

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-A/Rev.1

23 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 BANGLADESH (2008-2011)

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

La presente evaluación comprendió el examen de los efectos y el impacto de los programas de alimentos para la creación de activos en Bangladesh y formó parte de una serie de evaluaciones sobre el impacto de las actividades de efectivo y de alimentos para la creación de activos en la resiliencia de los medios de subsistencia. En ella se hizo hincapié en el aprendizaje, y para ello se extrajeron enseñanzas y se definieron los cambios necesarios a fin de lograr un mayor impacto en materia de resiliencia y armonizar los programas de alimentos para la creación de activos con las orientaciones pertinentes del Manual de instrucciones para la elaboración de los programas, que el PMA aprobó en fecha reciente (2011), así como con su política sobre reducción del riesgo de desastres.

En la evaluación se examinó el componente de alimentos y de efectivo para la creación de activos del programa en el país Bangladesh 104100 (2007-2011) del PMA. Los participantes recibieron una combinación de alimentos y una remuneración en efectivo durante 2 años, calculada con base en entre 90 y 95 días anuales de trabajo durante 6 meses y 5 o 6 días mensuales de capacitación durante los 6 meses restantes del año. La capacitación proporcionada abarcó temas como la planificación de la reducción del riesgo de desastres y la preparación para la pronta intervención en casos de desastre, la nutrición y la higiene, el empoderamiento de la mujer, las actividades de generación de ingresos y las aptitudes para la vida.

Aunque ha disminuido la incidencia de la pobreza y ha mejorado la seguridad alimentaria en los últimos años, en 2012 Bangladesh ocupaba el puesto 68 de un total de 79 países incluidos en el Índice Global del Hambre de 2012, y el puesto 146 de un total de 187 países incluidos en el índice de desarrollo humano de 2011. El país es sumamente propenso a los desastres y corre un riesgo elevado de padecer los efectos negativos del cambio climático.

En la evaluación se constató que el programa del PMA en Bangladesh había logrado efectos positivos importantes por conducto de sus actividades de alimentos y de efectivo para la creación de activos. Los activos creados se ajustaban adecuadamente al objetivo de reducción del riesgo de desastres y eran muy pertinentes para el contexto nacional. A pesar de la falta de claridad acerca de la distribución de las responsabilidades y de unos sistemas de mantenimiento deficientes, la mayoría de los activos conservaban su funcionalidad y servían para la finalidad prevista; aquellos que contribuían directamente a la reducción del riesgo de desastres estaban mejor mantenidos que los restantes. Se confirmaron los efectos en el entorno biofísico, la productividad agrícola y el acceso económico y a los mercados.

Las actividades de alimentos y de efectivo para la creación de activos y la capacitación se tradujeron en beneficios inmediatos a corto plazo en materia de seguridad alimentaria para unos 55.000 participantes, de los que un 70 % fueron mujeres. La selección de las personas más pobres fue eficaz: se comprobó que la participación era inversamente proporcional al número de años de escolarización y que era mayor en el caso de los hogares encabezados por mujeres. Numerosos datos cualitativos convincentes indicaban un proceso de transformación social y de

empoderamiento de las mujeres, y el análisis comparativo permitió confirmar un impacto significativo en los ingresos y el ahorro; no obstante, según los datos recogidos, la seguridad alimentaria no estaba garantizada a largo plazo.

El equipo de evaluación recomendó una buena documentación de las enseñanzas extraídas y los problemas detectados en Bangladesh, de modo que esa información contribuya a la elaboración de los futuros programas en la oficina del PMA en ese país y en otras oficinas del PMA en los países, así como a la aplicación generalizada de las orientaciones sobre las actividades de alimentos para la creación de activos; la institucionalización del modelo en red a fin de facilitar el acceso de los participantes a servicios complementarios; la integración de los planes de gestión de los activos en el enfoque del PMA, y el fortalecimiento de los sistemas de seguimiento y evaluación con objeto de permitir la medición de los efectos previstos.

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 Bangladesh (2008-2011)” (WFP/EB.2/2013/6-A/Rev.1) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.2/2013/6-A/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento relativo a las decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.

INTRODUCCIÓN

Características de la evaluación

1. En la presente evaluación se examinó el impacto de los programas de alimentos y de efectivo para la creación de activos (AECA)¹ en el marco del componente de aumento de la resiliencia del programa en el país 104100 (2007-2011), ejecutado en colaboración con el Gobierno de Bangladesh. Habida cuenta de que formaba parte de una serie de evaluaciones sobre el impacto de las actividades de alimentos para la creación de activos (ACA), los objetivos de la evaluación fueron valorar los efectos y el impacto en la resiliencia de los medios de subsistencia, determinar qué cambios se necesitaban para lograr que aumentara ese impacto y extraer enseñanzas para que los programas de ACA se ajustasen en mayor medida a lo establecido al respecto en el Manual de instrucciones de 2011 para la elaboración de los programas y la política sobre reducción del riesgo de desastres². La evaluación se estructuró en torno a las tres preguntas básicas siguientes:
 - ¿Qué repercusiones positivas y negativas tuvieron las actividades de ACA en los miembros de los hogares y las comunidades participantes?
 - ¿Qué factores tuvieron una repercusión fundamental en los efectos y el impacto?
 - ¿De qué manera podrían mejorarse las actividades de ACA para tener en cuenta las constataciones relacionadas con las dos primeras preguntas?
2. La evaluación se concibió con objeto de comprobar una teoría del cambio con arreglo a la que se proporcionan alimentos o efectivo a cambio de trabajar en la construcción de activos o dedicar tiempo a capacitarse con los fines siguientes:
 - mejorar la seguridad alimentaria de los hogares a corto plazo;
 - mejorar el entorno biofísico, la producción agrícola y las opciones de medios de subsistencia a medio plazo, y
 - lograr mejoras duraderas de la resiliencia de los medios de subsistencia, incluida la capacidad de hacer frente a las crisis a más largo plazo.
3. Entre los factores conexos que se consideraron necesarios para lograr los cambios o efectos previstos figuran los siguientes:
 - un análisis de la situación adecuado;
 - unas actividades de ACA y unos activos que satisfagan normas de calidad;
 - la asistencia técnica y otras capacidades;
 - la disponibilidad de productos alimenticios y artículos no alimentarios;
 - los insumos complementarios aportados por el PMA y otras entidades participantes, y
 - la identificación de la comunidad y/o el gobierno local con las actividades, con unos arreglos adecuados para el mantenimiento de los activos.

¹ Alimentos y efectivo para la creación de activos (AECA) es el término que prefiere el equipo del PMA en el país y que se emplea en el presente informe en lugar de la sigla ECA/ACA que acostumbra usar el PMA.

² Aunque el programa evaluado se concibió y ejecutó antes de la aprobación del Manual de instrucciones y la política, sus objetivos eran similares a los de estos documentos; además, en el mandato de la evaluación se hizo hincapié en el aprendizaje.

4. El enfoque basado en una metodología mixta que se usó en la evaluación comprendió encuestas de 1.500 mujeres de tres grupos claramente diferenciados: i) los hogares participantes en las actividades de AECA; ii) los hogares extremadamente pobres de las aldeas en donde se llevaron a cabo las intervenciones que no participaron en las actividades, y iii) los hogares extremadamente pobres de aldeas de referencia. Se comparó a los participantes y a los no participantes con el grupo de referencia a fin de medir los efectos directos e indirectos (o secundarios) de las actividades de AECA. Se reunieron datos cualitativos mediante debates celebrados con hombres y mujeres en grupos de discusión, evaluaciones de activos, entrevistas con informantes clave y evaluaciones rurales participativas. La evaluación fue llevada a cabo por un equipo independiente y el trabajo de campo se realizó durante abril y mayo de 2013.
5. La medición del impacto fue problemática a causa de lo limitado de los datos de referencia y de final del proyecto. Si bien los métodos basados en la rememoración fueron útiles para entender mejor el impacto, no permitieron efectuar una evaluación cuantitativa de efectos como los apreciados en los niveles de seguridad alimentaria y nutrición de los hogares a corto plazo, ni tampoco la determinación de vínculos causales directos entre las intervenciones y los cambios observados. Por consiguiente, se aplicó un análisis transversal comparativo de los hogares participantes en las actividades de AECA, los hogares no participantes en las aldeas donde se llevaron a cabo las intervenciones y los hogares de referencia³. El análisis de la ejecución y los factores contextuales se basó en fuentes secundarias, documentos administrativos y datos cualitativos.

Contexto

6. La incidencia de la pobreza en Bangladesh disminuyó del 59 % en 1991 al 31,5 % en 2010-2011⁴, y se han logrado avances importantes en materia de seguridad alimentaria nacional durante los dos últimos decenios. Sin embargo, el país ocupa el puesto 68° de un total de 79 países incluidos en el Índice Global del Hambre⁵ de 2012 y el puesto 146° de los 187 países incluidos en el índice de desarrollo humano de 2011 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
7. Bangladesh es sumamente propenso a los desastres y ocupa el primer puesto entre los 15 países que se considera que corren un riesgo extremo de sufrir desastres naturales⁶, y padeció 219 desastres naturales entre 1980 y 2008⁷. La degradación ambiental y unas pautas climáticas variables afectan negativamente a los medios de subsistencia, la producción de alimentos, la salud y la nutrición. Para afrontar el cambio climático, el Gobierno de

³ En el análisis transversal se utilizan datos de períodos específicos, en este caso después de la intervención. Se basa en la premisa de que el grupo de referencia reproduce de cerca la situación de los participantes sin la intervención. En el análisis de datos por grupos, tanto de la etapa previa a la intervención como de la posterior, se pueden tener en cuenta todas las diferencias básicas entre los grupos participantes y los grupos de referencia, lo cual no es posible en el análisis transversal.

⁴ <http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=bg&v=69>

⁵ IFPRI, 2012. *Índice Global del Hambre*. Washington, D. C. Se trata de un índice multidimensional basado en indicadores de mortalidad infantil, insuficiencia ponderal infantil y subnutrición infantil.

⁶ Maplecroft, 2010. *Natural Disasters Risk Index 2010*. Bath (Reino Unido).

⁷ http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/projects_initiatives/Bangladesh-drr-casestudy-transformational-change/

Bangladesh ha formulado en 2009 una estrategia y plan de acción⁸, en los que se hace hincapié en la reducción del riesgo de desastres mediante el desarrollo y el fortalecimiento de la infraestructura (por ejemplo, los refugios de emergencia en zonas vulnerables de la costa).

Descripción del programa de actividades de AECA

8. Desde 1976 el PMA realiza en Bangladesh actividades de AECA, cuyos objetivos han cambiado con el propósito de atender la evolución de las necesidades. Durante el período de referencia de la evaluación, de 2008 a 2011⁹, la finalidad de las actividades de AECA fue proteger los medios de subsistencia y los activos ofreciendo empleos de corta duración durante la temporada de carestía, así como lograr la disminución del riesgo de crisis y la exposición a estas de los grupos vulnerables mediante la creación de activos para la generación de ingresos y la preparación para la pronta intervención en casos de desastre. Por último, con objeto de lograr un mayor sentido de apropiación de las comunidades respecto de los activos creados, se alentó a estas a indicar sus propias necesidades y prioridades y a seleccionar las actividades que se realizarían.
9. El gasto estimado del PMA en el componente de aumento de la resiliencia fue de 60 millones de dólares EE.UU. El aumento de la resiliencia se armonizó satisfactoriamente con las estrategias gubernamentales de gestión de actividades en casos de desastre, el establecimiento de redes de seguridad y la lucha contra el cambio climático, y fue cofinanciado por el Gobierno. El principal asociado gubernamental fue el Ministerio de Administración Local, Desarrollo Rural y Cooperativas que colaboró por conducto de su Departamento de Ingeniería de la Administración Local.
10. Durante el período de referencia, se llevaron a cabo 471 proyectos de AECA en los que participaron unas 55.000 personas, un 70 % de ellas mujeres, en 45 *upazilas* (subdistritos) de 13 distritos. La protección contra las inundaciones y las marejadas gigantes representó el 61 % de los activos; la infraestructura de acceso, el 34 %, y la gestión de los recursos hídricos, el 5 %.
11. A fin de aunar la mejora de los conocimientos con las oportunidades de trabajo, los participantes recibieron una combinación de alimentos y jornales en efectivo durante 2 años, calculados con arreglo a entre 90 y 95 días de trabajo durante 6 meses al año y capacitación recibida 5 o 6 días por mes durante los 6 meses restantes del año. La capacitación incluyó ámbitos como la planificación de la reducción del riesgo de desastres y la preparación para la pronta intervención en casos de desastre, la nutrición y la higiene, el empoderamiento de la mujer, las actividades de generación de ingresos y las aptitudes para la vida.

⁸ Ministry of Environment and Forests, 2009. *Bangladesh Climate Change Strategy and Action Plan 2009*. Dacca: http://www.moef.gov.bd/climate_change_strategy2009.pdf

⁹ Aunque las actividades de AECA comenzaron oficialmente en 2008, la ejecución se inició en 2009.

CONSTATAACIONES

Funcionalidad de los activos

12. Se evaluaron seis tipos de activos creados por conducto de las actividades de AECA: elevación del nivel del terreno de zonas de viviendas, elevación del nivel del terreno de otras zonas, terraplenes, carreteras, estanques y canales. Aunque la mayoría de los activos estaban en funcionamiento y servían para el cometido para el que se habían creado, algunos no llegaron a completarse.
13. En el Cuadro 1 se presentan las constataciones relacionadas con el mantenimiento y la propiedad de los activos, por tipo de activo. El mantenimiento de los activos es fundamental para garantizar la continuidad de los beneficios, aunque aproximadamente el 25 % de los encuestados no sabía cuál era el estado de mantenimiento de los activos o quién era responsable de su administración y mantenimiento.

CUADRO 1: PROPIEDAD Y MANTENIMIENTO DE LOS ACTIVOS (PARTICIPANTES EN ACTIVIDADES DE AECA)				
Tipo de activo	Régimen de propiedad	Mantenido adecuadamente	No mantenido adecuadamente	Se desconoce
Carreteras	Público	63	6	31
Terraplenes	Público	75	3	22
Elevación del nivel del terreno	Club ¹⁰	52	7	41
Elevación del nivel del terreno de zonas de viviendas	Privado	74	1	25
Canales	Club	81	3	16
Estanques	Club	No incluidos		

14. El estado de mantenimiento de los activos guardaba relación con su régimen de propiedad. Los bienes privados, como la elevación del nivel del terreno de zonas de viviendas, y los bienes de club, como los canales, se mantenían mejor que los bienes exclusivamente públicos, como las carreteras. Estas diferencias podrían explicarse por el grado en que los hogares contaban con incentivos y control directos y en que los miembros de la comunidad podían hacer valer una responsabilidad compartida. En ocasiones, las comunidades no se consideraban responsables de las carreteras y los terraplenes, o juzgaban que los costos de mantenimiento excedían lo que podían invertir¹¹. Los activos que contribuyen directamente

¹⁰ Los "bienes de club" pertenecen a una categoría que se halla entre los bienes privados y los bienes públicos al tener un conjunto restringido de usuarios que puede especificarse; no se pueden especificar los usuarios de los bienes exclusivamente públicos.

¹¹ El *parishad* (consejo) de una *unión* (agrupación de aldeas) es el nivel inferior de gobierno electo en Bangladesh. Los *parishads* de las *uniones* reciben subvenciones globales anuales y se benefician de proyectos de protección social que pueden utilizarse para mantener la infraestructura local. La cuantía de las subvenciones se calcula con arreglo a la población de la *unión*, varía de un año a otro y, en promedio, asciende a entre 12.000 y 25.000 dólares EE.UU. http://www.lgd.gov.bd/index.php?option=com_content&view=article&id=15&

a una reducción del riesgo de desastres fueron objeto de un mejor mantenimiento que aquellos que no, independientemente del régimen de propiedad.

Efectos biofísicos

15. Cada tipo de activo reportó varios beneficios biofísicos, tal como se señala en el Cuadro 2. Por ejemplo, las carreteras que se construyeron o rehabilitaron como infraestructura de acceso también sirvieron como terraplenes de protección contra las inundaciones. Se consideraba que los terraplenes brindaban el mayor número de efectos biofísicos, por mitigar la gravedad de las inundaciones y reducir la erosión del suelo y las márgenes de los ríos, así como aumentar la producción de hortalizas y la productividad agrícola, entre otros efectos. En conjunto, el efecto biofísico de los activos construidos que se señaló con mayor frecuencia fue un aumento del número de árboles, seguido de una mayor producción de hortalizas.

CUADRO 2: EFECTOS BIOFÍSICOS (ENCUESTADOS SOBRE LAS ACTIVIDADES DE AECA)						
	Elevación del nivel del terreno	Elevación del nivel del terreno de zonas de viviendas	Terra- plenes	Carreteras	Canales	Promedio de todos los activos
Número de efectos positivos mencionados (media)	3,07	3,73	6,11	4,72	4,93	4,33
Número de observaciones	102	372	76	339	152	1 047

16. Los bienes públicos y los bienes de club (terraplenes, carreteras y canales) generaron más efectos biofísicos positivos que los activos privados. La elevación del nivel del terreno de las zonas de viviendas fue útil para mejorar el cultivo de hortalizas y las plantaciones de árboles en pequeña escala; los activos públicos y de club ofrecieron nuevas oportunidades de generación de ingresos y de actividades económicas en gran escala para comunidades enteras, además de garantizar la seguridad física al proporcionar protección contra los desastres. Ambos tipos de activos también sirvieron para otros fines: así, las mejoras efectuadas en los canales facilitaron el transporte y la gestión de los recursos hídricos.

Productividad agrícola y acceso a los mercados

17. Como se señala en el Cuadro 3, los terraplenes y los canales ayudaron a aumentar la superficie de tierra destinada al cultivo. Más del 80 % de los encuestados consideraba que los terraplenes también eran eficaces para permitir un ciclo de cultivo adicional. Alrededor del 90 % declaró que los canales redundaban en un aumento de la fertilidad de los suelos gracias al regadío.

**CUADRO 3: EFECTOS EN LA PRODUCTIVIDAD AGRÍCOLA
(ENCUESTADOS SOBRE LAS ACTIVIDADES DE AECA)**

Efecto en la productividad de la tierra	Elevación del nivel del terreno	Elevación del terreno de las zonas de viviendas	Terra- plenes	Carreteras	Canales	Promedio de todos los activos
Más tierra cultivada	21	30	88	54	95	51
Ciclo de cultivo adicional	1	4	82	33	51	26
Aumento de la fertilidad de los suelos	0	1	51	29	90	27
Cultivo nuevo	15	26	78	40	62	38
Menores costos de producción	0	1	73	82	47	39
Número de efectos positivos señalados (media)	0,36	0,61	3,53	2,31	3,25	1,75
Número de observaciones	102	372	76	339	152	

18. El impacto más importante de la construcción de carreteras probablemente fue la mejora del acceso de los productos agrícolas a los mercados. Se mencionó que las carreteras habían redundado en una disminución del tiempo y los costos de transporte de los productos agrícolas a los mercados, y habían permitido la aparición de nuevos mercados en zonas que hasta entonces habían estado insuficientemente atendidas. Se señaló que un número mayor de comerciantes accedían a esas zonas, lo que proporcionaba a los agricultores un mayor poder a la hora de negociar los precios. El 82 % de los encuestados que participaron en actividades de AECA declaró que las carreteras habían contribuido a reducir los costos de la producción agrícola como consecuencia de la mayor facilidad de acceso a los insumos.

Medios de subsistencia

19. En general, en la evaluación se constató un impacto positivo en los ingresos anuales de los hogares participantes, cada uno de los cuales ganó alrededor de 5.200 taka (unos 65 dólares) más que los hogares del grupo de referencia durante el año anterior a la encuesta¹². No se comprobó ninguna diferencia significativa desde un punto de vista estadístico entre los ingresos de los hogares no participantes de las aldeas en que se realizaron las actividades y los de los hogares del grupo de referencia.

20. Se constató que la capacitación para realizar actividades de generación de ingresos fue uno de los principales mecanismos de promoción del aumento de los ingresos de los hogares. En promedio, los participantes realizaron 0,39 actividades de generación de ingresos más que el grupo de referencia. La diversificación de las actividades de generación de ingresos resulta importante no solo para aumentar los ingresos de los hogares, sino también para reducir la vulnerabilidad de los hogares aquejados de pobreza extrema que se enfrentan a variaciones estacionales y crisis.

¹² Este fue el período de referencia para los datos sobre los ingresos, una vez que había finalizado la mayoría de las intervenciones de aumento de la resiliencia. Por consiguiente, en los ingresos declarados no se incluyeron las transferencias directas efectuadas en el marco de actividades de AECA.

21. El ahorro de dinero en efectivo es un medio importante para reducir la vulnerabilidad a las crisis y fortalecer la capacidad de supervivencia; la participación en el programa redundó en un aumento de 26 puntos porcentuales de la probabilidad de ahorrar, y de más de 1.000 taka (unos 12 dólares) de la cuantía media de lo ahorrado. El efecto es más apreciable en los distritos costeros, en los que el 98,5 % de los participantes declaró que contaba con ahorros en efectivo, en comparación con un 48 % en las comunidades que no participaron.
22. En lo tocante a la propiedad de la tierra (comprendidos las tierras cultivables, las viviendas y los estanques), se constató que era unos 10 puntos porcentuales¹³ mayor entre los participantes en las actividades de AECA. El número de hogares participantes que eran propietarios de aves de corral o ganado era un 9 % superior al del grupo de referencia. Según el análisis transversal de las respuestas a las encuestas, el valor total de los activos de los participantes excedía en unos 11.000 taka (140 dólares) el valor total de los activos de los que no participaron.

Seguridad alimentaria

23. A pesar de la repercusión relativamente grande que tuvieron en promedio las actividades en los ingresos y los activos de los hogares, las constataciones sobre la seguridad alimentaria a más largo plazo no fueron concluyentes. Como se muestra en el Cuadro 4, después de efectuar ajustes para tener en cuenta la variación demográfica, en las respuestas a las encuestas no se observó diferencia alguna entre los grupos participantes y los grupos de referencia en lo concerniente a la capacidad de los hogares para proporcionar tres comidas diarias durante el año anterior. No se constató un impacto significativo en las puntuaciones relativas a la diversidad alimentaria en los datos de las respuestas a las encuestas. Aunque se apreciaron algunas diferencias entre el grupo de referencia y los hogares no participantes en las aldeas donde se llevaron a cabo actividades de AECA, los datos existentes no permiten extraer conclusiones claras sobre efectos indirectos.

CUADRO 4: IMPACTO EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA NUTRICIÓN		
	Seguridad alimentaria el año anterior	Diversidad alimentaria
Participante	0,00	-0,01
No participante	0,07***	-0,09*

*** p < 0,01; * p < 0,1 (estadística t sólida, intervalo de confianza).

24. No hubo diferencias importantes entre la puntuación relativa al consumo de alimentos de los participantes en actividades de AECA, de quienes no participaron y de los integrantes del grupo de referencia, y más del 90 % de los encuestados de todos los grupos comunicó puntuaciones aceptables. En los datos secundarios de los informes de seguimiento quedó constancia de aumentos considerables de los porcentajes de participantes que se situaban dentro de la franja “aceptable” de la puntuación relativa al consumo de alimentos¹⁴. Es importante señalar que las medidas de seguimiento tanto de la evaluación como de los informes de seguimiento se adoptaron durante las estaciones en las que había una disponibilidad relativamente grande de alimentos, en las que era mayor la probabilidad de que se registraran puntuaciones aceptables. No obstante, un 80 % de encuestados indicó que

¹³ El valor 0,1 corresponde a 10 puntos porcentuales en una escala de 0 a 1, en la que 0 significa que se carece de tierras y 1, que se poseen tierras.

¹⁴ Informes normalizados sobre los proyectos del PMA de 2010 y 2011.

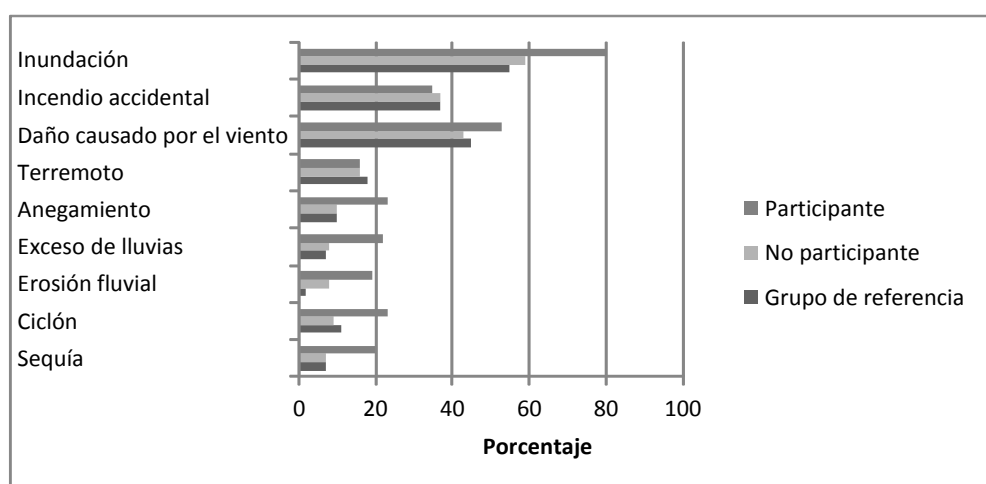
las distribuciones de alimentos en el marco de actividades de AECA tuvieron lugar durante períodos de escasez de alimentos, lo que sugiere que los alimentos proporcionados satisfacían una necesidad en el momento de la distribución, incluso si las pruebas a largo plazo relativas al consumo no son concluyentes.

25. Los grupos de discusión y los encuestados manifestaron que la elevación del nivel del terreno de las zonas de viviendas y la capacitación proporcionaron beneficios indirectos para la seguridad alimentaria y la nutrición ya que favorecieron un aumento de los huertos familiares y una mejora de la nutrición. Los datos de las encuestas muestran que los participantes en actividades de AECA tenían entre un 16 % y un 18 % más conocimientos sobre cómo cocinar hortalizas y sobre el uso de letrinas sanitarias que los integrantes de los otros grupos, lo que podría tener un efecto indirecto en la seguridad alimentaria al redundar en una mejora de la salud y la nutrición. Estos temas formaron parte del componente de preparación para la vida práctica: un 47 % de los encuestados respondió que había recibido capacitación en materia de nutrición y un 43 %, sobre limpieza e higiene. Por consiguiente, ese aumento de los conocimientos podría atribuirse de forma plausible al programa de AECA.

Vulnerabilidad y supervivencia en las crisis

26. El 64 % de los participantes en actividades de AECA que contestaron a la encuesta recibió capacitación en materia de reducción de la vulnerabilidad a los desastres y preparación para la pronta intervención en casos de desastre. Los participantes en actividades de AECA claramente tenían un mejor conocimiento de las técnicas de preparación para la pronta intervención en prácticamente todos los tipos de desastres que las personas que no participaron en esas actividades (véase el Gráfico 1). No obstante, no había ninguna diferencia importante entre los índices relativos a las estrategias de supervivencia de los participantes y los del grupo de referencia.

Gráfico 1. Conocimientos sobre la preparación para la pronta intervención en casos de desastre*



* Encuestados que señalaron en sus respuestas por lo menos un medio de preparación para la pronta intervención en casos de desastre por tipo de desastre en cuestión.

EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES

27. Dado que quienes respondieron a la encuesta fueron mujeres, los resultados presentados en las secciones precedentes son los que señalaron estas. No obstante, en lo tocante a la casi totalidad de los indicadores de la encuesta, las puntuaciones fueron peores en el caso de los hogares encabezados por mujeres que en aquellos a cuyo frente se encontraba un hombre. Los hogares encabezados por mujeres constituyen un grupo de población pobre que está en una situación de particular desventaja y, al parecer, se han beneficiado menos de su participación en las actividades de ACA que otros grupos. Sin embargo, parece que la prioridad dada a los pobres en la selección de los participantes permitió orientar la ayuda a este grupo de manera eficaz, dado que los hogares encabezados por una mujer tenían más probabilidades que otros de participar en las actividades de AECA (véase el párrafo 31).
28. En los grupos de discusión, muchas encuestadas elogiaron la prestación de servicios de guardería, los cobertizos, el acceso al agua potable y el saneamiento. Estas iniciativas, que tienen en cuenta las cuestiones de género, contribuyeron a que el entorno de trabajo fuera más propicio a la participación de las mujeres.
29. Se observaron indicios de una sobrecarga de trabajo entre las mujeres participantes, habida cuenta de que el 23 % de las encuestadas contestó que las actividades de AECA les planteaban problemas con el volumen de trabajo que ya tenían en sus hogares. También se mencionó con frecuencia el tema de la distribución de responsabilidades y se manifestó que la prestación de servicios de guardería había redundado en una disminución del volumen de trabajo. Alrededor del 63 % de las participantes contestó que podían enviar a otro miembro del hogar a que participara en actividades de las AECA si era necesario, y un 43 % había enviado a ese sustituto para que trabajara en su lugar por encontrarse enfermas, estar encinta o tener otras obligaciones.
30. Entre 2009 y 2011, un 75 % aproximadamente de los miembros de los comités de participantes fueron mujeres, lo que representó un aumento del 20 % en comparación con 2007, año en que el PMA preconizó con éxito ante el Gobierno la conveniencia de que más mujeres ocuparan puestos directivos. En conjunto, un porcentaje elevado de los grupos participantes y de los no participantes señaló mejoras en la situación de las mujeres. Como se muestra en el Cuadro 5, más del 80 % de los participantes y más del 61 % de los no participantes respondieron que el trabajo y la capacitación en el marco de las actividades de AECA habían ayudado a que aumentara la participación de las mujeres en la toma de decisiones en el hogar. Con arreglo a las entrevistas mantenidas con informantes clave, el aumento de la resiliencia facilitó la transformación social de los papeles asignados en función del género.

CUADRO 5: EFECTOS OBSERVADOS DE LAS ACTIVIDADES DE AECA EN EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES (porcentaje de encuestados)		
Efecto observado en las mujeres	Participante	No participante
Mejora de su situación social	85	82
Mayor contribución a la sociedad	75	51
Acceso a programas de microfinanciación	75	50
Mayor participación en la toma de decisiones en el hogar	83	61
Mayor participación en la toma de decisiones sobre las finanzas domésticas	37	11
Mayor participación en la toma de decisiones sociales	44	23
Mayor participación en la toma de decisiones sobre la gestión de los activos comunitarios	14	2

Distribución socioeconómica de los efectos

31. Los hogares participantes parecían más pobres que los hogares de los otros dos grupos. La probabilidad de participar en actividades de AECA registraba una disminución estadísticamente importante de 1,7 puntos porcentuales por cada año adicional de escolarización de la persona que encabezaba el hogar. Los hogares de las personas que participaron en actividades de AECA tenían una probabilidad entre 20 y 26 puntos porcentuales mayor de estar encabezados por mujeres que por hombres¹⁵. El mayor tamaño de los hogares también fue un factor que se relacionó positivamente con esa participación.
32. En las aldeas en que se llevaron a cabo las intervenciones, tanto los encuestados que participaron en las actividades como los que no lo hicieron contestaron que las personas pobres y las extremadamente pobres habían sido quienes más se habían beneficiado de todos los tipos de activos. Los beneficios que se derivaron de los terraplenes y las carreteras se distribuyeron de manera más uniforme entre todos los grupos; en algunas respuestas se afirmó que la construcción de viviendas, que son activos privados, benefició principalmente a las personas pobres y extremadamente pobres.

FACTORES QUE INFLUYEN EN EL IMPACTO

33. Las zonas de islotes fluviales (llamados *chars*) del norte de Bangladesh son conocidas por su extrema pobreza y son vulnerables a las inundaciones, la erosión fluvial y otros desastres naturales. Dos ciclones recientes (Sidr y Aila) en los distritos costeros del sur destruyeron los medios de subsistencia de muchos hogares y los dejaron sumidos en una situación de pobreza extrema. Esta vulnerabilidad a las perturbaciones naturales, sumada a la selección geográfica de las actividades de AECA para atender los lugares más vulnerables, se tradujo en un mayor apoyo comunitario a las actividades de AECA tanto entre quienes participaron en ellas como entre quienes no lo hicieron.

¹⁵ Los hogares de los participantes en las actividades de AECA tenían un 20 % más de probabilidades de estar encabezados por una mujer que aquellos de quienes no participaban en esas actividades, y esas probabilidades eran del 26 % cuando se los comparaba con los hogares extremadamente pobres de las aldeas del grupo de referencia.

34. El contexto económico local desempeñó un papel importante en la determinación de la disponibilidad de mano de obra. Cuando existían otras opciones de trabajo mejor pagadas, las organizaciones no gubernamentales (ONG) tuvieron dificultades para encontrar un número suficiente de personas que reunieran las condiciones y que estuvieran dispuestas a participar en actividades de AECA. Se señaló que los bajos salarios habían sido la causa de que participaran solamente los más pobres y de que las élites locales se esforzaran menos por conseguir recursos relacionados con actividades de AECA.
35. La disponibilidad de servicios o prestaciones complementarios proporcionados por otras ONG u otros organismos de desarrollo afectó a la sostenibilidad a largo plazo de los efectos de las actividades de AECA. La mayoría de las participantes en situación de pobreza extrema necesitó ayuda adicional para poder aplicar la capacitación recibida con miras a obtener más ingresos. Otros programas de ONG en las aldeas donde se realizaron las actividades de AECA proporcionaron microfinanciación, proyectos de transferencia de activos y otras modalidades de apoyo técnico. El 38 % de los participantes respondió que usaban servicios de ONG, en comparación con el 27 % de la población de las aldeas donde se realizaban las actividades que no participaban en estas y el 26 % de los integrantes del grupo de referencia. El 91 % de los participantes contestó que utilizaban por lo menos un servicio, frente al 90 % de los que no participaron en las actividades y el 85 % de los integrantes del grupo de referencia.
36. El establecimiento de una red eficaz y gestionada eficientemente permitió colaborar aprovechando las ventajas comparativas de las organizaciones asociadas. En el Cuadro 7 se presenta información sobre los principales miembros de la red y sus funciones, reunida por conducto de entrevistas y debates en grupos de discusión.

CUADRO 6: RED PARA LA APLICACIÓN DEL AUMENTO DE LA RESILIENCIA	
Entidades participantes	Función
Funcionarios del Departamento de Ingeniería de la Administración Local (ingenieros e ingenieros auxiliares)	Selección de planes y seguimiento de la creación de activos.
Otros funcionarios gubernamentales	Distribución de alimentos y coordinación.
Representantes locales electos	Asistencia en la selección de los participantes, supervisión y seguimiento de la ejecución (informal), solución de problemas y sostenibilidad de los activos una vez finalizado el programa.
Personal de ONG	Papel directivo en la selección de los participantes, organización de la planificación a nivel local, asistencia para la selección de los planes, motivación de los trabajadores, seguimiento de la creación de activos y provisión de capacitación a los beneficiarios.
Comités de participantes	Participación en la planificación a nivel local, asistencia para la elaboración de planes y la selección de los lugares, seguimiento, distribución de salarios y alimentos y mantenimiento de los activos.
Oficina y suboficina del PMA en el país	Supervisión de las operaciones sobre el terreno, apoyo técnico a las ONG, seguimiento y supervisión y coordinación con los ministerios gubernamentales en el plano nacional.

37. Los múltiples niveles de rendición de cuentas mejoraron la eficacia y redundaron en una disminución de las pérdidas de productos. Los comités de participantes lograron una mejora de la transparencia al actuar como intermediarios entre las ONG y el Departamento de Ingeniería de la Administración Local, por una parte, y los participantes, por otra. Los primeros mantuvieron su función de supervisión, mientras que los comités se

encargaron de las distribuciones de dinero en efectivo y alimentos; por consiguiente, los participantes podían acudir directamente a los comités en caso de discrepancia. Los comités también efectuaron el seguimiento de la asistencia y supervisaron el trabajo sobre el terreno.

38. Esa delegación en los comités de la supervisión de lo que sucedía sobre el terreno permitió a las ONG centrarse en el establecimiento y el mantenimiento de asociaciones con organismos del Gobierno con miras a seleccionar a los participantes, concebir los planes y crear los activos. La actitud de los funcionarios del Gobierno nacional hacia el establecimiento de asociaciones con ONG fue un factor importante; con excepción de uno de los lugares, los funcionarios reconocieron el papel de las ONG y manifestaron que habían mantenido una relación de trabajo positiva con ellas. La mayoría de los representantes de la administración local también prestaron su apoyo a los proyectos de AECA y ayudaron a las ONG en su ejecución.
39. El requisito de que el Departamento de Ingeniería de la Administración Local efectuara una evaluación técnica y aprobara los planes y las obras una vez finalizadas estas comportó en ocasiones un retraso en la ejecución de los proyectos y de la distribución de alimentos o efectivo. En la evaluación se constató que la red no había manejado eficazmente el tema del mantenimiento de los activos, lo que había generado confusión entre sus miembros acerca de quiénes debían asumir las correspondientes responsabilidades después del fin de los proyectos.
40. Fue también importante la flexibilidad en la gestión demostrada por las ONG. Cabía la posibilidad, por ejemplo, de que los participantes que no pudieran trabajar debido a una enfermedad o por otros motivos enviaran a otro miembro del hogar en su lugar.
41. Para el transporte de los alimentos fue necesario un trabajo considerable de los comités de participantes, y los participantes señalaron que, en algunos casos, habían tenido que sufragar los gastos de transporte a pesar de la asignación de 400 taka por tonelada de alimentos para costear su transporte hasta los puntos de distribución.
42. Para obtener resultados satisfactorios, la ejecución debe armonizarse plenamente con las políticas y beneficiarse de un apoyo presupuestario adecuado. Entre las entidades participantes clave en el plano nacional figuraron el Ministerio de Administración Local, Desarrollo Rural y Cooperativas, el Ministerio de Alimentación y el Ministerio de Gestión de Desastres.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evaluación general

43. Durante el período de referencia de la evaluación, el PMA proporcionó alimentos o efectivo a más de 50.000 personas –principalmente mujeres– como remuneración por su participación en actividades de construcción de activos o capacitación. Los activos construidos tenían por objeto brindar protección contra los desastres naturales (principalmente las inundaciones).
44. Los productos alimenticios proporcionados ayudaron a paliar la escasez de alimentos y sirvieron para lograr una mejora del consumo de alimentos a corto plazo. Sin embargo, las respuestas de las encuestas sugieren que el impacto en el consumo de alimentos a corto plazo no se mantuvo a más largo plazo. La evaluación de los vínculos entre los resultados inmediatos y el impacto a más largo plazo en la seguridad alimentaria y la nutrición se vio

dificultada por la inadecuación de las bases de referencia y de las encuestas de final de proyecto.

45. Se observaron efectos positivos logrados por medio de un impacto a medio plazo, entre otros en el entorno biofísico y en la productividad agrícola. También se constataron esos efectos de manera evidente en el mayor número de actividades de generación de ingresos emprendidas por los participantes.
46. Entre los indicadores de impacto a más largo plazo en la resiliencia figuraron el aumento de los ingresos anuales y del ahorro de dinero en efectivo entre los participantes, así como un mayor conocimiento de la preparación para la pronta intervención y la respuesta en casos de desastre. La construcción de activos físicos no solo proporcionó a los participantes una protección directa contra los desastres, sino que también dio lugar a efectos secundarios significativos para otros miembros de las comunidades donde se llevaron a cabo las intervenciones; por ejemplo, las carreteras construidas mejoraron el acceso a las escuelas y los establecimientos de salud para todos, comprendidos los pobres, y los terraplenes brindaron a todos un refugio contra las inundaciones.
47. Existen pruebas convincentes de que los esfuerzos del PMA para promover la participación de las mujeres tanto en las actividades de AECA como en los comités de participantes contribuyeron a transformar el papel de la mujer en la sociedad. A diferencia de lo acontecido en intervenciones anteriores, las mujeres no fueron una mera fuente de mano de obra, sino que también ocuparon puestos de gestión y supervisión en los comités.
48. Los importantes esfuerzos realizados por el PMA para lograr un aumento de la participación de las mujeres en las actividades de AECA, con el propósito a largo plazo de empoderarlas, produjeron resultados impresionantes. A pesar de los obstáculos sociales tradicionales, en las comunidades donde se llevaron a cabo las intervenciones y en la sociedad de Bangladesh en su conjunto se reconoce cada vez más el papel de las mujeres en la preservación de los medios de subsistencia de sus familias frente a los frecuentes desastres naturales. Con el componente de aumento de la resiliencia se aprovechó esa oportunidad de la mejor forma posible.
49. No obstante, no parece que los hogares encabezados por mujeres, que se encuentran entre los más vulnerables, se estén beneficiando tanto como otros participantes. Algunas mujeres señalaron que las actividades de AECA exigían un gran esfuerzo físico y les ocasionaban problemas con las tareas domésticas. Se necesitan pruebas cuantitativas y comparativas, además de pruebas cualitativas sólidas extraídas de las impresiones consignadas durante la evaluación, para comprender mejor los efectos de las actividades de AECA en la vida de las mujeres.
50. El establecimiento de una red permitió aclarar las funciones, generó confianza, redundó en una mayor transparencia y facilitó el reparto de las responsabilidades relacionadas con las actividades de AECA. Sin embargo, esa red no se ha formalizado y es necesario dejar constancia de ella y determinar de qué manera se pueden crear sinergias entre sus miembros a fin de alcanzar objetivos a corto y a largo plazo.
51. La evaluación permitió confirmar la importancia de los factores conexos, como la realización de una selección adecuada de manera que los activos satisfagan las necesidades de los más pobres; el sentido de apropiación del Gobierno y la comunidad; las actividades complementarias, y la conexión con los mercados por medio de la construcción de carreteras.
52. Aunque fueron muchos los efectos positivos, la intervención adoleció de algunas ineficiencias en su ejecución. La continuidad del mantenimiento de activos como las

carreteras y los canales es otro motivo de preocupación. Se necesita una mejora de la planificación y de la participación para velar por que los activos conserven su funcionalidad y sigan reportando beneficios en el futuro.

53. Las constataciones de la evaluación ponen de relieve la importancia de disponer de datos de seguimiento sistemáticos y comparables reunidos antes, durante y después de la ejecución de los proyectos para evaluar el impacto a corto, medio y largo plazo y entender mejor la contribución de las actividades de AECA, en especial en la obtención de los complejos y duraderos efectos previstos en relación con determinados aspectos de la teoría del cambio o de la cadena de impacto.
54. Los cambios significativos introducidos en el enfoque mejorado de aumento de la resiliencia desde comienzos de 2013 pueden contribuir a mejorar la seguridad alimentaria a más largo plazo y a reducir la pobreza de las mujeres en situación de pobreza extrema y de sus familias. Al cabo del período de dos años en el que se realizan las actividades y se imparte capacitación en el marco del proyecto de AECA, durante el tercer año del programa el Gobierno de Bangladesh y otros donantes otorgan subvenciones en efectivo de carácter extraordinario y proporcionan capacitación en creación de empresas a las mujeres de los hogares de los jornaleros, lo que se suma a un subsidio mensual en efectivo. Es importante garantizar que se reúnan datos que permitan una evaluación posterior de los efectos de este nuevo enfoque, en particular en lo tocante a la seguridad alimentaria, los medios de subsistencia y el empoderamiento.

Recomendaciones

55. **Recomendación 1: La oficina debería seguir prestando apoyo al Gobierno en la esfera de la reducción del riesgo de desastres, aprovechando en programas futuros la experiencia adquirida mediante el componente de aumento de la resiliencia.** Las enseñanzas extraídas deberían documentarse bien y difundirse ampliamente con objeto de orientar la adopción de buenas prácticas y hacer frente a los problemas persistentes. Habida cuenta de que el componente de aumento de la resiliencia está bien alineado con la política del PMA sobre reducción del riesgo de desastres y con las directrices en materia de actividades de ACA, la Sede del PMA también debería extraer enseñanzas a fin de apoyar su reproducción en el marco de programas de ACA realizados en otros países. (Oficina del PMA en el país).
56. **Recomendación 2: La oficina debería trabajar con sus asociados a fin de elaborar e institucionalizar el modelo de gestión en red para las actividades de AECA, perfeccionándolo con miras a facilitar las sinergias entre las distintas entidades participantes y el acceso a los servicios complementarios que generan una mejora de los ingresos de los hogares y una mayor seguridad alimentaria entre quienes viven en una situación de pobreza extrema.** (Oficina del PMA en el país).
57. **Recomendación 3: En el enfoque adoptado para realizar las actividades de AECA deberían integrarse plenamente unos planes viables de gestión de los activos.** Para cada activo construido convendría establecer un comité de mantenimiento de activos del que formarían parte representantes de la comunidad local, entre ellos personalidades influyentes, representantes de las autoridades locales y algunos de los funcionarios que suelen participar en la toma de decisiones sobre las actividades de mantenimiento. Los comités de participantes podrían actuar como mecanismos sociales de rendición de cuentas y encargarse de promover el acceso a fondos del gobierno local adecuados. (Oficina del PMA en el país, ONG asociadas, asociados gubernamentales y oficinas del PMA en todo el mundo).

58. **Recomendación 4: Deberían concebirse sistemas de seguimiento más sólidos a fin de asegurar la medición de los principales efectos previstos.** Estos sistemas deberían incluir la reunión de datos de referencia y de final de proyecto, así como análisis específicos, con objeto de entender mejor los factores y procesos coadyuvantes mediante los cuales pueden lograrse efectos. En especial, deberían reunirse y analizarse datos adicionales sobre el impacto de las actividades de AECA en la salud, la nutrición y el empoderamiento de las mujeres y acerca de la sostenibilidad de los cambios en la seguridad alimentaria previstos a más largo plazo. (Oficina del PMA en el país y ONG).

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

ACA	Alimentos para la creación de activos
AECA	alimentos/efectivo para la creación de activos
ECA	efectivo para la creación de activos
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias
ONG	organización no gubernamental