

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 4-7 de noviembre de 2013

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/2013/6-B/Rev.1

4 octubre 2013

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 NEPAL (2002-2010)

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 se valoraron los efectos y el impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos del PMA en Nepal, y formaba parte de una serie de evaluaciones del impacto que tienen las actividades de efectivo para la creación de activos y de alimentos para la creación de activos en la resiliencia de los medios de subsistencia. Se hizo hincapié en el aprendizaje, por lo que se determinaron las lecciones y cambios capaces de aumentar el impacto sobre la resiliencia, así como en la alineación de las actividades de alimentos para la creación de activos con el manual de orientación del PMA al respecto y la política de este sobre reducción del riesgo de desastres, ambos aprobados en 2011.

La evaluación comprendió los componentes de efectivo para la creación de activos y de alimentos para la creación de activos de dos programas del PMA en Nepal: el programa en el país 100930 (2002-2007) y la operación prolongada de socorro y recuperación 106760 (2007-2010), que permitieron proporcionar raciones de alimentos durante entre 40 y 70 días laborables en la temporada de carestía. Cada año participaron 107.710 trabajadores en promedio, y aproximadamente 603.178 beneficiarios recibieron raciones de alimentos.

Nepal, con una población de aproximadamente 31 millones de habitantes, ocupa el lugar 157 de los 187 países clasificados con arreglo al índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo correspondiente a 2012. A pesar de las mejoras logradas en los últimos 15 años, la pobreza, la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica aún representan problemas de consideración, con una prevalencia mayor en las montañas y en las regiones de colinas del centro-oeste y oeste extremo, así como entre ciertas castas y grupos étnicos.

En la evaluación se determinó que la oficina en el país logró un importante impacto positivo a corto plazo en el país gracias a la rápida entrega de ayuda alimentaria a varios millones de beneficiarios afectados por el déficit de alimentos durante el período objeto de estudio, que se caracterizó por las condiciones típicas de los conflictos y las situaciones posteriores a conflictos y los desastres naturales recurrentes. Por lo general, el PMA trabajó en comunidades remotas que apenas recibían otro tipo de apoyo.

Las carreteras y otros activos construidos tuvieron una serie de efectos positivos, como ayudar a incrementar la accesibilidad, la productividad agrícola y el acceso al agua tanto para uso doméstico como agrícola. En el momento de la evaluación, aproximadamente la mitad de los activos considerados estaban en pleno funcionamiento, un tercio se encontraban parcialmente en funcionamiento y el 13 % no estaba funcionando. En muchos casos no se habían adoptado disposiciones formales con respecto al mantenimiento de los activos.

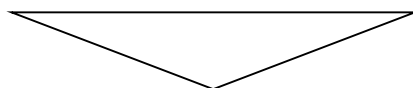
Se observaron mejoras en las puntuaciones relativas al consumo de alimentos y otros indicadores de importancia. También se constató un aumento de la resiliencia; por ejemplo, en comparación con quienes no participaron en las actividades, quienes sí lo hicieron tenían puntuaciones más bajas en el índice relativo a las estrategias de supervivencia, dependían menos del crédito para adquirir alimentos y migraban menos. Los distintos tipos de activos beneficiaron a diferentes miembros de las comunidades, y algunas actividades permitieron orientar la ayuda a los más pobres de forma

más eficaz que otras. Los activos públicos contribuyeron de manera importante a la creación de capital económico y social durante el conflicto y después de este, aunque los beneficios no siempre se distribuyeron de manera equitativa.

Las actividades de efectivo y de alimentos para la creación de activos fueron menos eficaces en cuanto a la reducción de la inseguridad alimentaria estructural crónica o la generación de beneficios a largo plazo para los más pobres. El enfoque a corto plazo aplicado por el PMA, que se centró en procurar la máxima cobertura geográfica dentro de los límites que imponía la disponibilidad de fondos, no propició un impacto sostenible a largo plazo, en particular para los grupos más pobres y excluidos. En la evaluación se constató que la alineación con los sistemas nacionales y los asociados no fue suficiente para garantizar el apoyo técnico, el mantenimiento de los activos y la ejecución de programas complementarios que se hubieran necesitado para lograr un impacto a largo plazo.

En la evaluación se formularon recomendaciones relativas a la financiación, el diseño estratégico, las asociaciones y el traspaso de responsabilidades, la orientación de la ayuda y la generación de datos objetivos. Las recomendaciones van dirigidas principalmente a la oficina del PMA en el país, pero también implican la participación del despacho regional, la Sede y los asociados.

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 Nepal (2002-2010)” (WFP/EB.2/2013/6-B/Rev.1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2013/6-B/Add.1/Rev.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, realizada por un equipo independiente entre enero y julio de 2013, se valoraron los efectos y el impacto de los componentes de alimentos para la creación de activos (ACA) de dos programas del PMA en Nepal, concretamente el programa en el país (PP) 100930 (2002-2007) y la operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR) 106760 (2007-2010)¹. Esta última incluyó algunas actividades de efectivo para la creación de activos (ECA).
2. Los objetivos de esta evaluación —que formaba parte de una serie de evaluaciones sobre el impacto de las actividades de ACA— fueron los siguientes: evaluar los efectos y el impacto en la resiliencia de los medios de subsistencia; determinar qué cambios serían necesarios para aumentar el impacto, y generar lecciones para mejorar la alineación de las actividades de ACA con el manual de orientación del PMA al respecto y la política de este sobre reducción del riesgo de desastres². El estudio abordó las tres preguntas siguientes:
 - ¿Qué impacto positivo y negativo han tenido las actividades de ACA en los integrantes de los hogares y las comunidades participantes?
 - ¿Cuáles fueron los principales factores que influyeron en los efectos y el impacto?
 - ¿Cómo podrían mejorarse las actividades de ACA a fin de abordar las constataciones correspondientes a las primeras dos preguntas?
3. Los métodos utilizados en la evaluación fueron el examen de documentos y bibliografía, el análisis de la encuesta de referencia y la encuesta final a los hogares en el marco de la OPSR³, entrevistas a las partes interesadas y trabajo de campo minucioso de carácter cualitativo en 15 comités de desarrollo de las aldeas pertenecientes a cinco distritos.
4. Algunas de las limitaciones a las que se enfrentó la evaluación fueron la falta de datos obtenidos mediante encuestas que se refirieran al PP y la dependencia de datos poco fiables basados en lo que se recordaba sobre las actividades realizadas anteriormente en el marco del PP; las deficiencias en el registro y la clasificación de los activos, entre ellas, la falta de bases de referencia o datos que permitieran una comparación para hacer un seguimiento de los cambios biofísicos, y la gran diversidad de los activos creados y de los tipos y niveles del apoyo prestado a las comunidades, lo que limitó la viabilidad de la comparación entre las zonas abarcadas por el PP y las no abarcadas. Dadas estas limitaciones en relación con los datos cuantitativos, la obtención de datos cualitativos fue muy importante para posibilitar un análisis más profundo de los factores que contribuyeron a las actividades.

¹ El informe completo de la evaluación se encuentra disponible en el sitio web del PMA, en www.wfp.org/about/evaluation.

² Los programas evaluados se diseñaron y ejecutaron antes de aprobarse el manual de orientación y la política mencionados, pero sus metas eran similares y el cometido de la evaluación hace hincapié en el aprendizaje.

³ La encuesta de referencia abarcó 943 hogares de 23 distritos distribuidos en tres agrupaciones geográficas; la encuesta final comprendió 908 hogares que participaron en las actividades y, a efectos comparativos, 314 que no participaron, de las mismas tres agrupaciones geográficas.

CONTEXTO

5. Nepal, con una población de aproximadamente 31 millones de habitantes, ocupa el lugar 157 de los 187 países clasificados con arreglo al índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) correspondiente a 2012. El análisis reciente señala que en los últimos 15 años ha habido una reducción de las tasas de pobreza y de la inseguridad alimentaria y la desnutrición crónica⁴. No obstante, siguen existiendo desigualdades por razón de casta, etnia, género y región geográfica y la pobreza tiene una prevalencia mayor en las montañas y en las regiones de colinas del centro-oeste y oeste extremo, así como entre ciertas castas y grupos étnicos. Según las estimaciones, más de 3,5 millones de personas padecen inseguridad alimentaria, de las cuales 1,6 millones de niños —esto es, el 46 %— sufren malnutrición crónica y más de 500.000 sufren desnutrición aguda o emaciación⁴.
6. Hay cuatro características del contexto nacional que revisten especial importancia, a saber:
 - *Conflicto*: Nepal está llevando a cabo una transición política prolongada tras el conflicto de 11 años de duración que terminó en 2006. El período abarcado por la evaluación se caracterizó por el conflicto, una paz frágil e inestabilidad política.
 - *Propiedad de tierras*: La inseguridad alimentaria a largo plazo o crónica está ligada, entre otros factores, a una insuficiente propiedad de tierras. La mitad de los hogares —2,3 millones— posee extensiones demasiadas pequeñas para satisfacer sus necesidades de subsistencia⁵.
 - *Exclusión social*: Las desigualdades económicas y sociales basadas en la exclusión son notorias y están fuertemente arraigadas en la sociedad nepalesa. Las diferencias por razón de género y las tasas de pobreza son mayores en los grupos que sufren exclusión social. La discriminación en función del género y la casta es más común en las regiones del centro-oeste y oeste extremo.
 - *Género*: La exclusión y la discriminación afectan a las mujeres de todos los grupos sociales, pero especialmente a las pertenecientes a grupos excluidos, cuyas dificultades se ven agravadas por el aumento de la emigración estacional y a largo plazo de los hombres.

DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS

7. El PMA ha trabajado en Nepal desde la década de 1960 y ha ejecutado actividades de ACA desde 1995. El PP 100930 y la OPSR 106760 eran programas compuestos por múltiples componentes que presentaban objetivos generales similares, a saber: reducir la vulnerabilidad inmediata y facilitar mejoras sostenibles de la seguridad alimentaria para los grupos más desfavorecidos que habitan en zonas con una elevada inseguridad alimentaria. Los componentes de efectivo y de alimentos para la creación de activos (ECA/ACA) se

⁴ Comisión Nacional de Planificación de Nepal, conjuntamente con el PMA y el Instituto Nacional de Investigación para el Desarrollo, 2010, *Atlas de la seguridad alimentaria de Nepal*. Comisión Nacional de Planificación, Oficina Central de Estadísticas, PMA, Banco Mundial, Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional (AusAID) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2013, *Nepal Thematic Report on Food Security and Nutrition*.

⁵ L. A. Wily con D. Chapagain y S. Sharma, 2009, *Land Reform in Nepal. Where Is It Coming From and Where Is It Going?* Londres, Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID).

orientaron concretamente a crear o reconstruir la infraestructura y los activos productivos esenciales y mejorar las capacidades locales, las oportunidades de empleo y la resiliencia.

8. Ambos programas permitieron proporcionar raciones de alimentos durante entre 40 y 70 días laborables para cubrir las necesidades de una familia media durante la temporada de carestía. Como se observa en el Cuadro 1, cada año participaron 107.710 trabajadores en promedio, y aproximadamente 603.178 beneficiarios recibieron raciones de alimentos⁶.

CUADRO 1: PARTICIPANTES Y BENEFICIARIOS DE LOS PROYECTOS*		
PP 100930 (2002-2007)		
	Número efectivo de participantes de las actividades de ACA	Número estimado de beneficiarios
2002	47 643	266 801
2003	50 000	280 000
2004	82 700	463 120
2005	74 400	416 640
2006	97 105	543 788
2007	65 492	366 755
Promedio	69 557	389 517
TOTAL	417 340	2 337 104
OPSR 106760 (2007-2010)		
2007	1 273	7 129
2008	218 075	1 221 220
2009	169 000	946 400
2010	164 979	923 882
Promedio	138 332	774 658
TOTAL	553 327	3 098 631
Promedio (2002-2010)	107 710	603 178
TOTAL (2002-2010)	969 394	5 428 606

* Las cifras de participantes se tomaron de los informes normalizados sobre los proyectos del PMA. Las estimaciones del número de beneficiarios se basan en un tamaño medio de los hogares de 5,6 personas por participante.

9. El PP se centró en la construcción de carreteras en apoyo al programa del Gobierno de obras de infraestructura para las comunidades rurales, que se puso en marcha en 1996 en colaboración con el Organismo Alemán para la Cooperación Técnica y el PMA. En algunas localidades también se incluyeron proyectos de pequeña escala de gestión de los recursos naturales e hídricos, plantación y activos agrícolas.

⁶ Informes normalizados sobre los proyectos del PMA, 2007. Las cifras correspondientes a la OPSR no se incluyeron porque las distribuciones de alimentos en el marco de la misma no comenzaron hasta noviembre de 2007. En las cifras de participantes y beneficiarios se incluye un doble recuento de personas que participaron en los proyectos durante más de un año.

10. La OPSR abarcó más de 2.000 proyectos de ECA/ACA, dedicados fundamentalmente a infraestructuras esenciales para las comunidades en la situación posterior al conflicto: carreteras, puentes, escuelas, instalaciones para el suministro de agua y activos agrícolas, especialmente para el riego. La mayoría de los comités de desarrollo de las aldeas seleccionados tuvieron adjudicados entre uno y tres proyectos en el transcurso de los cuatro años de duración del PP. En promedio, un 50 % de los hogares vinculados a esos comités participaron en las actividades de ECA/ACA.
11. El costo para el PMA fue de 66 millones de dólares EE.UU. en el caso del PP y 116 millones de dólares para la OPSR⁷. Ambos programas trabajaron con numerosos asociados, entre ellos organizaciones gubernamentales, no gubernamentales (ONG), multilaterales y bilaterales.

TEORÍA UTILIZADA EN LOS PROGRAMAS

12. Para determinar si se alcanzaron los efectos previstos y evaluar la importancia de los factores asociados se utilizó la teoría del cambio, que se tomó de las orientaciones sobre los programas del PMA y se validó mediante el diálogo con el personal, los asociados y los beneficiarios durante la planificación de la evaluación. El *impacto a corto plazo* se refiere al alivio de las necesidades alimentarias urgentes mediante la distribución de alimentos o efectivo, y a los efectos inmediatos de los activos creados. El *impacto a mediano plazo* tiene que ver con el aumento de la productividad agrícola y las opciones relativas a los medios de subsistencia. El *impacto a más largo plazo* está relacionado con la mejora duradera de la resiliencia de los medios de subsistencia.
13. El logro del impacto previsto dependió de la presencia de los siguientes factores asociados durante la planificación, la ejecución y el seguimiento de los proyectos, a saber:
 - un contexto externo propicio;
 - un análisis preciso de los riesgos y los medios de subsistencia;
 - la ejecución de las actividades de ACA según las normas establecidas;
 - una financiación adecuada y previsible;
 - el suministro de alimentos y artículos no alimentarios;
 - la disponibilidad de asistencia técnica y otras capacidades;
 - intervenciones complementarias del PMA y otros agentes en las zonas de los proyectos, y
 - un sentido de apropiación por parte de las comunidades y/o el Gobierno, con disposiciones adecuadas para el mantenimiento de los activos y las operaciones.

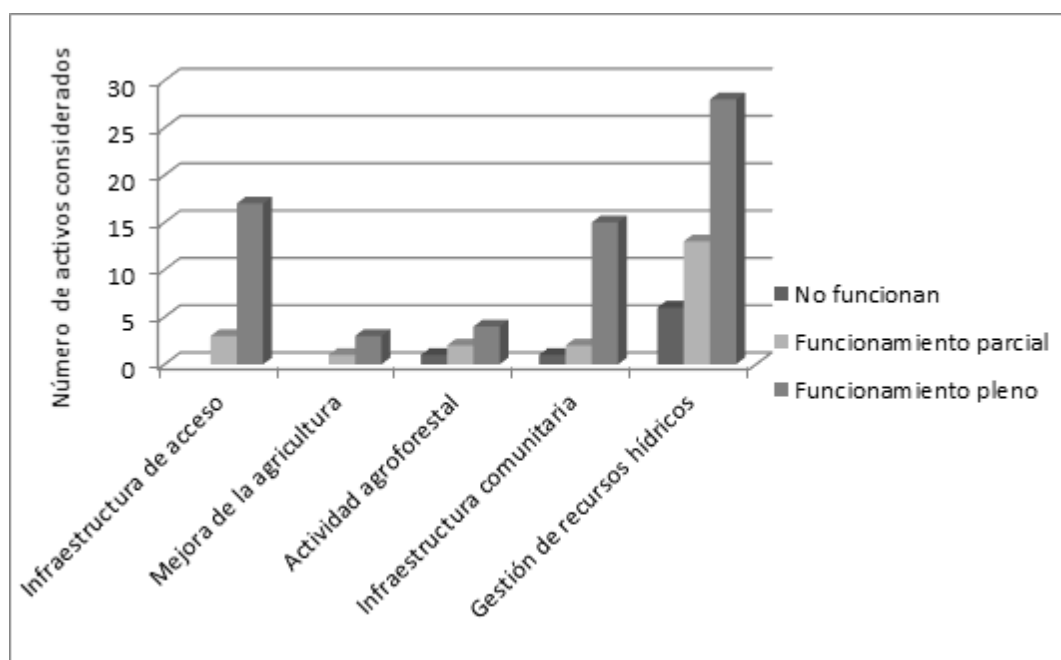
⁷ Estos totales corresponden a todos los componentes del PP y la OPSR. En el marco del PP se gastaron 38 millones de dólares en actividades de ECA/ACA. Los sistemas de seguimiento financiero de las OPSR no permiten el desglose de los gastos por componente.

CONSTATAACIONES

Funcionalidad de los activos

14. En el momento de la evaluación, algo más de la mitad (54 %) de los 99 activos considerados⁸ estaba en pleno funcionamiento, un tercio se encontraba parcialmente en funcionamiento y el 13 % no estaba funcionando. Teniendo en cuenta la antigüedad de los activos, en la Figura 1 se refleja que la funcionalidad era menor en el caso de los activos agroforestales y para la gestión de los recursos hídricos. Estos eran, además, algunos de los tipos de activos más complejos, y su mantenimiento muchas veces rebasaba las capacidades de la población local que no contaba con los conocimientos especializados y los materiales necesarios, como, por ejemplo, cemento. Las escuelas y las carreteras se incluyen en los planes generales para los distritos y, por lo tanto, se cuenta con disposiciones para su mantenimiento, aunque este no siempre ha sido adecuado.

Figura 1: Funcionamiento de los activos por categoría



Cambios en el entorno biofísico

15. Los datos cualitativos indicaron que en algunos lugares los trabajos de riego, construcción de terrazas y plantación posibilitaron un aumento de la producción agrícola. El riego dio lugar a mejoras en la productividad de la tierra, tanto a escala micro con la producción de hortalizas como al posibilitar la plantación fiable de dos o tres cultivos al año. El PP y la OPSR contribuyeron a un incremento de la superficie de tierras agrícolas mejoradas, principalmente gracias al riego.

⁸Aproximadamente el 7 % de las intervenciones sobre las que se presentaron informes. El supuesto inicial de que cada intervención equivalía a un activo resultó incorrecto, ya que en algunos casos se necesitaron distintas intervenciones a lo largo de varios años para crear un solo activo complejo y de gran envergadura.

16. Cuando se podían utilizar, los estanques comunitarios generaron importantes beneficios a partir de inversiones relativamente pequeñas. Gracias a los sistemas de agua potable aumentó el suministro de agua para los hogares, el ganado y el cultivo de hortalizas. Las carreteras y los senderos facilitaron el acceso a los insumos, como, por ejemplo, semillas, fertilizantes y asesoramiento técnico. Mediante la actividad agroforestal se incrementó el número de árboles plantados en las tierras yermas y se introdujeron nuevas especies arbóreas productivas, no todas las cuales fueron eficaces.
17. Sin embargo, las intervenciones del PMA no se planificaron a nivel de las cuencas hidrográficas y su escala y duración no fueron suficientes para generar cambios biofísicos significativos. La escasa calidad del diseño y la construcción a veces tuvo consecuencias ambientales negativas, como, por ejemplo, deslizamientos de tierras. (En los párrafos 29 a 31 se exponen otras constataciones sobre la asistencia técnica).

Efectos en la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia

18. Entre 2002 y 2010, las actividades de ECA/ACA satisficieron las necesidades alimentarias mínimas a corto plazo de entre 47.000 y 218.000 hogares afectados por la inseguridad alimentaria durante cuatro meses al año. Esta fue una importante contribución, en especial para los hogares más pobres, que se enfrentan a la escasez de alimentos, no poseen tierras y dependen del trabajo a jornal.
19. Según se indica en el Cuadro 2, la encuesta de la OPSR demostró que se lograron unos efectos positivos en las zonas abarcadas por el programa en comparación con las que se quedaron fuera del mismo. Entre esos efectos, cabe destacar una pequeña mejora en la puntuación relativa al consumo de alimentos y una reducción de la escasez de alimentos con respecto al año anterior. También se apreció un impacto a más largo plazo en el empleo, los ingresos, las condiciones de vida y la migración.

CUADRO 2: CONSTATAIONES DERIVADAS DE LA ENCUESTA FINAL DE LA OPSR, 2010 (porcentajes)			
	Hogares comprendidos en el programa	Hogares no comprendidos en el programa	Diferencia
Mejora de la puntuación relativa al consumo de alimentos	45	43	2
Reducción de la escasez de alimentos	39	10	29
Malnutrición aguda*	13	17	-4
Mejoras en materia de empleo**	25	15	10
Incremento de los ingresos	36	15	21
Mejoras en las condiciones de vida	36	14	22
Reducción de la emigración	35	13	22

*Tasas de malnutrición aguda global —sobre la base de una circunferencia braquial medio-superior inferior a 12,5 centímetros— correspondientes a 2010.

** Según los encuestados, en 2010 se registraron mejoras en materia de empleo, ingresos, condiciones de vida y migración en relación con 2009.

20. La evaluación relativa a los activos, las deliberaciones de los grupos de debate y el estudio de la situación de las carreteras permitieron determinar que el aumento del acceso por carretera contribuyó a la comercialización de los productos y a que las comunidades pudieran conseguir insumos agrícolas y otros bienes. La mejora de los medios de subsistencia habría sido mayor si la creación de activos hubiese estado acompañada de un apoyo para otras partes de la cadena de valor, como, por ejemplo, el procesamiento posterior a la cosecha. Se señaló que gracias a las carreteras había aumentado la movilidad de las personas en las emergencias y para buscar empleo.
21. Los encuestados mencionaron que las actividades de ECA/ACA generaron importantes beneficios no económicos. Por ejemplo, el trabajo conjunto de las comunidades en la reconstrucción de activos —tales como escuelas— en la situación posterior al conflicto reforzó la cohesión social. Además, al mejorarse las instalaciones escolares se posibilitó un mayor acceso general a la educación. La participación en los comités de usuarios contribuyó al empoderamiento y al aumento de las capacidades. En el caso de los hogares más pobres que dependían del trabajo asalariado, la participación en las actividades de ECA/ACA no sustituyó a otras oportunidades de trabajo porque tuvo lugar durante la temporada baja, cuando otras oportunidades laborales eran escasas.

Distribución socioeconómica del impacto

22. Las importantes diferencias socioeconómicas dentro de las comunidades influyeron en la distribución de los beneficios generados por los activos construidos. La información derivada de las encuestas confirmó que los grupos muy pobres aún se veían perjudicados por el aumento de precios de los alimentos y no se habían recuperado de las crisis.
23. En el Cuadro 3 se indica la distribución de los beneficios entre las distintas categorías de hogares, y se puede apreciar que el impacto a corto plazo de la distribución de alimentos o de efectivo fue más importante en los hogares más pobres. Los activos públicos, tales como carreteras y escuelas, podían ser utilizados por todos los miembros de las comunidades y generaron algunos beneficios para todos, aunque no de manera equitativa. Si bien los pobres obtuvieron un beneficio a corto plazo a partir de la distribución de alimentos o los pagos en efectivo, los beneficios a más largo plazo generados por las nuevas carreteras favorecieron principalmente a los propietarios de tierras y a los hogares más ricos. El impacto a largo plazo de los activos que contribuían a la mejora de las tierras también fue más importante para los hogares menos pobres. Los hogares sin tierras o con pocas tierras obtuvieron pocos beneficios directos de los activos relacionados con el riego y el drenaje fueron escasos o nulos para. Los activos para el suministro de agua potable beneficiaron a los muy pobres al reducir el tiempo dedicado a la obtención de agua y mitigar las dificultades de acceso basadas en las castas. El mayor impacto para los hogares afectados por una pobreza crónica grave se alcanzó cuando se seleccionaron miembros de la casta dalit, tradicionalmente excluida.

CUADRO 3: BENEFICIOS, POR TIPO DE ACTIVO Y CATEGORÍA DE HOGARES			
	Hogares afectados por pobreza transitoria	Hogares afectados por pobreza crónica	Hogares afectados por una pobreza crónica grave
Nivel de beneficios a corto plazo derivados de las distribuciones de efectivo o alimentos			
	Bajo	Medio	Elevado
Nivel de beneficios a largo plazo derivados de los activos			
Escuelas e infraestructura comunitaria	Elevado	Elevado	Elevado
Infraestructura de acceso	Elevado	Elevado/Medio	Mixto
Estanques comunitarios	Medio	Medio	Elevado
Agua potable	Elevado	Elevado	Elevado/Medio
Silvicultura y actividad agroforestal	Elevado	Elevado	Bajo
Agricultura y gestión de las tierras	Elevado	Medio	Elevado/Bajo
Riego y drenaje	Elevado	Medio	Bajo

Fuente: Síntesis de datos objetivos del equipo de evaluación sobre la base de las entrevistas a los grupos de debate.

Efectos para las mujeres y las niñas

24. Entre el 36 % y el 50 % de los participantes fueron mujeres, que de este modo se beneficiaron directamente. La participación de las mujeres es cada vez más importante dada la elevada tasa de migración de los hombres, el aumento del número de hogares encabezados por mujeres y la consiguiente “feminización” de la agricultura. La información indicó que los hogares encabezados por hombres registraban unos niveles de ingresos, condiciones de vida y autosuficiencia en la producción de alimentos levemente superiores.
25. La construcción de carreteras, especialmente las de mayor tamaño o longitud, presentaba dificultades concretas para las mujeres. El trabajo lejos del hogar planteaba dificultades relacionadas con la seguridad y el cuidado de los niños. Las mujeres provenientes de hogares que poseían tierras debían hallar un equilibrio entre la participación en las actividades de ECA/ACA y las labores agrícolas de temporada baja, especialmente en los hogares donde los hombres habían emigrado. No obstante, las mujeres más pobres que carecían de tierras y dependían del trabajo a jornal agradecían la oportunidad de participar en dichas actividades.
26. Todos los grupos de debate en torno a los activos indicaron que preferían los alimentos al efectivo porque era más probable que los primeros se utilizaran dentro del hogar para beneficio de las mujeres y los niños. Sin embargo, en los distritos donde la norma era el efectivo, el pago directo a las mujeres contribuyó a garantizar que el dinero beneficiara igualmente a ellas y a los niños.
27. Entre el 27 % y el 51 % de los miembros de los comités de usuarios eran mujeres; la meta establecida por el PMA al respecto era del 50 %. La participación en estos comités favoreció el aumento de las capacidades y el empoderamiento. La evaluación confirmó la importancia de la conexión con programas complementarios que orientan la ayuda a las mujeres, entre ellos, los relativos a la educación no formal y los mecanismos de ahorro y crédito que

incrementan la capacidad de las mujeres para acceder a financiación y a otros insumos y validan su participación en la toma de decisiones a nivel comunitario.

FACTORES QUE AFECTAN AL IMPACTO

28. Hay varios factores contextuales que influyen de manera importante en el impacto de los programas de ECA/ACA en Nepal: el conflicto, la fragilidad y la inestabilidad política, el aislamiento geográfico, las sequías y el aumento de los precios de los alimentos. En estas circunstancias, el impacto que tuvo la labor del PMA representó un gran logro. No obstante, con el fin de aumentar al máximo dicho impacto, la evaluación confirmó la importancia de gestionar los factores que el PMA puede controlar, que se describen a continuación.

Alineación institucional y complementariedad

29. El impacto a largo plazo de las actividades de ECA y ACA fue mayor cuando estas se combinaron con actividades complementarias del PMA y otras entidades. Durante el período que abarca la evaluación, el conflicto y la falta de acceso por carretera dificultaron la labor de los donantes en las zonas remotas y la coordinación de las actividades de desarrollo.

30. La alineación y la colaboración con el Gobierno, otros donantes, los distritos y los comités de desarrollo de las aldeas fueron variables. En general, el programa de ACA estuvo bien alineado durante el conflicto y el período inmediatamente posterior a este, aunque los planes para los distritos y los mencionados comités no se desarrollaron plenamente. La colaboración con otros organismos también fue mejor durante el PP que durante la OPSR, ya que en el primero las actividades de ACA formaban parte del programa de obras de infraestructura para las comunidades rurales mientras que en la segunda los asociados locales eran contratados anualmente o incluso por períodos más breves, por lo cual las relaciones eran más transitorias. La programación del PMA no se consolidó desde el punto de vista geográfico, aunque la ejecución de varios tipos de actividades en algunas zonas dio lugar a un efecto complementario. La recomendación formulada en la evaluación de la cartera de proyectos de 2010 respecto a consolidar las actividades se está aplicando en el nuevo PP.

31. Dado que en Nepal la inseguridad alimentaria está generalizada, es posible lograr un impacto a corto plazo aún en ausencia de vinculaciones institucionales sólidas. Sin embargo, en la mayor parte de los casos la inseguridad alimentaria es estructural y crónica y es la consecuencia compleja de la exclusión social y geográfica, las desigualdades en la propiedad de tierras y la pobreza, de modo que los nuevos activos por sí solos no son suficientes para lograr el impacto deseado a largo plazo. La alineación institucional y la complementariedad son factores importantes a la hora de abordar los problemas estructurales y garantizar que los beneficios lleguen a los grupos que carecen de capital social y económico.

Análisis de riesgos y medios de subsistencia

32. La buena planificación y la atención al diseño en consulta con los beneficiarios (especialmente cuando se trata de activos fundamentales) son elementos esenciales para cumplir con las expectativas y las normas de calidad. Sin embargo, muchas veces la programación de actividades de ECA/ACA no respondió a una estrategia de creación y mantenimiento de activos a largo plazo y bien planificada sino a las necesidades a corto plazo y a la disponibilidad de recursos del momento. Así sucedió durante la mayor parte del período objeto de esta evaluación, ya que el conflicto y sus consecuencias llevaron a que el principal objetivo fuera la atención de las necesidades alimentarias inmediatas de los

beneficiarios y, además, los sistemas de planificación del Gobierno no estaban funcionando adecuadamente.

33. Dado que la OPSR comenzó inmediatamente después de la firma del Acuerdo General de Paz de 2006, en ella se hizo hincapié en la necesidad de una amplia presencia sobre el terreno, la creación de dividendos de la paz tangibles que beneficiaran a los grupos de alto riesgo y la puesta en práctica de iniciativas con un impacto rápido, mientras que el PP iba dirigido a lograr un impacto a más largo plazo en materia de desarrollo. No obstante, al inscribir el PP dentro del programa nacional de obras de infraestructura para las comunidades rurales se limitó la gama de posibles activos, ya que este último se centraba en las infraestructuras. Además, la participación de las comunidades en la selección de los activos para el PP también fue escasa.
34. Tanto en el PP como en la OPSR, en los cuatro a seis meses de duración de los proyectos y aplicando métodos de trabajo intensivo, era muy difícil seleccionar los lugares donde ejecutar las actividades y llevar a cabo un diseño y una construcción con una calidad sostenible. La sostenibilidad podría haberse mejorado incorporando el funcionamiento y el mantenimiento al diseño de los proyectos, por ejemplo, mediante el uso de competencias y materiales disponibles a nivel local; desarrollando capacidades para mantener estructuras complejas con materiales modernos, y estableciendo disposiciones institucionales para el mantenimiento a largo plazo.
35. El enfoque de orientación geográfica y comunitaria empleado por el PMA para seleccionar a los beneficiarios de la ayuda no siempre es suficientemente sensible en las comunidades que presentan marcadas diferencias. En consecuencia, no siempre se logró que los activos creados fueran los más adecuados para fortalecer la resiliencia de los medios de subsistencia de los grupos más necesitados dentro de una comunidad.

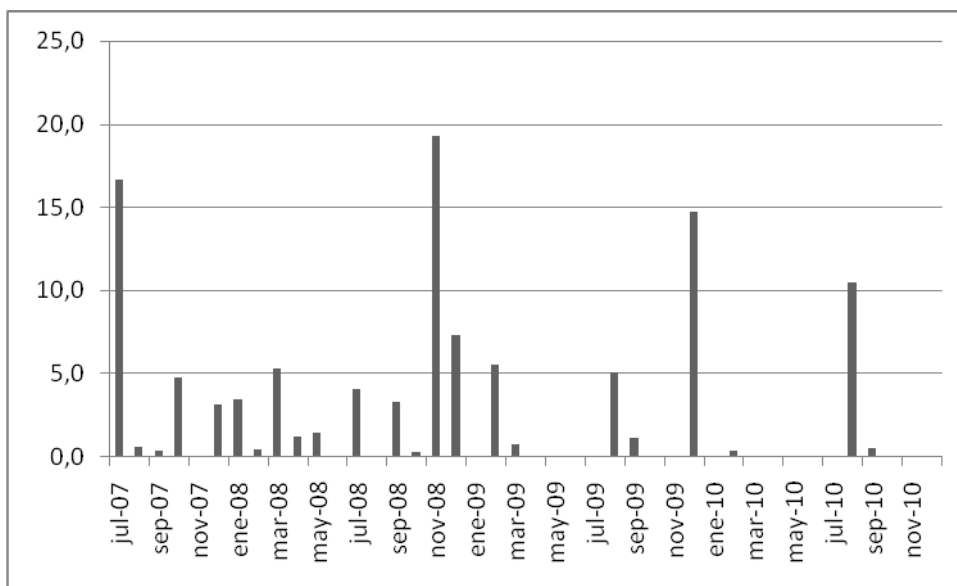
Cobertura de las actividades de alimentos para la creación de activos

36. Las actividades de ECA/ACA fueron muy dispersas y limitadas en relación con la escala y la naturaleza de la inseguridad alimentaria y la pobreza y los riesgos de desastres naturales. El número de intervenciones por cada comité de desarrollo de las aldeas fue muy variable, con una media de nueve y un máximo de 19 en uno de los comités; el 43 % de los comités recibió solamente una intervención en el transcurso de la OPSR.

Financiación

37. La incertidumbre de la financiación y su carácter intermitente influyeron negativamente en la eficacia y el impacto, especialmente en el caso de la OPSR. Tal como se ilustra en la Figura 2, la OPSR recibió 49 contribuciones multilaterales dirigidas. Dado que el PP formaba parte del programa nacional de obras de infraestructura para las comunidades rurales y recibió financiación plurianual, las asociaciones a más largo plazo con el Gobierno, las ONG internacionales y los donantes posibilitaron la ejecución de proyectos plurianuales encaminados a lograr una mejora duradera de los medios de subsistencia.
38. La falta de financiación a largo plazo se relacionó con la percepción, señalada en todas las entrevistas con los donantes, de que el PMA no tiene una ventaja comparativa como organismo de desarrollo, sobre todo teniendo en cuenta el énfasis cada vez mayor en los enfoques basados en el efectivo y los mercados.

Figura 2: Contribuciones a la OPSR por mes, 2007-2010
(en millones de dólares)



Disponibilidad de insumos

39. En general, el logro de los beneficios potenciales quedó limitado por la falta de competencias o materiales a nivel local para las inversiones en las infraestructuras más complejas. La duración anual de los contratos y la escasa financiación contribuyeron a los problemas de ejecución, por ejemplo, la escasez de herramientas o insumos no alimentarios; la falta de competencias o recursos para el desarrollo de las capacidades, y la insuficiencia del apoyo técnico para el diseño y la supervisión. A causa de ello, en dos distritos los planes no se llevaron a término y en un distrito resultaron inviables a más largo plazo.
40. El aumento sostenible de la productividad de la tierra requiere el acceso a mejores semillas y otros insumos, además del desarrollo de las capacidades a más largo plazo. En la evaluación no se constató que se hubieran establecido disposiciones formales para conexiones de este tipo a más largo plazo. La infraestructura construida facilitó el acceso de los agricultores a los mercados, pero la posibilidad de generar beneficios se redujo porque se prestó escasa atención a la cadena de valor en el caso de los cultivos comerciales (por ejemplo, en cuanto al procesamiento posterior a la cosecha).

Asistencia técnica

41. El Organismo Alemán para la Cooperación Técnica fue un asociado de gran importancia para el PP, pero no para la OPSR posterior. Los problemas relativos a la calidad en la OPSR se detectaron tempranamente, y a partir de 2009 el PMA empleó a una empresa de ingeniería que se encargó del control de calidad del diseño y la construcción y del seguimiento de los efectos sobre el medio ambiente.
42. Aunque esta medida abordó la necesidad inmediata, no contribuyó al desarrollo de capacidades ni al establecimiento de relaciones institucionales sólidas con el Gobierno u otros asociados. La falta de capacidad de los asociados para ejecutar y gestionar infraestructuras complejas no es problema exclusivo del PMA, y se está abordando en otros

programas conjuntos afines del Gobierno y diferentes donantes. El PP aprobado en 2012 brinda la oportunidad de establecer asociaciones y relaciones institucionales sólidas.

Responsabilidad del mantenimiento de los activos

43. Muchas veces, la falta de una financiación fiable y suficiente limitó el grado y la duración de la participación de las comunidades en la OPSR. No se hizo bastante hincapié en el funcionamiento y el mantenimiento de los activos en las etapas de diseño y ejecución, y tampoco se establecieron grupos de gestión formales. Aunque en algunos casos se establecieron conexiones con las disposiciones sobre mantenimiento estipuladas en los planes de los distritos, esos planes no disponían de los recursos necesarios.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

44. Considerando las difíciles circunstancias imperantes, las actividades de ECA/ACA de la oficina en el país lograron un importante impacto a corto plazo gracias a la rápida prestación de asistencia alimentaria a varios millones de beneficiarios afectados por la escasez de alimentos. Esa asistencia contribuyó a reducir el riesgo de que los hogares "consumieran sus propios activos" o migraran, y les permitió hacer frente a las crisis de manera más eficaz. La construcción de activos, especialmente de infraestructuras comunitarias o públicas, como carreteras, instalaciones para el suministro de agua y escuelas, contribuyó en gran medida al aumento del capital económico y social durante el conflicto y después del mismo, aunque los beneficios no siempre se distribuyeron de forma equitativa.
45. Las actividades de ECA/ACA fueron menos eficaces para reducir la inseguridad alimentaria estructural crónica; generar beneficios a largo plazo para los hogares afectados por una pobreza crónica grave; maximizar los beneficios para los grupos más pobres derivados de los activos privados creados, o garantizar un mantenimiento adecuado de los activos públicos.
46. Las constataciones generales indican que hubo un impacto positivo en materia de resiliencia en las comunidades donde los peligros que ocasionaban la pérdida de capacidad productiva y a veces la pérdida de vidas humanas formaban parte de la existencia normal. Los grupos de debate señalaron que los activos creados habían ayudado a mejorar la capacidad de las comunidades y los hogares para recuperarse de los efectos de esos peligros. Los datos derivados de la encuesta indicaron que los hogares que habían participado en las actividades tenían un índice relativo a las estrategias de supervivencia más bajo⁹, dependían menos del crédito para comprar alimentos¹⁰ y sus integrantes migraban menos que en los hogares que no habían participado. La capacidad de los hogares para recuperarse de las crisis también mejoró levemente.
47. Los programas de ECA/ACA del PMA tuvieron un impacto a corto plazo más que a largo plazo, ya que se dio prioridad a los proyectos pequeños de breve duración que beneficiaban al mayor número de personas posible. Es difícil abordar los problemas estructurales crónicos de exclusión social e inseguridad alimentaria mediante asociaciones y proyectos a corto plazo.

⁹ Informe de fin de proyectos de la OPSR, 2011. Cuadro 6, página 10.

¹⁰ En Nepal, en general se tiene la idea de que el beneficio a corto plazo derivado de la obtención de dinero a través de prestamistas para comprar alimentos puede generar problemas a largo plazo, entre ellos la pérdida de tierras.

48. La evaluación confirmó varios de los factores que, según la teoría del cambio, posiblemente impedían el logro de un impacto a largo plazo dadas la pobreza, la exclusión social y geográfica y las desigualdades en la propiedad de tierras fuertemente arraigadas. Para superar estos problemas es necesario prestar una atención adecuada a los factores favorables, en particular mediante la orientación de la ayuda a los más pobres y el seguimiento de los progresos logrados; la prestación del apoyo técnico y el suministro de los artículos no alimentarios necesarios para producir activos de una calidad apropiada; y la garantía de la complementariedad y la intensidad de las intervenciones del PMA y otros actores a fin de favorecer el sentido de apropiación de las comunidades y el Gobierno para el seguimiento y el mantenimiento.
49. La Oficina del PMA en Nepal se encuentra en difícil situación. La financiación aportada por los donantes para la labor que se percibe como la competencia principal del PMA (el socorro y la reconstrucción en zonas inaccesibles) es insuficiente, incierta e intermitente. El PMA no es el asociado preferente para el trabajo más orientado al desarrollo, que, por lo tanto, también recibe una financiación inadecuada. Esta situación lleva a que, cuando se dispone de fondos, se apliquen enfoques rápidos, sencillos y a corto plazo que abarquen el mayor número posible de personas afectadas por la inseguridad alimentaria. Sin embargo, los proyectos pequeños de breve duración basados en la selección geográfica no propician un impacto a largo plazo sostenible, en particular para los grupos más pobres y excluidos.
50. No es sencillo lograr el equilibrio entre un impacto a corto plazo derivado de las actividades de ECA/ACA para el mayor número de personas posible y un impacto a largo plazo para un número menor de personas. Existen opciones que presentan dificultades e incertidumbres. La principal conclusión de esta evaluación es que el PMA debe reconocer este desafío y actuar en consecuencia. Los distintos activos y grupos socioeconómicos requieren enfoques diferentes. El PMA debe beneficiar a distintas categorías de hogares y demostrar el impacto logrado, y esto requerirá un enfoque más diferenciado de la orientación de la ayuda, el seguimiento y la evaluación, así como una intervención y asociaciones a más largo plazo.
51. El PMA es una institución respetada en Nepal y su posicionamiento futuro reviste una importancia vital. La oficina en el país ya ha hecho cambios importantes; por ejemplo, a partir de 2009 ha prestado mayor atención a la calidad de los activos diseñados y construidos. A fin de consolidar e intensificar la cobertura de los proyectos, el nuevo PP incluirá una gama de intervenciones para cada grupo destinatario, de conformidad con la recomendación de la evaluación de la cartera de proyectos de 2012. Las recomendaciones que se formulan a continuación abordan aspectos que requieren una mayor atención de la Oficina del PMA en Nepal en particular y del PMA en general.

Recomendaciones

⇒ *Estrategia de financiación*

52. **Recomendación 1:** En colaboración con la Sede del PMA, la oficina en el país debería elaborar una estrategia para el nuevo PP que garantice un compromiso de financiación por un mínimo de tres años por parte de todas las fuentes, a fin de lograr el impacto a largo plazo que se prevé alcanzar en cuanto a la resiliencia de los medios de subsistencia mediante las actividades de ECA/ACA. Las recomendaciones siguientes se basan en el supuesto de que es posible lograr una planificación y una financiación a más largo plazo.

⇒ *Estrategia para los programas basada en dos pilares*

53. **Recomendación 2:** La oficina en el país debería adoptar un enfoque más flexible para las actividades de ECA/ACA que se adapte mejor a la diversidad y la geografía del país en contextos operacionales concretos. Para ello deberían contemplarse los dos pilares siguientes: i) unas intervenciones a corto plazo de cobertura amplia que se centren en atender las necesidades alimentarias inmediatas del mayor número posible de personas de los grupos más pobres y más vulnerables, y ii) una programación a más largo plazo y más centrada en el fortalecimiento de la resiliencia de los medios de subsistencia de los grupos vulnerables.

⇒ *Teoría y datos objetivos del cambio*

54. **Recomendación 3:** Con el apoyo del despacho regional y la Sede, la oficina en el país debería formular una teoría del cambio donde se expongan los resultados que se desea alcanzar mediante las actividades de ECA/ACA en relación con la seguridad alimentaria a corto plazo y con la resiliencia de los medios de subsistencia a largo plazo en los distintos contextos operacionales, para las diferentes categorías de hogares y los diversos tipos de activos. Asimismo, la oficina debería identificar y abordar los factores asociados necesarios para alcanzar los objetivos, entre ellos las asociaciones, los artículos no alimentarios, la calidad de la construcción y el mantenimiento posterior. La teoría del cambio debería basarse en el manual de orientación sobre las actividades de ACA, en tanto que la experiencia adquirida en Nepal debería servir de base para perfeccionar la teoría institucional del cambio con respecto a estas actividades. La Oficina del PMA en Nepal debería contar con el apoyo del despacho regional y la Sede para formular un plan exhaustivo de seguimiento y evaluación del impacto basado en la teoría del cambio, en el que se señale qué datos se necesitarían para el aprendizaje continuo, la adaptación de los programas y la medición de los resultados y la eficacia.

⇒ *Orientación de la ayuda*

55. **Recomendación 4:** Para velar por que los beneficios a largo plazo de los programas de ECA/ACA favorezcan a los más pobres, la Oficina del PMA en Nepal debería orientar la ayuda a determinados hogares basándose en el análisis de los contextos locales y la clasificación de los hogares con arreglo al nivel de riqueza. El PMA debería elaborar un análisis más minucioso de las necesidades de las personas y los hogares pertenecientes a diferentes grupos culturales y socioeconómicos, a fin de posibilitar el seguimiento de los efectos en la resiliencia de los medios de subsistencia de los hogares en los diferentes contextos.

⇒ *Estrategia de asociación*

56. **Recomendación 5.** La oficina en el país debería llevar a cabo un examen de las asociaciones, con el fin de formular y aplicar una estrategia que dé lugar a asociaciones que contribuyan a alcanzar los objetivos a corto y largo plazo de las actividades de ECA/ACA. En la estrategia se deberían incluir el Gobierno, las comunidades, las ONG internacionales y nacionales y el sector privado, para el desarrollo de las cadenas de valor; asociados para el desarrollo, como, por ejemplo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), así como los donantes. Por otra parte, la estrategia debería basarse en la teoría del cambio (recomendación 3) a fin de conectar las asociaciones con el impacto previsto y ayudar a posicionar el PMA en función de sus propias ventajas comparativas y las de sus asociados. El examen de las asociaciones también permitiría identificar asociados clave para el desarrollo de capacidades y el traspaso de responsabilidades (recomendación 7).

⇒ *Mantenimiento de los activos*

57. **Recomendación 6:** A fin de garantizar que los activos se construyan según normas que permitan su mantenimiento y que se cuente con el apoyo a largo plazo necesario para llevar a cabo dicho mantenimiento, la oficina en el país debería identificar —en la etapa de diseño de los activos— las responsabilidades y las disposiciones institucionales a nivel comunitario, de distrito y/o nacional relativas al mantenimiento a largo plazo. Deberían formularse y aplicarse planes de mantenimiento para cada categoría de activos, que deberían incluir, entre otros, los acuerdos formales que fueran necesarios, la movilización social, el desarrollo de capacidades y las necesidades de recursos.

⇒ *Traspaso de responsabilidades*

58. **Recomendación 7:** La oficina en el país debería llegar a un acuerdo con el Gobierno respecto de la creación de un sistema gubernamental para intervenir ante la inseguridad alimentaria que funcione adecuadamente y sea sostenible, a fin de posibilitar un traspaso de las responsabilidades relativas a la ejecución de las actividades de ECA/ACA. Dicho traspaso sería similar al traspaso de las responsabilidades en materia de seguimiento de la seguridad alimentaria que ya está en curso. En la planificación de este proceso deberían tomarse en consideración los cambios en las modalidades de ayuda aplicadas en Nepal —como, por ejemplo, los enfoques sectoriales— y los modelos utilizados en otros países que han dado buenos resultados. Se necesitará un apoyo financiero adecuado para llevar adelante esta labor.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	alimentos para la creación de activos
AusAID	Agencia de Australia para el Desarrollo Internacional
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
ECA/ACA	efectivo/alimentos para la creación de activos
ECA	efectivo para la creación de activos
FAO	Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
ONG	organización no gubernamental
OPSR	operación prolongada de socorro y recuperación
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	programa en el país
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia