

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 9-13 de noviembre de 2009

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.2/2009/6-B

28 septiembre 2009

ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS BANGLADESH 104100 (2007-2010)

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

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, Oficina de Evaluación: Sra. C. Heider Tel.: 066513-2030

Oficial de Evaluación, Oficina
de Evaluación: Sra. A-C. Luzot Tel.: 066513-3179

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).



RESUMEN

La finalidad de esta evaluación es ofrecer una valoración de mitad de período independiente del programa en el país Bangladesh 104100 con objeto de ajustar las actividades en curso y contribuir a la preparación de una nueva intervención. La evaluación fue llevada a cabo por un equipo de consultores externos, quienes realizaron el trabajo sobre el terreno en febrero de 2009.

En la evaluación se constató que el programa en el país respondía a las necesidades de la población y se había formulado adecuadamente para apoyar al Gobierno de Bangladesh en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque en el diseño no se daban razones que justificaran la inclusión de los cinco componentes o sus dimensiones relativas. La orientación de la ayuda hacia zonas con una concentración elevada de pobreza extrema era apropiada.

Se observan tendencias generalmente positivas en cuanto a los logros alcanzados. Sin embargo, éstos se han visto afectados por la brusca subida de los precios de los alimentos registrada en 2008 y el impacto de las inundaciones ocurridas en 2007. El programa de desarrollo de grupos vulnerables es eficaz en cuanto a la mejora del consumo de alimentos y de la diversidad alimentaria, así como al aumento de los activos productivos de los beneficiarios, pero sigue encontrando dificultades para incrementar de manera significativa los ingresos y sostener los medios de subsistencia de los beneficiarios más pobres. Con el componente de alimentos para la educación se logra una asistencia escolar regular y la igualdad de género. El fomento de la capacidad para la aplicación del programa ha sido eficaz. El pequeño programa de nutrición comunitaria ha tenido efectos satisfactorios en la nutrición. Los beneficios nutricionales de los componentes de desarrollo de grupos vulnerables y alimentos para la educación son menos claros.

La insuficiencia de fondos ha reducido considerablemente la cobertura de los componentes de desarrollo de grupos vulnerables y nutrición comunitaria. Menos de la mitad de los beneficiarios del componente de desarrollo de grupos vulnerables recibieron todos los beneficios previstos en relación con los alimentos y, además, capacitación de apoyo.

Los canales de entrega funcionan satisfactoriamente a través de las eficaces asociaciones establecidas con el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales; la orientación de la ayuda es eficaz y los procedimientos de selección de los beneficiarios han mejorado. Los mecanismos generales de prestación de servicios son eficaces y se han observado o notificado pocos problemas relacionados con la entrega de las raciones de alimentos o los programas de apoyo.

Aunque la situación financiera a mitad de período es satisfactoria, no siempre se ha dispuesto de los recursos en el momento oportuno para la distribución. Las contribuciones de los donantes han ido disminuyendo, y el hecho de que éstas se hayan asignado a fines específicos ha limitado la ejecución. El Gobierno aporta más de la mitad del total de las contribuciones, lo que es positivo para el programa en el país, pero hace necesaria la aportación de fondos adicionales para cubrir los costos conexos.



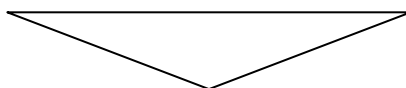
La magnitud del programa en el país es imponente. Sin embargo, su impacto es menor que el que podría tener debido a la imposibilidad de aplicar todas las medidas relativas al programa de desarrollo de grupos vulnerables. Por otro lado, el impacto social para los beneficiarios es elevado.

La sostenibilidad del programa en el país resulta afectada por la falta de una estrategia de traspaso de responsabilidades y la carencia de fondos para el fomento de la capacidad. La sostenibilidad de los beneficios del programa de desarrollo de grupos vulnerables se ve limitada por la rigidez de los ciclos programáticos y el diseño del mecanismo de microfinanciación.

La oficina en el país se debe centrar más en la integración de los componentes del programa para mejorar las repercusiones entre los hogares. A fin de superar las limitaciones de fondos para la aplicación del programa en el país, el PMA debe seguir esforzándose para atraer contribuciones no condicionadas, en especial mediante la demostración de los logros obtenidos en el fortalecimiento de los medios de subsistencia por el programa de desarrollo de grupos vulnerables.

En el futuro será necesario que el programa presente mayor flexibilidad en el suministro de los insumos; otros mecanismos de microfinanciación o diferentes maneras de fortalecer los medios de subsistencia de las personas más pobres; una mejor integración a fin de lograr repercusiones eficaces a nivel de los hogares, y una estrategia y un programa completos de fomento de la capacidad.

PROYECTO DE DECISIÓN*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación del programa en el país Bangladesh 104100 (2007-2010)” (WFP/EB.2/2009/6-B) y de la “Respuesta de la dirección a las recomendaciones formuladas en el informe resumido del programa en el país Bangladesh 104100 (2007-2010)” (WFP/EB.2/2009/6-B/Add.1) y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas por sus miembros durante los debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2009 de la Junta Ejecutiva” que se publica al finalizar el período de sesiones.



ANTECEDENTES

Contexto

1. Bangladesh tiene una población de 142,6 millones de habitantes,¹ de los cuales casi 20 millones viven en condiciones de pobreza extrema y son particularmente vulnerables a las catástrofes naturales. El 41,3% de la población vive con menos de 1 dólar EE.UU. al día.² Bangladesh ha realizado considerables progresos en la reducción de la pobreza y está avanzando hacia la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sin embargo, aunque la disponibilidad general de alimentos está mejorando, la disponibilidad per cápita disminuye y el acceso a los alimentos sigue siendo problemático para gran parte de la población. Según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el porcentaje de la población cuyo consumo en 2007 era inferior al necesario para satisfacer las necesidades energéticas mínimas diarias era del 27%. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) informó de que en 2007 la tasa neta nacional de matrícula en la escuela primaria era del 82% en el caso de los niños y del 86% en el de las niñas.

Descripción de la operación

2. El programa en el país (PP) para 2007-2010 es el tercero que se ejecuta en Bangladesh, y continúa las actividades iniciadas en el marco de los dos PP anteriores. En el primero de ellos (1997-2001) se previeron actividades de desarrollo de grupos vulnerables (DGV). En el segundo (2001-2006) se continuaron tales actividades y se añadieron otras integradas de seguridad alimentaria y alimentación escolar.
3. El objetivo del presente PP es ayudar al Gobierno a lograr los ODM mediante la mejora de la seguridad alimentaria, el bienestar nutricional y los medios de subsistencia de los hogares “extremadamente pobres”.
4. El PP consta de cinco componentes: i) mejora del consumo de alimentos y fortalecimiento de los medios de subsistencia de los hogares extremadamente pobres, con el 66% del presupuesto; ii) mejora de la nutrición de mujeres, niños y adolescentes —nutrición comunitaria—, con el 2%; iii) mejora del aprendizaje y la nutrición de los niños en edad escolar —alimentos para la educación (APE)—, con el 22%; iv) aumento de la capacidad de resistencia a las catástrofes de las personas extremadamente pobres que viven en zonas sujetas a crisis recurrentes, con el 10%, y v) fortalecimiento de la capacidad del Gobierno y los asociados de administrar programas basados en el suministro de alimentos —fomento de la capacidad— respaldado inicialmente por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID).
5. El PP para 2007-2010 recibió la aprobación de la Junta Ejecutiva del PMA con un presupuesto inicial de 101,6 millones de dólares para los cuatro años de su duración, con el que suministrarían 263.650 toneladas de alimentos a casi 2,4 millones de beneficiarios. La Junta también autorizó la movilización de recursos de otras fuentes para alcanzar un total de 309,1 millones de dólares y prestar asistencia a 7,7 millones de beneficiarios. En marzo de 2009, tras ocho revisiones presupuestarias y las contribuciones del Gobierno y los

¹ Sitio Web del Banco Asiático de Desarrollo, 2009.

² Informe sobre Desarrollo Humano 2007-2008 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).



donantes, el presupuesto se situaba en 266,9 millones de dólares, con el 48% de los recursos confirmados a mitad de período, en diciembre de 2008.

Características de la evaluación

6. La finalidad de esta evaluación es ofrecer una valoración de mitad de período independiente del PP relativo a Bangladesh con objeto de ajustar las actividades en curso y contribuir a la preparación de una nueva intervención. La metodología se compone de métodos cualitativos respaldados por datos cuantitativos, facilitados en gran parte por la oficina en el país. Los principales instrumentos fueron los debates en grupos de discusión y las entrevistas. El trabajo sobre el terreno se llevó a cabo en Dhaka y en las zonas operacionales de tres distritos. El punto de referencia principal para la evaluación de las realizaciones es el marco lógico del proyecto.

ASPECTOS DESTACADOS DE LAS REALIZACIONES

Diseño de la operación: pertinencia e idoneidad

7. **Objetivos de la operación.** El acceso a los alimentos sigue siendo un problema para las familias más pobres, que son vulnerables a las crisis ocasionadas por la falta de empleo, la subida de los precios de los alimentos, la mala salud y las catástrofes naturales. Dado que del 20% al 25% de los habitantes se consideran extremadamente pobres, entre ellos muchas mujeres rurales, y no se benefician de la mayoría de los programas de desarrollo, el PP es pertinente a las necesidades. El objetivo del PP se ha formulado adecuadamente para apoyar al Gobierno en la consecución de los ODM al hacer frente a las múltiples causas de la pobreza y la vulnerabilidad que ocasionan inseguridad alimentaria familiar. El programa orienta la ayuda adecuadamente a las zonas más pobres y a los grupos más vulnerables, y representa una respuesta polifacética a los problemas relativos a la seguridad alimentaria, la nutrición y los medios de subsistencia. En el componente de aumento de la capacidad de resistencia, la orientación de la ayuda hacia zonas propensas a catástrofes permite vincular las operaciones de socorro con las de desarrollo.
8. **Coherencia interna.** Los componentes del PP en su conjunto garantizan que se tengan en cuenta todos los Objetivos Estratégicos del PMA; además, cada componente tiene en cuenta una o más esferas prioritarias de la Política del PMA de habilitación para el desarrollo. La orientación de la ayuda y selección de las mujeres participantes, sobre todo en los programas de DGV y de nutrición comunitaria, responden directamente a los Compromisos ampliados del PMA relativos a la mujer.
9. **Coherencia externa.** El PP está en plena consonancia con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) y las prioridades nacionales, y respalda el logro de los ODM. Existe una estrecha convergencia entre el PP y la estrategia de reducción de la pobreza de Bangladesh. Los dos componentes de nutrición comunitaria y APE respaldan los programas del Gobierno en los sectores de la salud y la educación.
10. **Diseño del proyecto.** El diseño del PP se ha beneficiado de la prolongada presencia del PMA en Bangladesh, principalmente de la ejecución y evaluación de componentes semejantes en el marco de los anteriores PP. Cuatro de los cinco componentes del PP tienen en cuenta directamente la meta propuesta. Estos componentes están bien concebidos



para hacer frente a la vulnerabilidad de los pobres relacionada con el acceso a los alimentos: el programa de DGV integra objetivos de suministro de alimentos y fortalecimiento de los medios de subsistencia a fin de lograr la seguridad alimentaria de los hogares; el programa de nutrición comunitaria tiene un objetivo nutricional específico que forma parte de un enfoque integrado del ciclo vital para mejorar el bienestar nutricional de los grupos beneficiarios seleccionados; el programa de aumento de la capacidad de resistencia procura integrar el fortalecimiento de los medios de subsistencia y el aumento de la capacidad física de resistencia a las catástrofes naturales, y el componente de fomento de la capacidad se propone reforzar la capacidad nacional de administrar programas de asistencia alimentaria y reducción del hambre. La excepción es el componente APE, que permite hacer frente a la reducción de la pobreza a largo plazo mediante el fortalecimiento del aprendizaje y la nutrición de los niños en edad escolar.

11. Sin embargo, en los documentos de diseño del PP no se ofrece justificación alguna de la inclusión de los cinco componentes ni se explica el equilibrio del programa en cuanto a las dimensiones relativas de los componentes.
12. El actual PP incorpora las recomendaciones relativas a los anteriores PP formuladas en la evaluación de la ayuda alimentaria y el desarrollo de la Política del PMA de habilitación para el desarrollo en 2004 y, de este modo, mejora la integración y la orientación de la ayuda, el diálogo sobre políticas y el fomento de las capacidades. Gracias a la utilización del análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM), existe una fuerte relación geográfica entre los componentes de DGV, APE y nutrición comunitaria. La integración a nivel de hogares se ha previsto para los enfoques de fortalecimiento de los medios de subsistencia de los componentes de DGV, nutrición comunitaria y aumento de la capacidad de resistencia, y para los objetivos nutricionales, incluidas las actividades de APE; pero dicha integración está mal formulada en el documento del PP. El programa ha obtenido resultados satisfactorios en el fomento de la capacidad con vistas a la ejecución del programa. Sin embargo, el retiro de los fondos del DFID ha limitado la aplicación de un enfoque más estratégico en materia fomento de la capacidad.
13. **Idoneidad.** Los programas basados en el suministro de alimentos se justifican como un medio para hacer frente a la inseguridad alimentaria inmediata y, de esta manera, compensar el costo de oportunidad de la capacitación y ayudar a los beneficiarios a ahorrar dinero. La distribución de alimentos enriquecidos permite hacer frente directamente a los objetivos nutricionales, y las galletas de alto valor energético son un incentivo para la asistencia escolar y un medio para mejorar el aprendizaje. En los estudios de los programas de DGV y APE realizados por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA)³ se reconoce la importancia de los alimentos en la satisfacción de las necesidades de los segmentos más vulnerables de la población, especialmente de las mujeres y los niños extremadamente pobres. Los informes cualitativos presentados en el estudio del programa de DGV indican que las mujeres consideran que tienen un control mayor sobre las transferencias de alimentos y que les preocupa que sus maridos se gasten las transferencias de efectivo. Además, en el estudio se indica que las transferencias de efectivo o de una combinación de alimentos y efectivo también han demostrado ser eficaces para las personas que son menos vulnerables desde el punto de vista social y económico.

³ Para obtener información más detallada, véase *Impact of feeding children in schools. Evidence from Bangladesh*. IIPA, 2004. Washington, D.C. y *Relative efficacy of food and cash transfers in improving food security and livelihoods of the ultra-poor in Bangladesh*. IIPA, 2007. Washington, D.C.



Productos y procesos de ejecución: elementos de eficiencia

14. **Productos.** El PP ha beneficiado a casi 900.000 participantes a mitad de período, alcanzando el 50,5% de la meta del marco lógico para el período 2007-2010 cubierto por el PP. Un total de 205.225 toneladas —el 36,3% del presupuesto alimentario aprobado— se había distribuido a mitad de período.
15. Mientras los componentes de APE y aumento de la capacidad de resistencia se aproximan a la meta, los componentes de DGV y nutrición comunitaria están bastante rezagados. Debido a la falta de recursos, menos de la mitad de la cifra prevista de beneficiarios para del componente de DGV para 2007-2008 recibió los alimentos y la capacitación de apoyo, y sólo la mitad de estos participantes recibió trigo enriquecido con nutrientes. Esta diferencia con respecto al nivel de productos que se preveía alcanzar con el componente relativamente grande de DGV ha afectado negativamente las realizaciones generales del PP.
16. **Los canales de entrega** del programa son eficientes gracias a la amplia variedad de asociaciones eficaces, principalmente con el Gobierno y las organizaciones no gubernamentales (ONG). Sin embargo, el comienzo tardío del PP implicó que se retrasara la contratación de las ONG. Los mecanismos de prestación de servicios son eficaces y se han notificado pocos problemas con las entregas de las raciones de alimentos o los programas de apoyo. El componente de APE, en particular, constituye un procedimiento simple y bien desarrollado.
17. **Mecanismos de ejecución.** La selección geográfica se basa en la metodología de VAM del PMA, que constituye un medio eficaz y transparente de selección; el problema que afronta la oficina en el país es el de seleccionar las necesidades de los componentes prioritarios y, al mismo tiempo, lograr la integración de componentes de diferentes dimensiones.
18. Las directrices para la ejecución de los componentes de DGV, nutrición comunitaria y aumento de la capacidad de resistencia establecen de hecho procedimientos para la selección de los participantes. Para el componente de DGV, el 93% de los participantes fue seleccionado correctamente para el ciclo 2007-2008, y el 79% de los comités de DGV cumplió con el proceso. Para el componente de nutrición comunitaria, sólo el 7,5% de los participantes procedía de los hogares beneficiarios del programa de DGV, contrariamente a lo previsto en el diseño del PP y debido a la distinta distribución de los componentes. Los interesados apreciaron la índole participativa del proceso de selección para el componente de fomento de la capacidad de resistencia por su transparencia.
19. **El seguimiento** es una actividad que el Gobierno y el PMA realizan conjuntamente. El seguimiento de los productos y la correspondiente presentación de informes son exhaustivos, pero el equipo de evaluación constató que era difícil armonizar los datos de las diferentes fuentes de información. Se observaron algunas incongruencias en el diseño y la realización de los estudios sobre los efectos, en la oportunidad de las encuestas y en la calidad de la presentación de informes. No se conoce suficientemente el valor añadido del conjunto de medidas de desarrollo del PMA en el programa de DGV, los efectos nutricionales de los componentes de DGV y APE, las posibles sinergias de la combinación de los diferentes componentes del PP, y la sostenibilidad a largo plazo de los beneficios entre los hogares.

20. **Costo y financiación de las operaciones.** El presupuesto actual aprobado es de 266,9 millones de dólares, correspondientes a 565.081 toneladas de alimentos. Si bien se ha registrado una tendencia al alza en las revisiones presupuestarias, las contribuciones de los donantes han sufrido una disminución. No obstante, la situación financiera del PP a mitad de período parece satisfactoria, pues las contribuciones confirmadas totalizaban 127,5 millones de dólares a finales de 2008, lo que representa el 48% del presupuesto actual aprobado —aunque no siempre se ha dispuesto de estos recursos en el momento oportuno para la distribución—. Aunque los gastos acumulados representan el 31% del presupuesto, constituyen el 79% de los recursos disponibles. El PP ha pasado a depender mucho más de las contribuciones en especie que de las contribuciones en efectivo. Ello se debe a las importantes contribuciones del Gobierno, que representan el 51% de las contribuciones totales. Aunque esto contribuye al PP, también hace necesaria la aportación de fondos adicionales para cubrir los costos conexos. Al mismo tiempo, otro importante donante está retirando en general sus contribuciones a los programas de desarrollo basados en el suministro de alimentos. Estos factores y el hecho de que casi todas las contribuciones se han asignado a fines específicos —lo que ha limitado los fondos disponibles para el programa de DGV— están haciendo disminuir los resultados potenciales del PP.
21. **Eficacia en función de los costos.** Hasta la fecha, el costo por participante para los dos años del PP es de 102 dólares. Los estudios han demostrado que el componente de APE —que prevé 10,86 dólares anuales por niño— es eficaz en comparación con otros programas de alimentación escolar. El costo per cápita del programa de DGV es de 141 dólares por año. Este programa es bastante eficaz en comparación con otros programas similares, aunque los costos proporcionales de las entregas han sido más elevados.

Resultados

22. **Eficacia.** Los indicadores del marco lógico respecto de la eficacia general del PP se expresan en función de los Objetivos Estratégicos⁴ del PMA y de los indicadores del UNDAF:
- **Objetivo Estratégico 2: Proteger los medios de subsistencia en situaciones de crisis y aumentar la capacidad de resistencia a las crisis:** Los resultados son desiguales en el programa de DGV. La proporción de hogares que consumen tres comidas completas por día aumentó del 31% al 37% en 2008. El porcentaje de hogares que consumen una dieta equilibrada ha aumentado al 84%. Sin embargo, las encuestas específicas sobre los efectos revelaron que los ingresos del 60% de los beneficiarios seguían siendo inferiores a 0,5 dólares diarios, y que sólo el 56% había “pasado” a beneficiarse de la microfinanciación.

⁴ La eficacia del componente de aumento de la capacidad de resistencia en lo referente a su contribución al Objetivo Estratégico 1 no se ha evaluado, dado que este componente no se puso en marcha sino pocos meses antes de la evaluación.

CUADRO 1: PROGRESOS EN RELACIÓN CON LOS INDICADORES DE EFECTOS DEL MARCO LÓGICO PARA EL DGV				
Indicador	Punto de referencia	Objetivo	Logro (dic. de 2008)	Progreso
Porcentaje de gastos en alimentos de los hogares beneficiarios	73%	67%	61%	√
Porcentaje de hogares beneficiarios que consumen al menos tres comidas completas diarias	21%	50%	37%	X
Porcentaje de hogares beneficiarios que consumen una dieta equilibrada, compuesta de hidratos de carbono, proteínas, grasa/aceite y vitaminas	58%	75%	84%	√
Variación del valor de los activos materiales productivos de los hogares beneficiarios	BDT* 2 942	Aumento del 50%	BDT* 4 410	√
Tasa de aplicación de las competencias generadoras de ingresos adquiridas por las mujeres extremadamente pobres capacitadas	–	95%	44%	X

* Taka de Bangladesh.

Fuente: Oficina del PMA en Bangladesh.

- **Objetivo estratégico 3: Respaldar la mejora del estado nutricional y de salud de los niños, las madres y otras personas vulnerables:** La eficacia del componente de nutrición comunitaria se observa en la recuperación casi completa de las adolescentes y las mujeres gestantes y lactantes y de casi tres cuartos de los niños menores de 2 años de edad, y en el logro del objetivo relacionado con el bajo peso al nacer. Para los casos de malnutrición grave, el componente remite a las personas a centros de salud. Los efectos en la nutrición de la ración de harina enriquecida distribuida en el marco del componente de DGV se estudiarán en 2009. Las galletas del componente de APE reducen la anemia entre los alumnos de las escuelas primarias; otro estudio no demostró ningún beneficio entre los niños de los centros preescolares.

CUADRO 2: PROGRESOS EN RELACIÓN CON LOS INDICADORES DE EFECTOS DEL MARCO LÓGICO PARA LA NUTRICIÓN COMUNITARIA (informes de final de ciclo 2008)

Indicador	Punto de referencia	Objetivo	Porcentaje al final del ciclo	Progreso
Porcentaje de niños menores de 2 años con insuficiencia ponderal	100%	10%		
Final del ciclo 3 (enero-junio 2008)			28,5%	-
Final del ciclo 4 (julio-diciembre 2008)			23,6%	-
Porcentaje de beneficiarios con un IMC* < 18,5	100%	n/d		
Final del ciclo 3 (enero-junio 2008)				
Muchachas adolescentes			2,8%	√
Mujeres embarazadas y lactantes			2,5%	√
Final del ciclo 4 (julio-diciembre 2008)				
Adolescentes (mujeres)			4,1%	√
Mujeres embarazadas y lactantes			3,8%	√
Incidencia de bajo peso la nacer	42%	30%		
Final del ciclo 3 (enero-junio 2008)			29%	√
Final del ciclo 4 (julio-diciembre 2008)			28%	√

* IMC = índice de masa corporal.

Fuente: Oficina del PMA en Bangladesh.

n/d = no disponible.

- **Objetivo estratégico 4: Respalda el acceso a la educación y reducir las diferencias de género en el acceso a la educación y la formación técnica:** En un contexto de niveles de escolaridad y paridad de género elevados en el ámbito nacional, se ha registrado un ligero aumento de las matrículas de las niñas y los niños en las escuelas primarias que reciben asistencia del PMA; la asistencia de las niñas ha mejorado, mientras que la de los niños se ha mantenido estable. La relación entre niñas y niños es favorable a las niñas (51%). El componente de APE parece que contribuye de manera muy eficaz a este Objetivo Estratégico.

CUADRO 3: PROGRESOS EN RELACIÓN CON LOS INDICADORES DE EFECTOS DEL MARCO LÓGICO PARA EL COMPONENTE DE APE				
Indicador	Punto de referencia	Objetivo	Logro (dic. de 2008)	Progreso
Número medio de niños y niñas matriculados en las escuelas primarias que reciben asistencia del PMA	233	250	242	√
Número medio de niños y niñas matriculados en centros de educación preescolar que reciben asistencia del PMA	16	20	21	√
Tasa absoluta de matrícula absoluta de niños y niñas en el quinto grado como porcentaje de la matrícula absoluta de niños y niñas en el primer grado	32%	40%	34%	X
Porcentaje de niñas y niños que asisten a clases durante el año escolar en las escuelas que reciben asistencia del PMA	76%	85%	82%	√
Opinión de los maestros de la capacidad de concentración y aprendizaje de los alumnos como consecuencia de la alimentación escolar	83%	93%	Encuesta de seguimiento de 2009	n/d
Nivel de resultados satisfactorios en los exámenes de quinto grado (porcentaje de niños y niñas que obtuvieron la nota mínima del 50%)	18%	35%	Encuesta de seguimiento de 2009	n/d

Fuente: Oficina del PMA en Bangladesh.

- **Objetivo Estratégico 5: Fortalecer la capacidad de los países y regiones para establecer y administrar programas nacionales de ayuda alimentaria y de reducción del hambre:** El PP ha resultado eficaz para fortalecer la capacidad del Gobierno en materia de asignación de recursos, orientación de la ayuda y distribución de alimentos. El Gobierno es cada vez más independiente en lo que se refiere a programas de asistencia alimentaria, tanto por lo que respecta a la distribución, como a la gestión de los productos. Sin embargo, no se ha establecido una estrategia para el traspaso de responsabilidades respecto de ninguna parte del PP. La capacidad de ejecución de la oficina en el país se ha visto limitada por la falta de fondos para el componente de fomento de la capacidad.
23. Además del impacto de los elevados precios de los alimentos y los efectos de las inundaciones, la reducción de los fondos y el hecho de que éstos se hayan asignado a fines específicos han afectado negativamente al cumplimiento de los objetivos de los programas de DGV y nutrición comunitaria. Suponiendo que el programa de nutrición comunitaria logre completarse, que el componente de APE continúe ejecutándose, y que se siga progresando en el aumento de la capacidad de resistencia y el ciclo final de los participantes en las actividades de DGV, cuando finalice el PP habrá beneficiado a un total de 1,27 millones de personas, es decir, el 71,3% de la meta fijada en el marco lógico. Esto equivale a 6,35 millones de beneficiarios frente a los 8,91 millones previstos.
24. Se ha cumplido con el principio de diseño en cuanto a la concentración geográfica y la mejora de la orientación de la ayuda, aunque falta una integración que logre sinergias a nivel de los hogares.



25. **Impacto.** El PP tiene una magnitud imponente, especialmente gracias al programa de DGV. No obstante esta magnitud, el impacto es menor que el que se podría tener debido a la falta de recursos que impide ofrecer todas las medidas del componente de DGV a los beneficiarios previstos.
26. El PP ha tenido un apreciable impacto social en las mujeres beneficiarias a través de la mejora de sus competencias, conocimientos y movilidad. Se ha creado un mayor capital social mediante el apoyo a grupos y el fomento de la confianza. Hay una mayor sensibilidad respecto de las cuestiones de higiene y salud y un mayor interés por tener comportamientos saludables, aunque esto todavía no se manifiesta en igual medida en la práctica. La selección de mujeres extremadamente pobres marginadas, si bien no resulta tan eficaz como se había previsto, está teniendo un efecto potenciador en un grupo de mujeres que han sufrido exclusión social en el pasado.
27. **Sostenibilidad.** La sostenibilidad depende en gran medida del impacto del componente de fomento de la capacidad y de la capacidad del Gobierno de asumir la responsabilidad de las operaciones. El componente de fomento de la capacidad cuenta con fondos limitados para prestar la asistencia técnica necesaria y facilitar el aprendizaje y las actividades de promoción. No existe una estrategia explícita de traspaso de responsabilidades, a pesar de los volúmenes considerables de alimentos aportados por el Gobierno. Cabe considerar el traspaso de responsabilidades respecto de los aspectos del programa relativos a la distribución de alimentos, posiblemente liberando recursos en favor de las medidas de fortalecimiento de los medios de subsistencia y la nutrición. Se ha cumplido con uno de los criterios para reducir paulatinamente la prestación de apoyo al componente de APE; es probable que el segundo criterio se cumpla antes de que termine el PP en curso.
28. La sostenibilidad del impacto del componente de DGV es motivo de preocupación, principalmente debido a las dimensiones y duración fijas del ciclo, que se centran más en el suministro de insumos que en el logro de efectos en los beneficiarios, y porque el diseño del mecanismo de microfinanciación resulta poco atractivo para las mujeres más pobres. Como consecuencia, cuando terminan el programa, las mujeres tienen bajos niveles de ahorro y pocas probabilidades de aumentar sus ingresos. La sostenibilidad del impacto nutricional de los componentes de nutrición comunitaria, DGV y APE dependerá de la situación de los medios de subsistencia: la falta de sinergia entre los componentes del programa reduce las probabilidades de lograr tal sostenibilidad.
29. La sostenibilidad del impacto de los diferentes componentes en los hogares, especialmente en lo que se refiere a la seguridad alimentaria, la nutrición y los medios de subsistencia, es sensible a los efectos de factores externos. Se estima que la subida de los precios de los alimentos en 2008 ha afectado considerablemente a las realizaciones del PP. La rigidez de los ciclos programáticos no permite la adaptación para garantizar que los participantes alcancen los niveles mínimos de logros, que pueden asegurar la sostenibilidad.

Cuestiones intersectoriales

30. **Género.** El PP está orientando la ayuda eficazmente hacia las mujeres en la selección de éstas para el componente de DGV, en la satisfacción de las necesidades nutricionales específicas de las mujeres gestantes y lactantes, en la ampliación de las actividades que permiten que las niñas asistan a la escuela, y en garantizar que las mujeres se beneficien por lo menos en igual medida que los hombres de los activos creados. El componente de APE vela concretamente por que las mujeres participen en igual medida en los comités de distribución de alimentos y en otros comités.



31. La oficina en el país ha formado un equipo encargado de las cuestiones de género compuesto por ocho miembros, que contribuye a cumplir todos los Compromisos ampliados relativos a la mujer. Este equipo informó de que, si bien el número de mujeres era aproximadamente igual al de hombres entre el personal de la oficina en el país y las suboficinas, eran pocas todavía las mujeres que ocupaban puestos directivos superiores.
32. **Socorro, recuperación y desarrollo.** El componente de aumento de la resistencia facilita recursos y establece un vínculo en el programa entre la labor de emergencia y la de desarrollo. Aunque la oficina del PMA en Bangladesh es reconocida y muy respetada por su labor de emergencia en gran escala, la elaboración de un enfoque que garantice la transición del socorro al desarrollo exige una serie concreta de competencias y un planteamiento diferenciado en función de las necesidades de fortalecimiento de los medios de subsistencia en las distintas zonas, que la oficina en el país deberá desarrollar en mayor medida.
33. **Asociaciones.** El programa se beneficia de las prolongadas y claras asociaciones establecidas en los anteriores PP. En la evaluación se constataron buenas relaciones de trabajo con el Gobierno y las ONG en Dhaka y sobre el terreno, lo que indica un importante reconocimiento del Gobierno del papel de las ONG. El PMA ha establecido pocas asociaciones con otros programas de las Naciones Unidas y los donantes.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evaluación general

34. **Pertinencia e idoneidad.** El PP es pertinente por lo que respecta a la seguridad alimentaria de la población rural pobre. La orientación de la ayuda hacia zonas con elevada concentración de pobreza extrema es apropiada. Aparte del componente de APE, que no responde directamente el objetivo del PP, el programa comprende un conjunto coherente de intervenciones —transferencias de alimentos, fomento de los medios de subsistencia, apoyo nutricional y preparación para casos de catástrofes— que puede constituir una solución sostenible a la inseguridad alimentaria de los hogares. Sin embargo, en la evaluación se constató que los documentos de diseño no justificaban la inclusión de los cinco componentes ni sus dimensiones. Además, la integración de los diferentes componentes para mejorar las sinergias a nivel de los hogares no estaba formulada satisfactoriamente en los documentos de proyecto. Los programas basados en el suministro de alimentos se justifican pues constituyen un medio para atender las necesidades de las personas más vulnerables, especialmente de las mujeres y los niños extremadamente pobres.
35. **Eficacia.** Se observan tendencias generalmente positivas en cuanto a los logros alcanzados. Sin embargo, éstos se han visto afectados negativamente por el impacto de la importante subida de los precios de los alimentos en 2008 y los efectos de las inundaciones de 2007. El programa de DGV es eficaz en cuanto a la mejora del consumo de alimentos y de la diversidad alimentaria, así como al aumento de los activos productivos de los beneficiarios, pero sigue encontrando dificultades para incrementar significativamente los ingresos y sostener los medios de subsistencia. Dado que el alcance y la duración del conjunto de medidas no son variables, se apunta más a dar cumplimiento al ciclo programático que a adaptarlo al nivel de logros que se desea alcancen los participantes. La escasez de fondos ha reducido considerablemente el alcance de todas las medidas de desarrollo y la ración de trigo enriquecida. El componente de nutrición comunitaria es eficaz en tanto que ha logrado prácticamente eliminar las tasas de malnutrición de las



adolescentes, las mujeres gestantes y lactantes, y casi tres cuartas partes de los niños menores de 2 años de edad, y ha contribuido al logro del objetivo relativo al bajo peso al nacer. Sin embargo, la magnitud de los buenos resultados obtenidos es pequeña y el componente no está bien integrado con los beneficiarios del componente de DGV. El componente de APE sigue obteniendo buenos resultados en cuanto al mantenimiento de la matrícula y la asistencia, aunque se ha ralentizado la reducción de las tasas de abandono escolar.

36. **Eficiencia.** La eficiencia del programa en lo que se refiere a los objetivos de número de participantes y entrega de alimentos ha sido afectada negativamente por los escasos resultados obtenidos por los componentes de DGV y nutrición comunitaria en 2008, debidos principalmente a la reducción de los fondos y al hecho de que éstos se asignaran a fines específicos, lo que limitó la posibilidad de utilizar las contribuciones en especie del Gobierno. Los mecanismos de ejecución generales son eficientes. El PP se ejecuta por medio de una amplia variedad de eficaces asociaciones con el Gobierno y las ONG asociadas. El seguimiento conjunto que realizan el PMA y el Gobierno es exhaustivo. Periódicamente se realizan estudios sobre los efectos. Sin embargo, en la evaluación se constató que el programa presentaba incongruencias en cuanto al diseño y la oportunidad de las encuestas, lo que afectaba al aprendizaje. Aunque ha habido una serie de revisiones presupuestarias al alza, las contribuciones de los donantes han ido disminuyendo. Esta disminución, sumada a la asignación de fondos a fines específicos, ha afectado negativamente los resultados de las operaciones. No obstante, la situación financiera del PP a mitad de período parece auspiciosa, pues las contribuciones confirmadas ascienden casi a la mitad del presupuesto actual.
37. **Impacto.** La magnitud del programa es imponente. Sin embargo, el impacto potencial se ve contrarrestado por no haber conseguido ofrecer la totalidad de las medidas de DGV a prácticamente la mitad de los beneficiarios previstos, y por no haber podido aumentar al máximo las sinergias con otros componentes. El impacto social en los beneficiarios es elevado, pero las repercusiones en los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria de los beneficiarios más pobres son menos claras.
38. **Sostenibilidad.** La sostenibilidad depende en gran parte del impacto del componente de fomento de la capacidad y de la capacidad del Gobierno de asumir la responsabilidad de las operaciones, según corresponda, en relación con algunos de los componentes del programa o de todos ellos. La sostenibilidad de las operaciones se ve afectada adversamente por la falta tanto de una estrategia de traspaso de responsabilidades y como de fondos para el fomento de la capacidad. La sostenibilidad de los beneficios del programa de DGV se ve limitada por la rigidez de los ciclos programáticos y el diseño del mecanismo de microfinanciación, que no ha logrado hacer frente a la vulnerabilidad de los más pobres ante los factores externos.

Cuestiones que han de tenerse en cuenta para el futuro

39. A continuación se exponen algunas cuestiones importantes que afectan a la eficacia del programa en curso actualmente:
- la insuficiencia de fondos para algunos componentes;
 - la falta de un enfoque estratégico para el traspaso de responsabilidades respecto de aspectos clave del programa;
 - la incapacidad de garantizar un aumento sostenible de los ingresos para los beneficiarios más pobres;



- la necesidad de mejorar la comprensión de los posibles efectos a nivel de los hogares de la integración de los componentes de DGV, nutrición comunitaria y APE;
 - la necesidad de demostrar el valor añadido del apoyo del PMA, esto es, el impacto específico del conjunto de medidas de desarrollo del componente de DGV y el impacto nutricional de las galletas y el trigo enriquecidos.
40. Para el diseño de las operaciones futuras, es importante:
- examinar el diseño actual del ciclo programático de los componentes de DGV, nutrición comunitaria y aumento de la capacidad de resistencia para lograr efectos en los beneficiarios y no limitarse a aportar insumos;
 - examinar el diseño del mecanismo de microfinanciación como un medio para mejorar los medios de subsistencia de las personas muy pobres;
 - dar a conocer en mayor medida a los donantes los enfoques de desarrollo del PMA, y no sólo sus intervenciones de emergencia.

Recomendaciones

41. Para mejorar la eficacia del programa en curso actualmente:
1. la *oficina en el país* debe:
 - i) centrarse más en la **integración** de los componentes del programa para mejorar las sinergias, el impacto a nivel de los hogares y la eficacia en función de los costos, y
 - ii) ejecutar en un mismo emplazamiento los tres componentes siguientes: el DGV completo —conjunto de medidas de desarrollo y *atta* enriquecida— la nutrición comunitaria y las actividades de APE.
 2. La *oficina en el país* debe garantizar que, en el caso de un retraso en el inicio de los restantes ciclos de los componentes, los participantes reciban los beneficios durante de todo el período de ejecución del PP.
 3. A través de su labor de **seguimiento y evaluación**, la *oficina en el país* debe garantizar que se conozca y divulgue el valor añadido de los insumos del PMA, mediante:
 - i) el diseño de encuestas sobre los efectos del componente de DGV que demuestren el impacto diferencial del conjunto de medidas de desarrollo;
 - ii) mejores análisis del impacto nutricional del programa, específicamente del trigo enriquecido y las galletas enriquecidas con micronutrientes, y
 - iii) el examen del impacto de las sinergias de los componentes a nivel de los hogares.
 4. Para resolver las limitaciones en materia de **financiación** respecto de la ejecución del PP, la *oficina en el país* y la *Sede del PMA* deben:
 - i) desplegar mayores esfuerzos para atraer contribuciones no condicionadas demostrando los logros obtenidos en materia de fortalecimiento de los medios subsistencia por el programa de DGV del PMA, y
 - ii) solucionar los retrasos poniendo a disposición los recursos comprometidos.

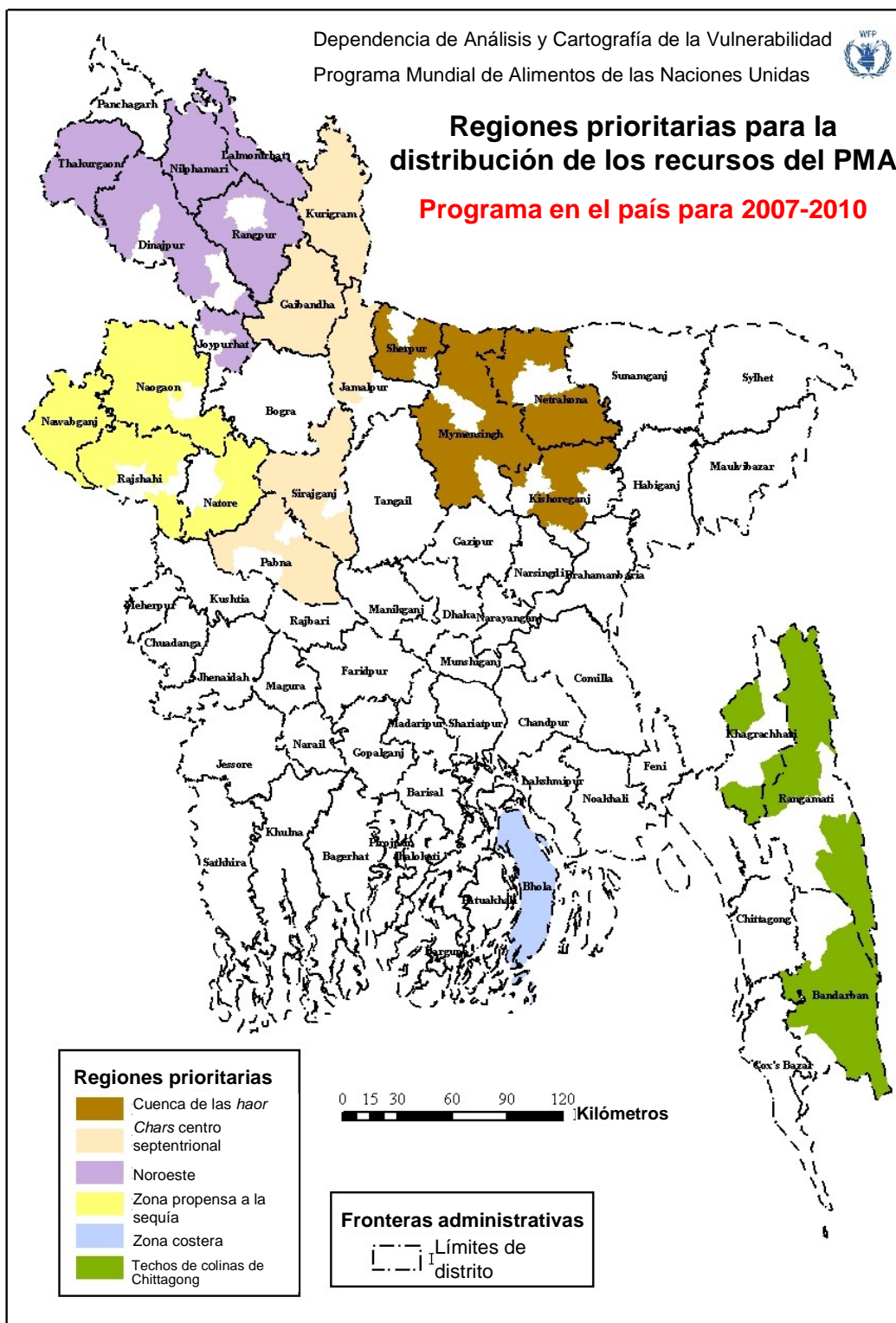


42. Para contribuir al diseño del futuro programa:

5. la *Sede del PMA* debe ofrecer servicios de consultoría para:

- i) rediseñar los ciclos programáticos, definiendo pautas relativas al logro de los objetivos fijados con miras a que los efectos en los beneficiarios permitan una generación de ingresos duradera;
- ii) diseñar un componente del programa destinado a apoyar el fortalecimiento duradero de los medios de subsistencia de las mujeres extremadamente pobres, lo que puede suponer un nuevo diseño de los mecanismos de microfinanciación o la transferencia de activos productivos; se pueden extraer enseñanzas de otros programas similares aplicados en Bangladesh, y
- iii) formular una estrategia y un programa amplios de fomento de la capacidad en que se indiquen las esferas en donde sea posible efectuar un traspaso de responsabilidades, las condiciones mínimas necesarias para que pueda efectuarse tal traspaso y el fomento de las capacidades necesario.

Programa en el país Bangladesh 104100 (2007-2010): Zonas de intervención



Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que ésta contiene no entrañan, por parte del Programa Mundial de Alimentos (PMA), juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

APE	Alimentos para la educación
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
DGV	Desarrollo de grupos vulnerables
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
IMC	Índice de masa corporal
ODM	Objetivo de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización no gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Programa en el país
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad