba a disponer y que de hecho esta cantidad había sido insuficiente con respecto a la labor efectuada. Según los registros del PMA, las cantidades de alimentos entregados fueron inferiores a lo previsto en cuatro de los seis años evaluados, y en un año solo representaron el 19 %¹⁶. Muchos de los encuestados indicaron que para asegurar el éxito consideraban indispensable que después de la construcción de los activos se prestara una asistencia técnica sostenida. Las contrapartes eran responsables de la asistencia técnica, que a menudo era insuficiente y para la cual se carecía de recursos.

42. Numerosas actividades de ACA se pusieron en práctica en el marco de intervenciones de corta duración con una amplia cobertura geográfica. Las intervenciones de la OPSR duraban en general unas pocas semanas o meses, y en el caso de los proyectos del PP, aunque la duración prevista fuera mayor, muchas veces la falta de financiación o las limitadas capacidades de los asociados impedían su realización. En los registros del PMA, validados por el equipo de evaluación, se observó que en cada comunidad se construían por término medio ocho tipos de activos en el marco del PP y cinco en el marco de la OPSR, la mayoría de los cuales servían para mejorar la productividad en general y estabilizar terrenos agrícolas. Los huertos familiares y el compostaje —que son prácticas mejoradas más que activos materiales— responden a las necesidades individuales de las mujeres, que suelen ser quienes los manejan, pero en general se trata de intervenciones en pequeña escala en las que solo se abordan de forma indirecta los riesgos de desastres a los que se enfrentan las comunidades.

43. En el reciente manual de orientación del PMA sobre las actividades de ACA se reconoce que el éxito de estas actividades está intrínsecamente relacionado con consideraciones ecológicas. Los encuestados asociaban con las condiciones medioambientales las iniciativas de adaptación, fomento de la resiliencia y rehabilitación, y manifestaron la preocupación de que el cambio climático pudiera exacerbar los riesgos de desastres tales como inundaciones y sequías. Sin embargo, pese a la adopción de un enfoque de creación de activos ecológicamente apropiado —basado en medidas como la prevención del método de tala y quema, la protección de diversas especies de árboles, la reforestación y el compostaje—, la ausencia de un enfoque integral de ordenación de las cuencas hidrográficas limitó el impacto. En la evaluación se constató asimismo que pese a la participación en actividades de ACA y en la capacitación conexas, la concienciación de las comunidades y los asociados en materia medioambiental seguía siendo escasa.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

44. Tal como se indica en el modelo lógico por el que se orientó la presente evaluación, se esperaba que en las actividades de ACA se abordaran objetivos a corto, medio y largo plazo. En la evaluación se constató que el PMA había prestado asistencia a un número aproximado de 90.000 personas en comunidades marginadas, proporcionando asistencia alimentaria durante los períodos de reconstrucción posteriores a un conflicto o a raíz de un desastre natural y creando activos útiles, la mayoría de los cuales se mantenían en funcionamiento.
45. Pese a la escasez de datos de seguimiento, en la evaluación se observó un impacto positivo a medio y más largo plazo en las condiciones biofísicas de la tierra y en los medios de subsistencia, incluida la migración. Sin embargo, la seguridad alimentaria no mejoró apreciablemente, y las comunidades siguieron siendo muy vulnerables al riesgo de desastres, a pesar de la mayor toma de conciencia sobre la preparación para la pronta intervención ante desastres. Aunque las actividades de ACA se pusieron en práctica de distintas formas según el contexto en el que se realizaban —la OPSR o el PP—, en ambos casos se construyeron activos encaminados a contribuir a la seguridad alimentaria, los medios de subsistencia y la resiliencia.
46. El enfoque del PMA se caracterizó por un gran número de pequeñas intervenciones destinadas principalmente a crear activos privados como huertos familiares y medios de compostaje. Estos bienes eran mantenidos por los hogares y no requerían actividades costosas y sofisticadas de planificación o seguimiento. Sin embargo, aunque de hecho respondían a las necesidades de las mujeres, eran demasiado pequeños para acarrear una mejora considerable de la seguridad alimentaria o inducir cambios a nivel de las cuencas hidrográficas.
47. Se supone que el cambio climático tendrá varios efectos que obligarán a las personas afectadas a recurrir a diferentes estrategias de supervivencia, habida cuenta de los diversos entornos ecogeográficos de Guatemala. Para acrecentar el impacto, en la programación de las actividades de ACA debería prestarse más atención a los factores ambientales y la selección de los activos debería basarse más explícitamente en un enfoque centrado en las cuencas hidrográficas. Es probable que los activos más importantes de las comunidades a nivel de paisaje hubieran tenido un efecto transformador más marcado en las comunidades que los activos de los hogares de nivel micro, pero para obtener estos beneficios harían falta sólidas asociaciones y acuerdos de asistencia técnica y mantenimiento de los activos. Concentrarse en un menor número de activos de mayor entidad por medio de intervenciones a más largo plazo podría ayudar a que no se ejerciera una presión excesiva

sobre los limitados recursos y capacidades técnicas disponibles. La oficina del PMA en el país también necesita recursos humanos y técnicos adecuados para informar a los planificadores y directores de proyectos y a los asociados cooperantes.

48. Las intervenciones de ACA contribuyeron a mejorar el papel de las mujeres en el seno de sus familias y, en cierta medida, en los asuntos comunitarios, y en muchas de ellas se abordaron la situación y las necesidades de las mujeres. Sin embargo, con frecuencia no se alcanzaban las metas establecidas en cuanto a participación de las mujeres en el trabajo y la gestión. La colaboración con las dependencias municipales de fomento de la igualdad de género que se están creando ofrece una oportunidad de avanzar más en la consecución de las metas a este respecto.
49. En Guatemala la oficina del PMA en el país era considerada como un interlocutor activo y justo, especialmente por los responsables políticos a nivel nacional; en general, las intervenciones de ACA del PMA complementaron los planes y las prioridades del Gobierno. El contexto institucional para la seguridad alimentaria y nutricional es dinámico, dada la evolución del clima económico y político nacional e internacional. Aunque la oficina en el país colaboró con éxito con diversas organizaciones gubernamentales y no gubernamentales nacionales e instituciones internacionales, la sostenibilidad a largo plazo de las intervenciones de ACA depende más de la capacidad de los agentes nacionales. Sería útil que para las actividades de ACA se establecieran acuerdos de asociación más vinculantes en los que se previera una rendición de cuentas mutua.
50. Dado que Guatemala es un país de medianos ingresos, los donantes habituales son reticentes a proporcionar recursos para programas de desarrollo a largo plazo, pero siguen estando bien dispuestos a financiar la asistencia humanitaria. Es reconocida por todos la capacidad de la oficina del PMA en el país para prestar asistencia humanitaria de forma rápida y profesional en situaciones de emergencia. El PMA podría basarse en esta reputación para recentrar sus actividades de ACA en la reducción del riesgo de desastres y las intervenciones ante crisis, ayudando a las comunidades a construir activos que permitan mantener la seguridad alimentaria cuando se produzcan desastres naturales recurrentes (inundaciones, sequías estacionales, deslizamientos de tierras y heladas) y vincular estas actividades más directamente con la capacidad de intervención en casos de desastres en los niveles local, municipal y nacional. Esta reestructuración serviría además para adecuar en mayor medida las actividades a la política y las orientaciones actuales del PMA en la materia.

Recomendaciones

51. **Recomendación 1: Aprovechando su experiencia y su reputación, la oficina en el país debería reorientar la programación de las actividades de ACA hacia la reducción del riesgo de desastres y las intervenciones ante crisis.** Esto implica formular una estrategia y un plan de acción para aplicar el enfoque de ACA, establecer luego un orden de prioridades y diseñar y alinear esas actividades teniendo en cuenta los diversos contextos del país en el plano medioambiental, de los riesgos y de la vulnerabilidad. La oficina debería incluir planes específicos para mejorar las capacidades de reducción de desastres y de intervención, adaptadas a los niveles comunal, municipal y nacional; establecer asociaciones eficaces para asegurarse de contar con las competencias técnicas necesarias, y desarrollar la capacidad del personal a fin de que el PMA pueda desempeñar una función de liderazgo de cara al Gobierno nacional y las instituciones internacionales.

52. **Recomendación 2:** Para aumentar la eficacia de las intervenciones de ACA y lograr un mayor impacto y sostenibilidad, la oficina en el país debería concentrar sus esfuerzos en intervenciones menos numerosas, de mayor envergadura y a más largo plazo en un menor número de comunidades, estableciendo unos criterios claros para orientar la asistencia a las comunidades en riesgo de sufrir inseguridad alimentaria y desastres. Los tipos de activos seleccionados deberían: i) poder contribuir a evitar los daños causados por los desastres y a mantener la seguridad alimentaria cuando se produzca un desastre; ii) ser seleccionados atendiendo a las condiciones particulares de cada zona, y iii) asegurar un equilibrio entre los beneficios a corto, medio y largo plazo.
53. **Recomendación 3:** La oficina en el país debería elaborar una visión y un marco ampliados para las cuestiones de género en el ámbito de las actividades de ACA, centrándose en las necesidades alimentarias y nutricionales de los hogares durante y después de las emergencias y teniendo en cuenta las necesidades, los intereses y la función de las mujeres en la seguridad alimentaria y nutricional. Deberá realizarse un análisis riguroso para determinar los obstáculos al empoderamiento de las mujeres y las formas en que los hombres pueden contribuir a la eliminación de dichos obstáculos. Habría que integrar plenamente a las mujeres en los procesos de toma de decisiones sobre las actividades de ACA para que estas puedan beneficiarse así del empoderamiento derivado de dicha participación.
54. **Recomendación 4:** La oficina en el país debería forjar asociaciones a más largo plazo y más sólidas a nivel nacional, municipal y comunal para asegurarse de que los activos estén bien diseñados, se realicen siguiendo las debidas normas técnicas y sean objeto de un mantenimiento adecuado para lograr la sostenibilidad a largo plazo de sus intervenciones de ACA. La oficina en el país debería formular asimismo una estrategia para transmitir a los asociados gubernamentales sus conocimientos sobre las intervenciones de ACA que hayan dado buenos resultados, haciendo hincapié en la sostenibilidad a nivel nacional, municipal y comunal. Debería elaborar también una clara estrategia de cooperación a nivel municipal, definiendo claramente las medidas que tendrían que adoptarse. Sería preciso formular protocolos de cooperación para aclarar las condiciones y responsabilidades en materia de entrega de alimentos, la división de tareas en lo relativo a la asistencia técnica y la participación de los municipios en el control, el mantenimiento y el seguimiento a nivel comunitario.
55. **Recomendación 5:** La oficina en el país debería desarrollar y poner en práctica un sistema sólido de seguimiento y evaluación sistemáticos de las actividades de ACA para medir los efectos biofísicos y socioeconómicos previstos y aportar datos adecuados a nivel comunitario y municipal a fin de facilitar la apropiación de las actividades por interlocutores locales y su sostenibilidad.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	alimentos para la creación de activos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	programa en el país