

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-C**  
9 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 SENEGAL (2005-2010)**

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 de Evaluación, OEV: Sra. E. Benoit Tel.: 066513-3802

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

La presente evaluación, en la que se determinan los efectos y el impacto en el Senegal de los programas de alimentos para la creación de activos, forma parte de una serie de evaluaciones dedicadas al impacto de estas actividades en la resiliencia de los medios de subsistencia. El equipo de evaluación puso de relieve las enseñanzas que sirven para mejorar el impacto en la resiliencia y adaptar los futuros programas de alimentos para la creación de activos a la estrategia gubernamental de fomento de la resiliencia, de 2013, al Manual de orientación del PMA sobre los programas de alimentos para la creación de activos (2011) y a la política del PMA sobre reducción del riesgo de desastres.

La evaluación se centró en los componentes de alimentos para la creación de activos de tres operaciones del PMA que iban de 2005 a 2010: el programa en el país 104510 y las operaciones prolongadas de socorro y recuperación 101881 y 106120. Durante las temporadas de carestía se aportaron alimentos y otros insumos para la creación de activos a 209.000 participantes al año de 14 departamentos, siete regiones y seis zonas de subsistencia.

La población multiétnica del Senegal (13,6 millones de personas en 2012) se vio afectada durante el período de evaluación por una sucesión de crisis, entre ellas el conflicto de Casamancia, la crisis de los precios de los alimentos de 2008 y las inundaciones de 2009. El Senegal es un país muy expuesto a los riesgos de origen natural, las epidemias, la erosión costera y la salinización de los suelos. En 2012 más del 50 % de la población vivía en condiciones de pobreza, en su mayor parte en el medio rural.

En el marco de la evaluación se constató que seguía usándose el 95 % de los activos. Según un 85 % de los encuestados participantes, las actividades de alimentos para la creación de activos reportaron beneficios a corto plazo en forma de seguridad alimentaria. Los impactos a plazo medio se debieron principalmente al hecho de que los activos ofrecieron oportunidades de generación de ingresos y producción de alimentos, como en el caso de los huertos, los diques y la regeneración de los manglares; el 82 % de los grupos de debate de las aldeas participantes apreciaron mejoras biofísicas gracias al incremento de la producción agrícola, la cubierta vegetal, la estabilización de los suelos y el acceso al agua; contribuyeron a incrementar la productividad agrícola los huertos de frutas y hortalizas, la mejora de los pastos y el aumento de los rendimientos, mientras el 88 % de los beneficiarios encuestados apreció mejoras en los medios de subsistencia disponibles a raíz del aumento de los rendimientos, los excedentes y los ingresos. Mediante el análisis del aporte dietético, se constató que habían mejorado los hábitos de consumo en los hogares participantes.

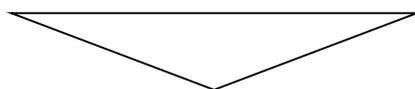
Las actividades de alimentos para la creación de activos surten menos efectos en la plasmación de impactos a más largo plazo por lo que se refiere a la cohesión social y al fomento de la resiliencia: un 78 % de los encuestados contestaron que no se habían registrado cambios importantes. Los procesos de distribución de alimentos y las normas de trabajo en el ámbito de las intervenciones de alimentos para la creación de activos no siempre estaban claramente definidos, no eran coherentes ni se respetaban en las aldeas, lo cual generaba la sensación de desigualdad. Parece que los programas de alimentos para la creación de activos

han ido dirigidos a las mujeres y han propiciado su participación en el presupuesto familiar. Se observaron efectos secundarios positivos derivados de los activos más frecuentemente mencionados, como la rehabilitación de las tierras bajas y los huertos.

La selección geográfica fue adecuada a escala nacional, pero la selección en las aldeas se resintió como consecuencia de una ejecución inadecuada y de problemas de transparencia generalizados. Otros factores que afectaron al impacto fueron la financiación y la capacidad operacional, las asociaciones y la capacidad técnica en materia de diseño, ejecución, sensibilización de las comunidades (en particular por lo que se refiere al mantenimiento de los activos) y seguimiento. Se observaron deficiencias en los sistemas de presentación de informes, así como una falta de indicadores pertinentes para determinar los progresos.

A raíz de la evaluación se formularon las recomendaciones siguientes: adoptar un enfoque plurianual de fomento de la resiliencia, basado en intervenciones de alimentos para la creación de activos y vinculado con los marcos nacionales; garantizar que la política y la orientación del PMA se aplicaran de forma eficaz sobre el terreno; concertar acuerdos de asociación para la ejecución y planes de acción participativos a nivel de las comunidades; apoyar la elaboración de un marco normalizado de seguimiento y evaluación de las actividades de alimentos para la creación de activos, y elaborar una estrategia de comunicación comunitaria.

## 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 el Senegal (2005-2010)” (WFP/EB.1/2014/5-C) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.1/2014/5-C/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. Mediante la presente evaluación se ha determinado el impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos (ACA) del PMA llevadas a cabo en el Senegal entre 2005 y 2010. Los objetivos de la evaluación —que formaba parte de una serie de evaluaciones llevadas a cabo en varios países— eran valorar los efectos e impactos de las actividades de ACA en la resiliencia de los medios de subsistencia, determinar los cambios necesarios para aumentar los impactos y generar enseñanzas para mejorar la alineación de las actividades con el Manual de orientación del PMA sobre los programas de ACA y la política del PMA sobre reducción del riesgo de desastres, ambos de 2011<sup>1</sup>. Las constataciones derivadas de la evaluación se examinaron a la luz de la estrategia gubernamental de fomento de la resiliencia<sup>2</sup> y las medidas del Gobierno de adaptación al cambio climático<sup>3</sup>. Se abordaron tres aspectos centrales:
  - ¿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 para tener en cuenta las respuestas a las dos preguntas anteriores?
2. Partiendo de los activos creados en la esfera de los recursos naturales, la evaluación puso a prueba una teoría del cambio para determinar el impacto previsto a corto, a medio y a largo plazo, en particular en la seguridad alimentaria biofísica, los medios de subsistencia y la resiliencia.
3. Entre los diversos métodos empleados cabe mencionar un examen de los documentos, una encuesta de 1.596 hogares (826 de aldeas participantes y 720 de aldeas de referencia)<sup>4</sup>, 38 perfiles de aldeas, 76 reuniones de grupos de debate integrados solo por hombres o solo por mujeres, 131 entrevistas semiestructuradas con importantes partes interesadas y 20 evaluaciones de los activos creados.
4. Los sistemas del PMA de presentación de informes sobre las operaciones prolongadas de socorro y recuperación (OPSR) no permiten registrar los recursos y los gastos por componente, algo que, combinado con deficiencias en el seguimiento, planteó grandes problemas durante todo el ciclo del proyecto, como poca información sobre el registro de

<sup>1</sup> Manual de orientación sobre los programas de ACA del PMA (2011) y “Política del PMA sobre reducción y gestión del riesgo de catástrofes” (WFP/EB.2/2011/4-A). Los programas evaluados se diseñaron y ejecutaron antes de aprobarse el manual y la política mencionados, pero sus metas eran, en general, semejantes y en los términos de referencia de la evaluación se hacía hincapié en el aprendizaje.

<sup>2</sup> Puesta en marcha en 2013 para hacer frente a las causas últimas de la vulnerabilidad.

<sup>3</sup> Cabe mencionar el Plan de acción nacional en materia de cambio climático de 2006, la Estrategia nacional de adaptación al cambio climático de 2010 y el perfil del Senegal en materia de riesgo de cambio climático y adaptación a este, preparado en 2011 por el Banco Mundial y el Fondo Mundial para la Reducción de los Desastres y la Recuperación con el título de “Vulnerabilidad, reducción de los riesgos y adaptación al cambio climático”.

<sup>4</sup> Se consideran aldeas participantes aquellas en las que se ha llevado a cabo por lo menos una actividad de ACA; las aldeas de referencia presentaban características muy semejantes, pero en ellas no habían tenido lugar intervenciones de ACA.

los activos y lagunas e incoherencias en el seguimiento de los activos<sup>5</sup>. El equipo de evaluación examinó los activos creados en 65 aldeas beneficiarias, para los cuales la oficina en el país contaba con registros y conocía la ubicación; sin embargo, según los informes de los asociados examinados posteriormente, puede que el número de aldeas con actividades de ACA fuera muy superior.

5. Estas limitaciones quedaron atenuadas por la validación de muestras, la triangulación de datos y el análisis transversal comparado de los hogares participantes y de referencia. Mediante la evaluación se apreciaron considerables efectos secundarios que mermaron el valor analítico de los datos comparados, si bien se confirmaron diferencias notables en varios aspectos del análisis.

## CONTEXTO

6. La población multiétnica del Senegal (13,6 millones de personas en 2012) se vio afectada durante el período de evaluación por una sucesión de crisis, entre ellas el conflicto de Casamancia, la crisis de los precios de los alimentos de 2008 y las inundaciones de 2009. El PMA respondió a una emergencia nacional reorientando la OPSR 106120, en un principio centrada en la recuperación y la estabilización en Casamancia, para ampliarla a 13 de las 14 regiones del Senegal y fusionando la OPSR con las operaciones del programa en el país 104510. A raíz de ello se amplió la distribución por todo el país de los escasos recursos y, ulteriormente, se contrajeron las transferencias de alimentos a los beneficiarios seleccionados, incluidos los participantes en actividades de ACA.

### Actividades de ACA realizadas por el PMA en el Senegal entre 2005 y 2010

7. La evaluación se centró en los componentes de ACA de tres proyectos —el programa en el país 104510 (2007-2011) y las OPSR 101881 (2005-2007) y 106120 (2008-2011)— en los que, según los registros, participaban al año entre 37.000 y 209.000 personas<sup>6</sup> de 14 departamentos, siete regiones y seis zonas de subsistencia. Los gastos estimados ascendían a 7,62 millones de dólares EE.UU., suma que representó el 6 % del gasto total de la oficina en el país durante todo el período examinado.
8. La selección geográfica a escala nacional se basó en un análisis de la seguridad alimentaria; el PMA y sus asociados sobre el terreno determinaron localmente la selección de las comunidades en el marco de reuniones anuales. La selección de los participantes incumbió a los asociados o las autoridades de las aldeas que aplicaron el principio de autoselección<sup>7</sup>. Los participantes recibieron una combinación de alimentos y otros incentivos (capacitación y plantones), con el objeto de crear activos durante la temporada de carestía sobre la base de normas de trabajo negociadas.

<sup>5</sup> Por ejemplo, en los informes normalizados sobre los proyectos del PMA, se informó de 37.000 actividades de ACA en las que habían participado 209.000 personas en 2005-2010, mientras que en la base de datos de seguimiento de la oficina en el país figuraban datos sobre actividades de ACA en las que solo habían participado 13.830 personas.

<sup>6</sup> El número máximo de beneficiarios se registró a raíz de la emergencia nacional de 2008.

<sup>7</sup> Se esperaba que las actividades de ACA atrajeran solo a personas pobres aptas para el trabajo, dándose por supuesto que las prestaciones serían insuficientes para atraer a otras.

## CONSTATAIONES

### Categorías de activos y funcionalidad

9. Se observaron tres categorías de activos:
- activos para la reforestación (viveros, regeneración natural asistida, regeneración de manglares): 35 % de los activos verificados;
  - activos para la rehabilitación de las tierras bajas y la protección contra las inundaciones: 40 %, y
  - huertos comunitarios y viveros conexos: 25 %.
10. De los activos evaluados, se seguía usando un 95 % (véase el Cuadro 1); en general, los huertos y la rehabilitación de las tierras bajas se valoraron más que los activos para la reforestación<sup>8</sup>. Un 85 % de los activos (un 94 % de los que habían sobrevivido) estaban bien o muy bien ubicados para responder a las necesidades paisajísticas y comunitarias<sup>9</sup>.

CUADRO 1: PUNTUACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE LOS ACTIVOS*, POR CATEGORÍA						
Número de activos	Categoría de los activos	Número de zonas de subsistencia	Lugar	Calidad	Mantenimiento	Promedio
7	Reforestación	4: agrosilvopastoral/alimentaria; agropastoral/cacahuete; agropastoral/caupí; agrosilvícola/pesca – turismo	3	3,3	2,4	2,9
8	Rehabilitación de las tierras bajas	4: agropastoral/cacahuete; agrosilvopastoral/alimentario; agrosilvícola/pesca - turismo; agrosilvopastoral/cacahuete y algodón	5	3,25	3,25	3,8
5	Huertos comunitarios**	4: agropastoral/cacahuete; agropastoral/caupí; agrosilvopastoral/alimentario; silvopastoral	4,8	3,6	4	4,1

\* 5 = excelente; 4 = bueno; 3 = aceptable; 2 = mediocre, y 1 = muy malo.

\*\* Un vivero adyacente a un huerto comunitario cuenta como activo.

Fuente: Verificación de activos, 2013.

11. No se observaron estrategias sistemáticas de mantenimiento con fines de sostenibilidad a más largo plazo: en las aldeas participantes, un 73,7 % de los encuestados informaron de su participación en la construcción de activos, pero solo un 52 % de los grupos de debate de las aldeas comunicaron la existencia de comités de mantenimiento. Los efectos de ello eran patentes: casi un 95 % de los diques evaluados se encontraban inacabados.

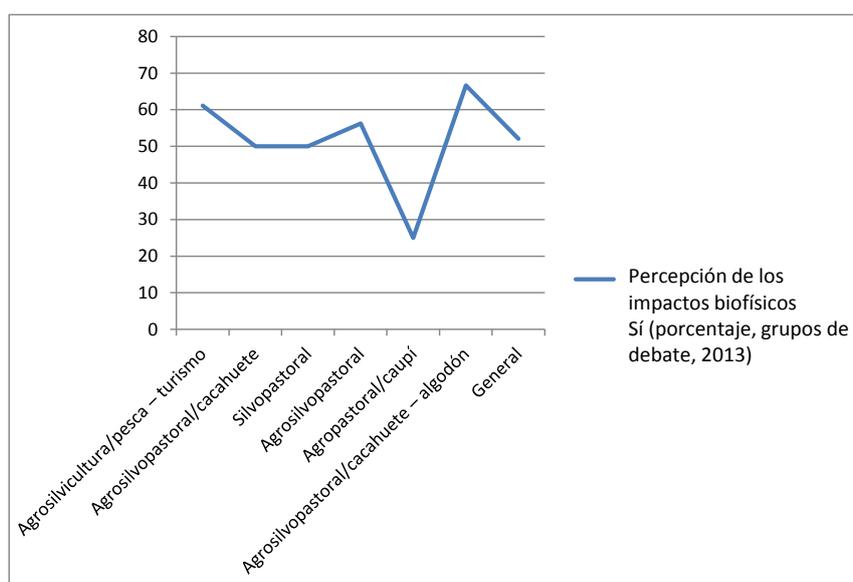
<sup>8</sup> El protocolo de evaluación de los activos se basa en la metodología de puntuación de los activos de las aldeas que figura en el Manual de orientación del PMA sobre los programas de ACA, Anexo E-1.

<sup>9</sup> Entre los activos para la reforestación, la regeneración de manglares y la regeneración natural asistida obtuvieron buena puntuación en cuanto a la ubicación, pero los viveros y la plantación de árboles registraron malos resultados.

## Efectos en el entorno biofísico y la agricultura

12. En las aldeas participantes un 82 % de los grupos de debate observó impactos biofísicos en la cubierta forestal, la estabilidad de los suelos, las inundaciones y la disponibilidad y el uso del agua. En la Figura 1 se aprecia que la mayoría de quienes respondieron a la encuesta de hogares señalaron impactos en todas las zonas, excepto la zona agropastoral donde predominaba el cultivo del caupí. Aunque no había diferencias estadísticas entre las distintas zonas de subsistencia, se constató una acusada relación entre la condición de los activos y los efectos biofísicos.

**Figura 1: Percepción de los impactos biofísicos en las aldeas participantes, por zona**



Fuente: Manglares de los grupos de debate, 2013.

13. En las aldeas de referencia, un 18 % de los encuestados comunicaron impactos biofísicos positivos, efecto secundario confirmado por el equipo de evaluación, que constató que estas aldeas habían reproducido los activos satisfactorios o pertinentes, en particular la regeneración natural asistida, la reforestación y los diques.

14. Las limitaciones en el seguimiento impidieron medir las variaciones en la productividad agrícola resultantes del establecimiento de activos, pero mediante triangulaciones de los datos derivados de las encuestas de hogares, la información comunicada por los grupos de debate y otros datos secundarios, el equipo de evaluación halló pruebas cualitativas de los vínculos entre la creación de activos de gran calidad y el aumento de la productividad agrícola en las aldeas participantes, como por ejemplo:

- la recuperación de las tierras bajas y los manglares contribuyó a aumentar el rendimiento, la diversidad biológica, el acceso al agua y la desalinización de los suelos, a mejorar la cubierta vegetal y a reducir la degradación de las tierras costeras;
- la reforestación permitió mejorar el mantenimiento del ganado y el uso de plantas con fines medicinales y alimentarios;
- los diques contra la salinización contribuyeron a recuperar tierras cultivables y a aumentar el rendimiento y el número de cosechas gracias a la asistencia técnica y a las semillas certificadas proporcionadas en el marco de las actividades de ACA, y

- los diques contribuyeron a reponer las aguas subterráneas, desalinizar las parcelas y fomentar la producción de arroz, la explotación piscícola y el riego de huertos y arrozales.

### **Efectos en la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia**

15. Un 85 % de los encuestados de los hogares participantes comunicó que las actividades de ACA habían aportado beneficios inmediatos en cuanto a la seguridad alimentaria, sin que se apreciaran diferencias entre la percepción de los hombres y la de las mujeres. La puntuación relativa al consumo de alimentos solo se consignó en un informe normalizado de los proyectos para todas las actividades analizadas<sup>10</sup>, lo que impidió analizar las tendencias. En la información cualitativa y la documentación de los asociados se mencionaban los huertos y los activos agroforestales como factores que habían contribuido decisivamente a la mejora de la seguridad alimentaria a corto y a medio plazo, diversificando la dieta y generando excedentes destinados al consumo o la venta.
16. Mediante el análisis del aporte dietético llevado a cabo en el marco de la evaluación, se apreciaron diferencias notables en el número de comidas diarias (Cuadro 2) y en los productos consumidos:
  - entre los grupos participantes y los grupos de referencia: los niños beneficiarios comían más veces;
  - entre las aldeas participantes y las aldeas de referencia: los jóvenes y niños de las aldeas participantes consumían un mayor número de comidas, y
  - entre grupos de edad en las aldeas participantes: aunque los adultos beneficiarios comían menos veces que los no beneficiarios, los datos dan a entender que estas comidas eran de calidad superior o que los adultos beneficiarios compartían los alimentos con sus niños, que presuntamente consumían más comidas que los niños no beneficiarios.
17. La diferencia más notable en cuanto al consumo desde el punto de vista estadístico se refería a la fruta, consumida 5,8 veces a la semana por los beneficiarios, frente a 3,5 veces en el caso de quienes no eran beneficiarios. Se documentó un mayor consumo de carne en las aldeas participantes y entre los beneficiarios.

---

<sup>10</sup> En un informe normalizado sobre los proyectos correspondiente a la OPSR 106121, de 2010.

<b>CUADRO 2: NÚMERO DE COMIDAS DIARIAS, POR GRUPO DE EDAD (porcentaje de encuestados)</b>					
<b>Número de comidas</b>	<b>0</b>	<b>1-2</b>	<b>3</b>	<b>4-9</b>	<b>Total</b>
<b>Aldeas participantes (no beneficiarias)</b>					
Adultos (> 18 años)	0	7,04	92,11	0,84	<b>100</b>
Jóvenes (6-18 años)	0,85	3,95	91,53	3,67	<b>100</b>
Niños (6 meses-5 años)	1,43	1,43	66,29	30,35	<b>100</b>
<b>Aldeas participantes (beneficiarias)</b>					
Adultos (> 18 años)	0	19,4	80,17	0,43	<b>100</b>
Jóvenes (6-18 años)	0	0	8,66	91,03	<b>100</b>
Niños (6 meses-5 años)	0	5,13	56,88	38,00	<b>100</b>
<b>Aldeas de referencia (no beneficiarias)</b>					
Adultos (> 18 años)	0	24,03	75,84	0,13	<b>100</b>
Jóvenes (6-18 años)	0,26	13,5	82,44	3,80	<b>100</b>
Niños (6 meses-5 años)	1,24	8,51	62,9	27,31	<b>100</b>

*Fuente:* Encuesta de hogares 2013.

18. Las mejoras de los medios de subsistencia mencionadas en relación con activos derivados de actividades de ACA fueron un aumento del rendimiento, la producción de excedentes y la generación de ingresos. Como se aprecia en el Cuadro 3, había diferencias significativas en la percepción de esas mejoras, mencionadas por el 88 % de los beneficiarios encuestados frente al 48 % de los no beneficiarios en las aldeas participantes, y por un 74 % de las personas encuestadas en las aldeas participantes, frente a un 48% en las aldeas de referencia. En general, las mujeres se mostraron algo menos positivas que los hombres al evaluar las mejoras en los medios de subsistencia. Los efectos percibidos en las aldeas de referencia podrían deberse a un efecto secundario y a una posible repercusión más amplia de las iniciativas en el medio ambiente, como en el caso de la rehabilitación de manglares.

<b>CUADRO 3: PERCEPCIÓN DE LAS MEJORAS EN LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA RESULTANTES DE ACTIVIDADES DE ACA (porcentaje de encuestados)</b>			
<b>Categoría</b>		<b>Mejoras apreciables/leves</b>	<b>Ninguna mejora</b>
Zonas de subsistencia	Agrosilvícola/pesca - turismo	75,6	24,4
	Agropastoral/cacahuete	54,5	45,5
	Silvopastoral	70,0	30,0
	Agrosilvopastoral/alimentario	57,8	24,2
	Agropastoral/caupí	65,6	34,4
	Agrosilvopastoral/cacahuete – algodón	82,3	17,7
Aldeas participantes	Beneficiarios	88,2	11,8
	No beneficiarios	48,4	51,6
	<i>Total parcial</i>	<i>74,1</i>	<i>25,9</i>
Aldeas de referencia		48,0	52,0
<b>TOTAL</b>		<b>63,5</b>	<b>36,5</b>

*Fuente:* Encuesta de hogares 2013.

19. También se observaron diferencias entre las distintas zonas de subsistencia; se comunicaron más mejoras en las zonas donde se rehabilitaron tierras bajas y se crearon huertos. Los beneficiarios comunicaron mayores niveles de mejora que los no beneficiarios en todas las zonas, con excepción de dos, donde se comunicaron efectos peores para los beneficiarios: la zona agropastoral donde se cultivaba el caupí y cuya producción era deficitaria<sup>11</sup>, y la zona agrosilvícola donde predominaban la pesca y el turismo y la persistencia del conflicto afectaba a los ingresos de todos los grupos.
20. Las modificaciones en los ingresos atribuibles a las actividades de ACA no pudieron valorarse directamente por los escasos datos de seguimiento disponibles. No obstante, del seguimiento cualitativo realizado por los asociados cabe inferir lo siguiente:
- la regeneración de los manglares y la consiguiente diversidad biológica contribuyeron al incremento de la pesca y la apicultura con fines de generación de ingresos;
  - las plantaciones de anacardos contribuyeron a aumentar los ingresos a la vez que ofrecieron barreras de protección frente a los incendios;
  - además de ofrecer protección contra los incendios, gracias a la regeneración natural asistida se creó empleo mediante la explotación forestal y se aumentaron los ingresos derivados de la venta de productos forestales secundarios;
  - pese a que se desaprovecharon algunas oportunidades, por ejemplo de explotación piscícola, y a que un 95 % de los diques observados seguían inacabados, la rehabilitación de las tierras bajas y el establecimiento de diques y de parcelas con

<sup>11</sup> Zonas de subsistencia descritas en el análisis exhaustivo de la vulnerabilidad y la seguridad alimentaria realizado por el PMA (2010).

microcaballones contribuyeron a incrementar el rendimiento y las oportunidades conexas de generar ingresos gracias a los arrozales restaurados<sup>12</sup>.

- Los huertos vinculados con actividades de ACA contribuyeron a la mejora de los medios de subsistencia, en particular de los ingresos de las mujeres. Aunque no se cuantificaron, se registraron muchos testimonios de venta de productos excedentarios de los huertos. En las reuniones de los grupos de debate (véase el Cuadro 4) también se señalaron diferencias de opinión entre hombres y mujeres en cuanto al impacto de las actividades en la independencia financiera de las mujeres.

## Efectos en la cohesión social y la resiliencia

21. Las mujeres fueron las principales beneficiarias de la capacitación impartida en el marco de las actividades de ACA, centrada en la construcción de activos técnicos, la nutrición y la higiene; algo menos de la mitad de los encuestados señalaron que las actividades de ACA habían contribuido a promover la participación de las mujeres en la adopción de decisiones, su empoderamiento y su capacidad de organizarse autónomamente. Sin embargo, se informó de que la capacitación en regeneración natural asistida no siempre se había destinado de forma adecuada a quienes debían realizar esa labor.
22. La migración es una estrategia tradicional para hacer frente a la inseguridad alimentaria en las zonas rurales. Los datos cualitativos de la mayor parte de los encuestados dan a entender que, en todas las categorías de activos y las distintas zonas, las actividades de ACA contribuyeron a reducir la migración, especialmente mientras se estaban construyendo los activos, a la vez que la consiguiente permanencia de la mano de obra tuvo efectos positivos en el rendimiento agrícola y redujo la vulnerabilidad en las aldeas participantes.
23. El establecimiento de criterios adecuados para medir la resiliencia sigue resultando problemático tanto en el PMA como en otros organismos. En lugar de recurrir a la estimación directa, el equipo de evaluación eligió como principales parámetros de evaluación la mayor capacidad de hacer frente a las crisis, las estrategias de supervivencia utilizadas y las oportunidades de subsistencia. Aplicando estos parámetros pudo corroborar las percepciones de los encuestados —que en general coincidían con las interpretaciones de los grupos de debate—, según los cuales la resiliencia suponía una mejora de la seguridad alimentaria y de las oportunidades de subsistencia.
24. El Cuadro 4, donde se resume el modo en que los grupos de debate percibían los impactos de las actividades de ACA en varias esferas, confirma en general la valoración de estas actividades, en particular por lo que se refiere a su impacto en los ingresos y la nutrición. Aunque los activos no habían tenido impacto alguno en la resiliencia, muchos creían firmemente en su potencial, lo que da a entender que tal vez este todavía no se haya explotado plenamente.

---

<sup>12</sup> En los informes normalizados de los proyectos se indicaba que, gracias al desbroce de las tierras bajas y el desarrollo de arrozales, se rehabilitaron para uso agrícola 84.689 hectáreas. En los informes del *Projet d'appui à la petite irrigation*, se indicaban los cambios cuantificados resultantes de las actividades de ACA, la asistencia técnica y el suministro de semillas certificadas, como aumentos del rendimiento de la producción de arroz, de 800 kilogramos a 3,5 toneladas por hectárea y de dos a tres cosechas al año.

<b>CUADRO 4: IMPACTO DE LAS INTERVENCIONES DE ACA SEGÚN LOS GRUPOS DE DEBATE</b>				
Efecto/impacto	Aldeas participantes		Aldeas de referencia	
	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres
Valoración positiva de las intervenciones de ACA	Sí	Sí	Sí	Sí
Aumento de los ingresos percibidos	Sí	Sí	No	No
Mejora de la seguridad nutricional familiar	Sí	Sí	No	No
Grado de independencia financiera	Sí	No	No	No
Impacto en la resiliencia	No	No	No	No
Potencial para mejorar la resiliencia	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Reuniones de los grupos de debate, 2013.

25. En el Cuadro 5 figuran más detalles relativos a las notables diferencias entre la percepción del impacto en la resiliencia que tienen hombres y mujeres; en general, los hombres se muestran más positivos. Aunque la evaluación no sirvió para explicar enteramente esa diferente percepción, las diferencias aún más pronunciadas entre las aldeas participantes y las de referencia dan idea del efecto de las intervenciones de ACA.

<b>CUADRO 5: PERCEPCIÓN DEL IMPACTO EN LA RESILIENCIA, POR SEXO (porcentaje de encuestados)</b>			
		Ningún impacto	Algo de impacto
Aldeas participantes	Hombres	68,42	31,58
	Mujeres	73,68	26,32
	<b>Total</b>	<b>71,05</b>	<b>28,95</b>
Aldeas de referencia	Hombres	78,95	21,05
	Mujeres	89,47	10,53
	<b>Total</b>	<b>84,21</b>	<b>15,79</b>
<b>TOTAL</b>		<b>77,63</b>	<b>22,37</b>

Fuente: Reuniones de los grupos de debate, 2013.

26. En el Cuadro 6 se corroboran las conclusiones de las reuniones de los grupos de debate relativas al efecto de las actividades de ACA en la participación de las mujeres en la gestión del presupuesto del hogar; un 64 % de los hogares beneficiarios indicaron que la mujer participaba, frente a un 33 % y un 52 % en el caso de los hogares no beneficiarios y las aldeas de referencia, respectivamente. En datos más pormenorizados se observan diferencias entre zonas de subsistencia: en la subregión silvopastoral solo un 15 % de los hogares beneficiarios indicó que las mujeres participaban en la gestión del presupuesto.

<b>CUADRO 6: PERCEPCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO DE LOS HOGARES PARA ALIMENTOS (porcentaje de encuestados)</b>				
		<b>Esposa/ ambos cónyuges</b>	<b>Esposo</b>	<b>Otros</b>
Aldeas participantes	Beneficiarios	63,68	33,97	2,35
	No beneficiarios	32,92	56,46	5,62
	<i>Total parcial</i>	<i>52,55</i>	<i>43,69</i>	<i>3,76</i>
Aldeas de referencia		51,65	43,90	4,42
<b>TOTAL</b>		<b>52,13</b>	<b>43,79</b>	<b>4,08</b>

Fuente: Encuesta de hogares 2013.

27. En cuanto al impacto de las actividades de ACA en la cohesión social, el equipo de evaluación determinó que en las aldeas los procesos de distribución de alimentos y las normas de trabajo no siempre eran coherentes ni estaban claras o se respetaban: las modalidades de distribución de alimentos variaban en función de las ubicaciones y los asociados, y apenas había indicios de que se aplicarían uniformemente las normas de trabajo en relación con las tareas realizadas. Muchos encuestados mencionaron la incapacidad o la negativa de los asociados con respecto al cumplimiento de las normas de distribución de alimentos, con lo cual se percibían desigualdades. Las observaciones de los no beneficiarios ponían de relieve la importancia de una gestión de la ejecución transparente y coherente para evitar la impresión de sesgo en la selección de aldeas y participantes como consecuencia de una influencia indebida de los grupos de élite. El equipo señaló que, en ocasiones, estas cuestiones daban pie a conjeturas —y en algunas regiones a percepciones— de que las intervenciones de ACA alimentaban los conflictos entre los ganaderos y los agricultores por los pastos, el forraje o la ubicación de los activos.

### **Efectos involuntarios**

28. En un 39 % de las aldeas de referencia se comunicaron notables efectos secundarios positivos derivados del impacto de las actividades de ACA en el ámbito biofísico y de los medios de subsistencia (véase el Cuadro 7). Comunicó efectos secundarios un 63 % de los grupos de debate integrados por hombres, frente a un 16 % en el caso de las mujeres, diferencia que puede deberse al mayor grado de acceso a la información, movilidad y opciones de estrategias de supervivencia de que gozan los hombres, algo que también puede contribuir a su mayor optimismo por lo que se refiere a la resiliencia. Un 79 % de los encuestados de estas aldeas también comunicaron efectos secundarios transmitidos de los grupos beneficiarios a los no beneficiarios en las aldeas participantes. Los efectos secundarios más comunicados se referían a la rehabilitación de las tierras bajas con fines de producción de arroz y a los huertos comunitarios. Hay que tener cuidado al examinar esas impresiones, pues los efectos no podían deberse exclusivamente a los programas de ACA: el equipo de evaluación registró la presencia de otras 99 organizaciones de ayuda que operaban en las mismas zonas.

<b>CUADRO 7: PERCEPCIÓN DE EFECTOS SECUNDARIOS POR TIPO DE ALDEA Y SEXO (porcentaje de encuestados)</b>									
Efectos secundarios	Aldeas participantes			Aldeas de referencia			Todas las aldeas		
	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total	Mujeres	Hombres	Total
<b>No</b>	21	21	<b>21</b>	84	37	<b>61</b>	53	29	<b>41</b>
<b>Sí</b>	79	79	<b>79</b>	16	63	<b>39</b>	47	71	<b>59</b>

*Fuente:* Reuniones de los grupos de debate, 2013.

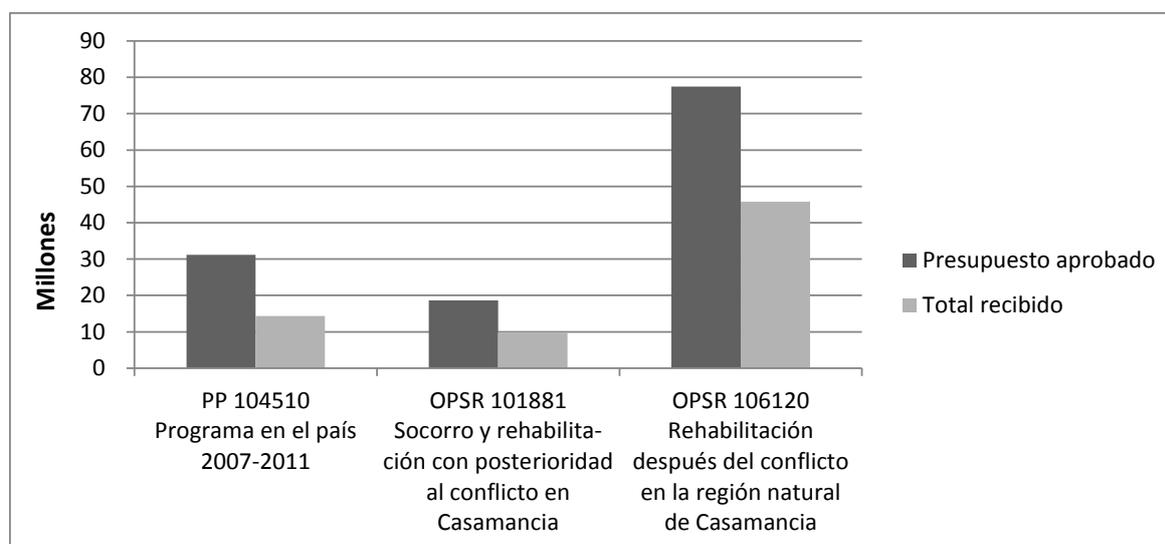
29. Aunque con la evaluación no se pudo determinar de manera concluyente el riesgo de dependencia inducida, más de la mitad de los asociados entrevistados comunicaron este riesgo, derivado de las dificultades de movilizar a las comunidades de las zonas seleccionadas para emprender actividades a gran escala sin ofrecerles a cambio incentivos. En varias aldeas y zonas de subsistencia la evaluación determinó que la labor de creación y mantenimiento del activo se detenía cuando terminaba la distribución de alimentos, como se observaba en la gran proporción de diques inacabados.

## FACTORES QUE AFECTAN AL IMPACTO

### Externos

30. Los factores externos que escapaban al control del PMA fueron el peso de las crisis recurrentes acumuladas, que limitó el impacto de las intervenciones de ACA, y los entornos complicados, especialmente en Casamancia, donde la situación de seguridad seguía siendo inestable. A raíz de la emergencia nacional de 2008 hubo que destinar los recursos de la OPSR a una intervención de emergencia. La OPSR 1018.8.1 careció de recursos suficientes durante todo el período de la evaluación, por lo que no pudo cumplir sus metas de recuperación correspondientes al componente de ACA.
31. Todos los proyectos carecieron de suficientes recursos para atender las necesidades revisadas (véase la Figura 2), especialmente durante los primeros años del período evaluado. Más de la mitad de los asociados mencionaron que la insuficiencia de fondos había estorbado repetidamente la entrega puntual de insumos destinados a la realización de actividades de ACA, con lo cual había disminuido la remuneración alimenticia por el trabajo realizado y se había retrasado la distribución.

**Figura 2: Presupuesto real frente a presupuesto previsto para todas las actividades (en millones de dólares)**



Fuentes: Documentos de los proyectos, revisiones presupuestarias, informes normalizados de los proyectos.

## Internos

32. Los factores de importancia para el impacto que el PMA tiene bajo su control son la estrategia de ejecución (asociaciones, procesos de distribución, selección de activos y orientación de la ayuda y procesos operacionales), la entrega, la orientación y capacitación, el seguimiento y evaluación (SyE) y las prestaciones.

## Estrategia de ejecución

33. La colaboración con los asociados cooperantes fue una estrategia eficiente que hizo posible una cobertura amplia y sirvió para catalizar la movilización comunitaria mediante el mutuo respaldo de los objetivos de las actividades de ACA y los de los asociados. Sin embargo, la mayoría de los activos fueron determinados por los asociados, de los cuales pocos tenían capacidad técnica para emprender construcciones complejas, como diques contra la salinización.
34. La falta de una ejecución sistemática, de comunicaciones claras y de transparencia en las modalidades de distribución en el marco de las iniciativas de ACA y en la selección de los participantes generó conjeturas y, por ende, la percepción de que estas iniciativas exacerbaban las tensiones sociales.
35. No se prestó la debida atención a la función de los dirigentes de las aldeas ni a la alineación con los planes de desarrollo descentralizados en la planificación de los procesos de selección de las comunidades y activos, lo cual puede que haya limitado la identificación con las actividades de ACA y su potencial de impacto sistémico.
36. El impacto de estos factores relativos a la ejecución también se vio afectado por la falta de estrategias de cese de las actividades de ACA comunicadas con claridad, lo cual aumentó el riesgo de coartar los mecanismos tradicionales de resistencia de las comunidades al crear expectativas de incentivos relacionados con la construcción de activos comunitarios.

## Cuestiones operacionales

37. El equipo de evaluación constató que las aldeas que habían comunicado pocos o ningún problema de distribución de alimentos durante la temporada de carestía presentaban impactos más positivos. Sin embargo, más de la mitad de los encuestados indicaron que los alimentos se habían entregado con retraso durante el período de evaluación, en ocasiones sin coincidir con la temporada de carestía. La información sobre los envíos confirma que hubo fluctuaciones en la puntualidad de las entregas<sup>13</sup>.
38. La orientación técnica, especialmente en francés, no estuvo disponible o no se comunicó ampliamente a los beneficiarios y asociados. Se observó sistemáticamente que los asociados en la ejecución no estaban capacitados en los sistemas de seguimiento o no se ocupaban de ellos.
39. Pocos beneficiarios se mostraron satisfechos con la canasta de alimentos de las actividades de ACA, mencionando modalidades de distribución o normas de trabajo confusas o inadecuadas. Esto supuso que, con frecuencia, se recibiera sobre el terreno una ración diaria independientemente del trabajo realizado. La ración, de 3 kilogramos de arroz diarios por familia, se consideraba por lo general insuficiente para el tamaño de las familias.

---

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

40. En general, las actividades de ACA del PMA contribuyeron debidamente a la mitigación de brotes de hambre a corto plazo. También contribuyeron a la plasmación a plazo medio de impactos en la seguridad alimentaria; las familias participantes gozaron de mayor diversidad en la dieta y comunicaron mejoras en la nutrición de los hogares derivadas de la horticultura y el cultivo de arroz.
41. Las intervenciones en el ámbito de los recursos naturales tuvieron impactos positivos en las tierras, el ganado y el consumo de alimentos. La construcción de diques para la rehabilitación de las tierras bajas contribuyó a mejorar el rendimiento del cultivo de arroz. Además de los impactos biofísicos en las aldeas participantes, se observaron efectos secundarios positivos en las comunidades de las inmediaciones.
42. Se comunicó sistemáticamente que los impactos a más largo plazo en la productividad agrícola derivados de los huertos y los viveros comunitarios habían contribuido a la oferta de oportunidades de obtención de ingresos, especialmente para las mujeres.
43. La generación de ingresos relacionada con la creación de activos contribuyó a mejorar los medios de subsistencia, lo cual repercutió en las personas que no participaban y en las comunidades de referencia. Los medios de subsistencia mejoraron especialmente gracias a la rehabilitación de las tierras bajas y a los huertos, con lo cual pudieron venderse los excedentes.
44. Los efectos en la cohesión social fueron desiguales. Pese a las preocupaciones suscitadas por la orientación de la ayuda y la transparencia, los beneficiarios, los asociados y los organismos reconocieron los beneficios derivados de la movilización en pro de la acción colectiva y la mejora de la participación de las mujeres en la adopción de decisiones.

---

<sup>13</sup> En los registros del Sistema de análisis y gestión del movimiento de los productos del PMA se observa que se envió puntualmente la mitad del volumen correspondiente a actividades de ACA en 2006 y 2009, tres cuartos en 2007 y 2010 y la mayor parte en 2008.

45. La mayoría de los encuestados no percibieron impacto alguno en la resiliencia, pero todos reconocieron el potencial de las actividades de ACA en esta esfera. Los indicios reunidos por el equipo de evaluación dan a entender que los impactos combinados en la productividad, los medios de subsistencia, la cohesión comunitaria y el descenso de la migración contribuyeron a elevar la resiliencia de las comunidades. Las mejoras registradas en las estrategias de supervivencia adoptadas (diversificación de la dieta, técnicas de recuperación de las tierras y oportunidades de generación de ingresos) contribuyeron a la seguridad alimentaria y ampliaron los medios de subsistencia, aspectos que los encuestados consideraron importantes ámbitos de su resiliencia.
46. Los factores contextuales externos y los que el PMA tiene bajo su control, como las deficiencias en la estrategia de los programas, las operaciones, los sistemas de seguimiento y las comunicaciones comunitarias, limitaron los posibles impactos positivos, afectaron a la identificación con los activos y a su sostenibilidad y elevaron el riesgo de transferencias condicionadas que afectarían a los incentivos para una acción comunitaria a más largo plazo orientada a la resiliencia.

## Recomendaciones

47. Mediante actualizaciones de los programas en curso, la oficina en el Senegal ya está poniendo en práctica gran parte de las enseñanzas sobre diseño y ejecución resultantes de la presente evaluación. Desde el período examinado también se han modificado considerablemente las directrices institucionales del PMA en materia de programación de actividades de ACA y actividades relacionadas con la temática de género. Las siguientes recomendaciones tienen por objeto respaldar esta labor en curso.
48. **Recomendación 1: Elaborar un enfoque plurianual de fomento de la resiliencia basado en intervenciones de ACA que esté centrado en objetivos concretos y vaya ligado a las políticas, estrategias y procesos de descentralización del Gobierno, velando por que se usen planes de desarrollo local combinados con directrices institucionales en materia de ACA con el apoyo de una estrategia de financiación y de sistemas de seguimiento adecuados.** [Oficina en el país]
49. Este enfoque debería obedecer a una perspectiva a largo plazo consonante con el Plan de acción nacional en materia de cambio climático y la estrategia de fomento de la resiliencia adoptados por el Gobierno, y debería estar dirigida a facilitar orientación para la elaboración de planes descentralizados de desarrollo integrado. El enfoque tendría también que complementar las intervenciones de otros organismos, en particular del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a fin de garantizar que las poblaciones seleccionadas reciban un apoyo coherente y que se fortalezcan las capacidades técnicas sobre el terreno.
50. **Recomendación 2: Aplicar la política del PMA sobre reducción del riesgo de desastres y sus orientaciones sobre los programas de ACA, impartiendo al personal sobre el terreno la capacitación adecuada para que aplique las orientaciones institucionales y preste asistencia técnica a los asociados y las comunidades, y difundiendo esas orientaciones y las mejores prácticas del PMA en francés, adaptándolas a las exigencias de los asociados y las comunidades.** [Oficina en el país, con apoyo de la Sede y el despacho regional]
51. Este enfoque contribuiría a desarrollar las capacidades del personal y los asociados del PMA y a incorporar eficazmente la reducción y gestión del riesgo de desastres y los

aspectos ambientales en el diseño y la ejecución sobre el terreno de las actividades de ACA. Harán falta recursos para traducir, adaptar y difundir los documentos, impartir capacitación y garantizar que el personal cuente con capacidades adecuadas para llevar a cabo las actividades sobre el terreno.

52. **Recomendación 3: Fortalecer la rendición de cuentas y la transparencia con respecto a la ejecución mediante i) la concertación con los asociados en la ejecución de acuerdos anuales sobre programas exhaustivos en los que se exija la responsabilización recíproca, y ii) planes de acción participativos de ámbito comunitario en los que se indiquen claramente las funciones y responsabilidades del PMA, los asociados técnicos y los miembros de las comunidades para el logro y la realización de los objetivos, resultados y actividades convenidos.** [Oficina en el país]
53. Los acuerdos de asociación anuales deben prever orientaciones sobre la ejecución de los programas (véase la recomendación 2); el seguimiento de los progresos y los efectos y la presentación de informes al respecto, y calendarios para la evaluación de las asociaciones.
54. **Recomendación 4: Elaborar una estrategia de educación y comunicación en materia de ACA con fines de movilización comunitaria y fomento de la transparencia.** [Oficina en el país]
55. La estrategia debería:
- reunir a destacados agentes de las autoridades locales y a distintos niveles de la administración y, en representación equilibrada, a hombres y mujeres de las aldeas seleccionadas para las actividades de ACA a fin de informar a los aldeanos y de celebrar consultas y planificar con ellos antes de firmar los planes de acción para las aldeas en materia de ACA, y
  - simplificar el material de divulgación sobre ACA que se pone a disposición de las comunidades, empleando múltiples soportes y medios.
56. **Recomendación 5: A medio plazo y en colaboración con los asociados, la dependencia de SyE de la oficina en el país debería respaldar el establecimiento de un marco amplio de SyE en materia de ACA dirigido por el Gobierno que integre las intervenciones con planes de desarrollo nacionales y locales, facilite el seguimiento de los resultados y dé cabida a todas las partes interesadas (el Gobierno, los asociados y las comunidades).** [Oficina en el país]
57. Para ello deberá adoptarse una perspectiva a medio plazo y disponerse de suficientes recursos humanos que colaboren estrechamente con el Organismo de desarrollo rural a fin de facilitar la incorporación de actividades de ACA en los planes de desarrollo regionales y locales, así como su ulterior traspaso. También deberán planificarse y presupuestarse actividades de capacitación para los asociados y las comunidades.
58. Se procurará establecer y mantener:
- una base de datos nacional y bases de datos subregionales;
  - indicadores y sistemas de seguimiento normalizados a escala nacional, coherentes y pertinentes, y
  - una capacitación sostenida de los asociados a escala central y subregional y un desarrollo de instrumentos orientados a lograr que las comunidades seleccionadas participen en el SyE de los activos al nivel más descentralizado posible (la aldea).

---

## 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
SyE	seguimiento y evaluación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia