



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva

Primer período de sesiones ordinario
Roma, 22-24 de febrero de 2021

Distribución: general

Tema 6 del programa

Fecha: 21 de enero de 2021

WFP/EB.1/2021/6-A

Original: inglés

Informes de evaluación

Para examen

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es>).

Informe resumido de la evaluación del plan estratégico para Bangladesh (2017-2020)

Resumen

Entre octubre de 2019 y septiembre de 2020, se realizó una evaluación del plan estratégico para Bangladesh. Con objeto de evaluar la continuidad de la acción estratégica y operacional, la evaluación abarca las actividades ejecutadas por el PMA entre 2016 y 2019. Mediante un método consultivo centrado en la utilización práctica, la evaluación cumple tanto el propósito de rendir cuentas como el de favorecer el aprendizaje para orientar la preparación del próximo plan estratégico para Bangladesh.

Bangladesh es un país de ingreso mediano-bajo con un entorno normativo nacional sólido en lo que respecta al desarrollo, la protección social, el cambio climático, el género y la nutrición. El rápido crecimiento económico coexiste con disparidades geográficas persistentes en materia de ingresos, seguridad alimentaria, educación e igualdad de género. Los desastres naturales son frecuentes y de gran intensidad, y el país ha acogido durante decenios a un gran número de refugiados rohinyás procedentes de Myanmar.

En la evaluación se observó que los resultados generales del plan estratégico para el país eran acordes, en líneas generales, con los efectos y objetivos indicados en él y coherentes con las políticas nacionales y las intervenciones humanitarias realizadas en Bangladesh. La oficina en el país respondió eficazmente al aumento de las necesidades del país, aunque no prestó suficiente atención a la exclusión o la inclusión por motivos de género, discapacidad u otros factores. El enfoque utilizado para ampliar la cobertura y magnitud de las intervenciones llevadas a cabo con el Gobierno fue acertado en general y se tradujo en un aumento de la cobertura de diversos programas nacionales.

En consonancia con la política en materia de evaluación (2016-2021) (WFP/EB.2/2015/4-A/Rev.1), el presente informe ha sido objeto de una edición no exhaustiva para respetar la integridad e independencia de las constataciones formuladas en la evaluación. Por este motivo, es posible que algunos de los términos y expresiones en él utilizados no se ajusten plenamente a la terminología estándar del PMA o a las prácticas de edición seguidas habitualmente.

Coordinadoras del documento:

Sra. A. Cook
Directora de Evaluación
Tel.: 066513-2030

Sra. A. Shneerson
Oficial Superior de Evaluación
Tel.: 066513-3744

El PMA realizó progresos en la consecución de los efectos estratégicos del plan estratégico para el país, si bien algunas actividades han avanzado más que otras. En 2017, los progresos fueron lentos debido a que los sistemas relativos al plan se establecieron mientras se ampliaba la intervención de nivel 3 para hacer frente a la crisis de los refugiados rohinyás. El efecto estratégico 5 representó una adición valiosa al plan estratégico para el país e hizo posible que el PMA pudiera facilitar a la comunidad de asistencia humanitaria acceso a servicios comunes fiables; sin embargo, el Programa no pudo determinar plenamente los resultados de sus intervenciones ni la contribución de estas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El PMA tuvo dificultades para mantener una estrategia de movilización de recursos que proporcionara recursos suficientes y lo bastante flexibles para financiar el plan estratégico para el país en su totalidad. Gestionar la capacidad del personal para ejecutar dicho plan mientras se adaptaban las necesidades de recursos humanos con el fin de responder a la crisis de los refugiados rohinyás también planteó algunos desafíos operacionales.

A pesar de los esfuerzos del PMA, su capacidad para lograr hacer realidad la reorientación estratégica en favor del fortalecimiento de las capacidades ha sido dispar y todavía no se ha institucionalizado. El establecimiento de asociaciones eficaces que abarcaran los contextos humanitarios y de desarrollo ha resultado difícil por la falta de una interpretación institucional compartida de lo que entrañan las asociaciones estratégicas o una reevaluación del posicionamiento estratégico del Programa.

La magnitud, rapidez y cobertura de la respuesta del PMA a la afluencia de refugiados rohinyás desde 2017 han merecido elogios generalizados de la comunidad internacional. A finales de 2019, 880.000 refugiados recibían todos los meses asistencia alimentaria. El PMA mantuvo un liderazgo firme en los sectores de la seguridad alimentaria, la logística y las telecomunicaciones de emergencia, además de facilitar una coordinación sistemática y prestar servicios compartidos que contribuyeron a una intervención humanitaria conjunta eficaz.

El equipo de evaluación ha llegado a la conclusión de que el PMA dispone de mecanismos de intervención rápidos y eficaces y está en condiciones de seguir desempeñando su función, que inspira confianza, a la vez que apoya y refuerza los programas nacionales de desarrollo con el fin de mitigar los efectos a largo plazo de los desastres en los grupos vulnerables.

La evaluación dio lugar a seis recomendaciones, tres de índole estratégica y tres de índole operacional, con las que se pretende abordar cuestiones clave para el próximo plan estratégico para el país y hacer frente a los retos urgentes planteados por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en Bangladesh. Las recomendaciones de índole estratégica son las siguientes: mejorar las asociaciones estratégicas; aumentar la eficacia de los mecanismos de preparación, intervención inmediata e intervención en emergencias, y fortalecer el apoyo prestado a las redes de protección social que integran la dimensión nutricional. Las recomendaciones de índole operacional se centran en la mejora del fortalecimiento de las capacidades; el fortalecimiento de las intervenciones que fomenten la igualdad de género y la inclusión social, y el fortalecimiento de la gestión de las realizaciones.

Proyecto de decisión*

La Junta toma nota del documento titulado "Informe resumido de la evaluación del plan estratégico para Bangladesh (2017-2020)" (WFP/EB.1/2021/6-A) y de la respuesta de la dirección que figura en el documento WFP/EB.1/2021/6-A/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas en el informe, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas durante sus debates.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si 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. La evaluación del plan estratégico para el país (PEP) relativo a Bangladesh se programó de manera que proporcionara datos empíricos y enseñanzas para orientar la elaboración del próximo PEP para Bangladesh.
2. La evaluación abarcó las actividades realizadas en 2016, previas al PEP, así como la ejecución del PEP entre marzo de 2017 y diciembre de 2019, con el propósito de analizar la continuidad de la acción estratégica y operacional. Se diseñó para examinar los elementos siguientes: el posicionamiento estratégico del PMA y el grado en que este había llevado a cabo la reorientación prevista en el PEP; la eficacia de la contribución del PMA al logro de los efectos estratégicos; la eficiencia con la que se ejecutó el PEP; la adecuación de las modalidades operacionales de la intervención de nivel 3 para hacer frente a la crisis de los refugiados rohinyás, y los factores que explicaban las realizaciones del PMA.
3. Se encargó de la realización de la evaluación un equipo de evaluación externo e independiente, que utilizó un enfoque basado en una metodología mixta, apoyándose en los datos de seguimiento, en el examen de los documentos disponibles, en las entrevistas semiestructuradas con 264 partes interesadas y en los debates en grupos de discusión en los que participaron 688 miembros de las comunidades. Se triangularon cuidadosamente tanto los datos primarios como los secundarios para garantizar la validez de las constataciones. La temática de género y la inclusión social se integraron plenamente en el enfoque metodológico de la evaluación. Se aplicaron normas éticas para garantizar el respeto de la dignidad de quienes participaron en la evaluación y preservar la confidencialidad. El equipo no encontró ningún obstáculo importante que pusiera en peligro la validez general de la evaluación.

Contexto

4. Con una población estimada de 163 millones de habitantes, Bangladesh tiene una economía en rápido crecimiento, con una tasa media de crecimiento anual del producto interno bruto (PIB) del 7,6 % durante el período comprendido entre 2016 y 2019. El país alcanzó la condición de país de ingreso mediano bajo en 2015¹ y en 2018 llegó a cumplir los requisitos para poder dejar de figurar en 2024 en la lista de países menos desarrollados establecida por las Naciones Unidas². Aunque la incidencia de la pobreza está disminuyendo (del 85 % en 1972 a menos del 9 % en 2018³), esa reducción ha sido desigual y persisten disparidades geográficas en términos de ingresos, seguridad alimentaria, educación e igualdad de género.

¹ Banco Mundial, 2020. *The World Bank In Bangladesh- Overview*. Véase: <https://www.worldbank.org/en/country/bangladesh/overview#:~:text=Bangladesh%20reached%20the%20lower%20middle,track%20for%20graduation%20in%202024>.

² Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2020. *The Least Developed Countries Report 2020*. Véase: https://unctad.org/system/files/official-document/ldcr2020_en.pdf.

³ Banco Mundial, 2018. *Bangladesh: Reducing Poverty and Sharing Prosperity*. Véase: <https://www.worldbank.org/en/results/2018/11/15/bangladesh-reducing-poverty-and-sharing-prosperity>.

5. Bangladesh ocupa el puesto 88 entre los 117 países incluidos en el Índice Global del Hambre de 2019, con una puntuación de 25,8 (cuadro 1), en comparación con una puntuación de 30,3 en 2010. El país ha realizado progresos constantes en la mejora de la nutrición infantil a lo largo del último decenio, aunque muchos niños sufren carencias de micronutrientes. Factores de orden social, económico y ecológico, como el origen étnico, la urbanización y el cambio climático, contribuyen a las disparidades en materia de seguridad alimentaria.

CUADRO 1: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS		
Año	Indicador	Valor
2020	Población total	163 millones
2017	Esperanza de vida al nacer	57 años
2020	Crecimiento anual de la población	1,05 %
2019	PIB per cápita, en función de la paridad de poder adquisitivo	4 950 dólares EE.UU.
2017	Puntuación en el Índice de Desarrollo Humano	0,614
2018	Coefficiente de Gini (desigualdad de ingresos)	0,32
2017	Índice de desarrollo en relación con el género (disparidades de género)	0,719
2019	Puntuación en el Índice Global del Hambre	25,8
2017	Retraso del crecimiento	31 %
2017	Insuficiencia ponderal	22 %
2018	Contribución de la agricultura al PIB	13 %
2011	Tasa de alfabetización de la población mayor de 7 años	51,8 %

6. A pesar del rápido aumento del nivel de instrucción y los cambios en las políticas en favor de las mujeres, algunas normas sociales y jurídicas discriminatorias siguen impidiendo el logro de la igualdad de género (Objetivo de Desarrollo Sostenible [ODS] 5). La violencia de género y las elevadas tasas de matrimonio infantil y embarazo en la adolescencia son motivo de honda preocupación.
7. Bangladesh es especialmente vulnerable a los efectos frecuentes y de gran intensidad del cambio climático, que afectan a la producción agrícola y provocan migraciones internas hacia las zonas urbanas. Bangladesh sigue acogiendo a entre 850.000 y 915.000 refugiados rohinyás⁴ procedentes de Myanmar, que en su mayor parte viven en 34 campamentos completamente atestados.

⁴ En la primera fase de registro realizado conjuntamente en septiembre de 2019 por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Gobierno se contabilizaron 914.998 refugiados. Sin embargo, en la segunda fase, que incluyó la identificación biométrica de los refugiados, se contabilizaron 854.000. Véase: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/sitrep_december_2019_english.pdf

8. El Gobierno de Bangladesh cuenta con un entorno normativo sólido en lo que respecta al desarrollo, la protección social, el cambio climático, las cuestiones de género y la nutrición. En su séptimo plan quinquenal, que abarca el período comprendido entre 2016 y 2020, se definen sus objetivos de desarrollo nacionales, entre otros, el logro de la condición de país de ingreso mediano-alto⁵. Entre las principales esferas temáticas cabe citar la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y el hambre, la salud y el empoderamiento de la mujer.

Plan estratégico para el país

9. El PEP relativo a Bangladesh para 2017-2020 fue uno de los primeros PEP piloto del PMA y uno de los primeros en incorporar una intervención de emergencia de nivel 3. Elaborado sobre la base de operaciones anteriores (figura 1), este PEP se centra en los cinco efectos estratégicos que se muestran en la figura 2, con el propósito de reorientar la labor del PMA, de modo que esta pase de la ejecución directa de los proyectos a la prestación de asistencia técnica y el fortalecimiento de las capacidades relacionadas con la implementación de soluciones nacionales al problema del hambre.

Figura 1: Operaciones del PMA en Bangladesh (2016-2020)

Operación	Plazo	2016	2017	2018	2019	2020
Programa en el país 200243	Enero de 2013-marzo de 2017	Necesidades totales (2016-2017): 54 485 426 dólares Total de las contribuciones recibidas: 12 275 315 dólares Porcentaje financiado: 23 %				
Operación prolongada de socorro y recuperación 200673	Julio de 2014-marzo de 2017	Necesidades totales (2016-2017): 7 929 939 dólares Total de las contribuciones recibidas: 4 259 386 dólares Porcentaje financiado: 54 %				
PEP BD01	Marzo de 2017-diciembre de 2020			Plan basado en las necesidades (2017-2020): 969 120 577 dólares Porcentaje del plan basado en las necesidades financiado: 641 426 577 dólares Porcentaje financiado: 66 %		
Gastos directos (dólares)		190 467 392	46 933 286	183 726 999	124 929 197	No se aplica

Fuente: "WFP FACTory", abril de 2020.

⁵ Gobierno de Bangladesh, 2015. *Seventh Five Year Plan, FY2016–FY2020*. Véase: <http://nda.erd.gov.bd/en/c/publication/seventh-five-year-plan-fy2016-fy2020>.

Figura 2: "Línea de mira" del plan estratégico para Bangladesh

RESULTADO ESTRATÉGICO 2: ELIMINACIÓN DE LA MALNUTRICIÓN META 2 DEL ODS 2	RESULTADO ESTRATÉGICO 1: ACCESO A LOS ALIMENTOS META 1 DEL ODS 2	RESULTADO ESTRATÉGICO 4: SOSTENIBILIDAD DE LOS SISTEMAS ALIMENTARIOS META 4 DEL ODS 2	RESULTADO ESTRATÉGICO 5: MAYOR CAPACIDAD DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO PARA PODER ALCANZAR LOS ODS META 9 DEL ODS 17	RESULTADO ESTRATÉGICO 8: INTENSIFICACIÓN DEL APOYO DE LAS ASOCIACIONES MUNDIALES, POR MEDIO DEL INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS, COMPETENCIAS ESPECIALIZADAS Y FRENOLÓGIA, A LOS ESFUERZOS DE LOS PAÍSES PARA ALCANZAR LOS ODS (META 16 DEL ODS 17)
EFFECTO ESTRATÉGICO 1: LOS GRUPOS VULNERABLES, TANTO EN LAS ZONAS RURALES COMO EN EL MEDIO URBANO, SE BENEFICIAN DE LA LABOR REALIZADA PARA MEJORAR LOS INDICADORES DE NUTRICIÓN, EN CONSONANCIA CON LAS METAS NACIONALES ESTABLECIDAS PARA 2020. 51,23 MILLONES DE DÓLARES	EFFECTO ESTRATÉGICO 2: LAS POBLACIONES MÁS VULNERABLES DE COX'S BAZAR, LAS EXTENSIONES MONTAÑOSAS DE CHITTAGONG Y LAS ZONAS AFECTADAS POR DESASTRES CUENTAN CON UNA MAYOR SEGURIDAD ALIMENTARIA Y UNA MEJOR NUTRICIÓN. 808,75 MILLONES DE DÓLARES	EFFECTO ESTRATÉGICO 3: SE VALIDAN PARA 2020 LOS ENFOQUES INNOVADORES ADOPTADOS PARA MEJORAR LA RESILIENCIA DE LOS HOGARES AQUEJADOS DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y AFECTADOS POR PERTURBACIONES RELACIONADAS CON EL CLIMA. 36,39 MILLONES DE DÓLARES	EFFECTO ESTRATÉGICO 4: EL SISTEMA DE INTERVENCIÓN HUMANITARIA EN CASO DE DESASTRES NATURALES EN GRAN ESCALA EN BANGLADESH PUEDE RESPONDER CON COSTOS Y PLAZOS REDUCIDOS. 15,23 MILLONES DE DÓLARES	EFFECTO ESTRATÉGICO 5: LOS ASOCIADOS HUMANITARIOS Y LOS ASOCIADOS PARA EL DESARROLLO EN BANGLADESH TIENEN ACCESO A SERVICIOS FIABLES DURANTE LAS CRISIS RELACIONADAS CON LA CADENA DE SUMINISTRO, LAS TELECOMUNICACIONES DE EMERGENCIA, EL MANTENIMIENTO DE LOS EMPLAZAMIENTOS Y LAS OBRAS DE INGENIERÍA. 57,5 MILLONES DE DÓLARES
Desarrollo de las capacidades	Ejecución	Innovación	Desarrollo de las capacidades	Prestación de servicios
Presupuesto: 15,49 millones de dólares Actividad 1: Asistencia técnica y actividades de promoción para reforzar el impacto de algunas redes de seguridad en la seguridad alimentaria y la nutrición. BODI.02.013. CSII 9 FC/A/TBM	Presupuesto: 769,47 millones de dólares Actividad 5: Realización de un programa de asistencia integrada en Cox's Bazar. BODI.01.021. UR11 1 A/TBM	Presupuesto: 11,26 millones de dólares Actividad 8: Generación de datos empíricos relacionados con los enfoques innovadores para mejorar la resiliencia. BODI.04.031.CARI 3 FC/TBM	Presupuesto: 13,49 millones de dólares Actividad 10: Fortalecimiento de las capacidades de intervención en caso de emergencia. BODI.05.042. EPA1 17 FC	Presupuesto: 12,13 millones de dólares Actividad 12: Coordinar el sector y el módulo de acción agrupada de logística y prestar servicios comunes de logística eficientes para apoyar la intervención de la comunidad de asistencia humanitaria. BODI.08.051. CPA1 17 PS
Presupuesto: 6,7 millones de dólares Actividad 2: Asistencia técnica y actividades de promoción para mejorar la nutrición. BODI.02.013. CSII 9 FC/A/TBM	Presupuesto: 16,75 millones de dólares Actividad 6: Realización de un programa de asistencia integrada en las extensiones montañosas de Chittagong. BODI.01.021. UR12 1 A/TBM	Presupuesto: 25,13 millones de dólares Actividad 9: Ejecución del programa Nabo Jatra. BODI.04.031. CAR2 6 PS/TBM	Presupuesto: 1,74 millones de dólares Actividad 11: Dirección del módulo de logística y codirección del módulo de seguridad alimentaria. BODI.05.042. EPA2 17 FC/PS	Presupuesto: 4,12 millones de dólares Actividad 13: Coordinar el sector y el módulo de acción agrupada de telecomunicaciones de emergencia y prestar servicios eficientes para apoyar la intervención de la comunidad de asistencia humanitaria. BODI.08.051. CPA2 17 PS
Presupuesto: 5,89 millones de dólares Actividad 3: Asistencia técnica y actividades de promoción para la ampliación del enriquecimiento del arroz posterior a la cosecha. BODI.02.013. CSII 9 FC	Presupuesto: 22,53 millones de dólares Actividad 7: Entrega de asistencia alimentaria en situaciones de emergencia. BODI.01.021. UR13 1 A/TBM			Presupuesto: 41,25 millones de dólares Actividad 14: Llevar a cabo un proyecto de gestión de emplazamiento e ingeniería. BODI.08.051. CPA3 17 PS
ELIMINACIÓN DE LAS CAUSAS PROFUNDAS	INTERVENCIÓN ANTE CRISIS	FOMENTO DE LA RESILIENCIA	FOMENTO DE LA RESILIENCIA	INTERVENCIÓN ANTE CRISIS

● Categoría de actividad institucional ● Modalidad (subrayada en el caso de la modalidad principal): A (alimentos), TBM (transferencias de base monetaria, incluidos los cupones para productos), FC (fortalecimiento de las capacidades), PS (prestación de servicios)

Fuente: Oficina del PMA en Bangladesh.

10. El presupuesto del PEP ascendió inicialmente a 202 millones de dólares EE.UU. y, a raíz de una serie de revisiones, alcanzó los 969 millones de dólares en 2019⁶. Las revisiones tuvieron como finalidad principal prorrogar las operaciones con objeto de responder a la crisis de los refugiados rohinyás (efecto estratégico 5)⁷ y abarcaron actividades que incluían la prestación de asistencia alimentaria en especie y la transición a la modalidad de cupones electrónicos, así como una actividad adicional relacionada con la crisis humanitaria. La capacidad del PMA para movilizar recursos suficientes con los que financiar el PEP disminuyó con el transcurso del tiempo. Las contribuciones permitieron sufragar el 142 % del plan basado en las necesidades de 2017, pero disminuyeron hasta el 94 % en 2018 y el 60 % en 2019 (figura 3).

⁶ PMA, 2019. *Revisión del plan estratégico para Bangladesh relacionada con una intervención ante crisis (marzo de 2017-diciembre de 2020) y aumento de presupuesto correspondiente [quinta revisión]*.

⁷ PMA, 2017. *Primera revisión del plan estratégico para Bangladesh*.

Figura 3: Volumen total de las contribuciones asignadas a los planes basados en las necesidades, por efecto estratégico en el marco del PEP para Bangladesh (2017-2019)



Fuente: PMA, análisis de la hoja de ruta integrada.

Constataciones de la evaluación

¿En qué medida la posición estratégica, la función y las contribuciones específicas del PMA se basan en las prioridades del país, las necesidades de la población y las fortalezas del Programa?

Pertinencia y posicionamiento estratégico

11. El diseño del PEP es pertinente, adecuado y coherente con las políticas, los planes, las estrategias y las metas nacionales relacionadas con la seguridad alimentaria y la nutrición, incluido el séptimo plan quinquenal del Gobierno, que abarca el período comprendido entre 2016 y 2020.
12. La reorientación de las actividades, para pasar de la ejecución directa al fortalecimiento de las capacidades de los sistemas gubernamentales, es acorde con el objetivo nacional de mejorar los programas nacionales de redes de protección social que integran la dimensión nutricional; en la práctica, sin embargo, el énfasis en el fortalecimiento de las capacidades propiamente dicho, en lugar de en la mejora de los sistemas nacionales, afectó a la capacidad del PMA para influir en los programas de redes de protección social.
13. Los objetivos del PEP en materia de fomento de la resiliencia a largo plazo de las poblaciones afectadas por desastres son acordes, en buena medida, con el plan de gestión de desastres para 2016-2020 del Ministerio de Gestión de Desastres y Socorro⁸.
14. La intervención del PMA ante la crisis de los refugiados rohinyás fue pertinente a la vez que adecuada, y consistió en añadir un quinto efecto estratégico al marco del PEP y clasificar la intervención como una intervención de emergencia de nivel 3.

⁸ Gobierno de Bangladesh. 2017. *National Plan for Disaster Management (2016-2020): Building Resilience for Sustainable Human Development*. Véase:

[https://modmr.portal.gov.bd/sites/default/files/files/modmr.portal.gov.bd/policies/0a654dce_9456_46ad_b5c4_15ddfd8c4c0d/NPDM\(2016-2020\)%20-Final.pdf](https://modmr.portal.gov.bd/sites/default/files/files/modmr.portal.gov.bd/policies/0a654dce_9456_46ad_b5c4_15ddfd8c4c0d/NPDM(2016-2020)%20-Final.pdf).

Coherencia y armonización

15. En el PEP no se facilitó suficiente orientación estratégica al PMA acerca del modo en que debería armonizar su labor con la de las Naciones Unidas y otras entidades de asistencia humanitaria. Aunque el diseño del PEP estaba plenamente en consonancia con el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo de 2017-2020, los objetivos del PEP no se reflejaron correctamente en el marco.
16. El PMA aprovechó su ventaja comparativa para posicionarse como organismo de las Naciones Unidas interesado en participar en la respuesta a la crisis de los rohinyás, pero sin implicarse directamente en la estrategia política correspondiente. La rapidez y vastedad de las operaciones del PMA en Cox's Bazar son prueba de su capacidad para realizar intervenciones rápidas y en gran escala. No obstante, el PMA no demostró una armonización adecuada con otras entidades de asistencia humanitaria en el contexto más amplio de las políticas institucionales y humanitarias, y se desaprovecharon varias oportunidades de intensificar la atención prestada a la protección y la inclusión en el PEP.

Atender las necesidades de las personas más vulnerables

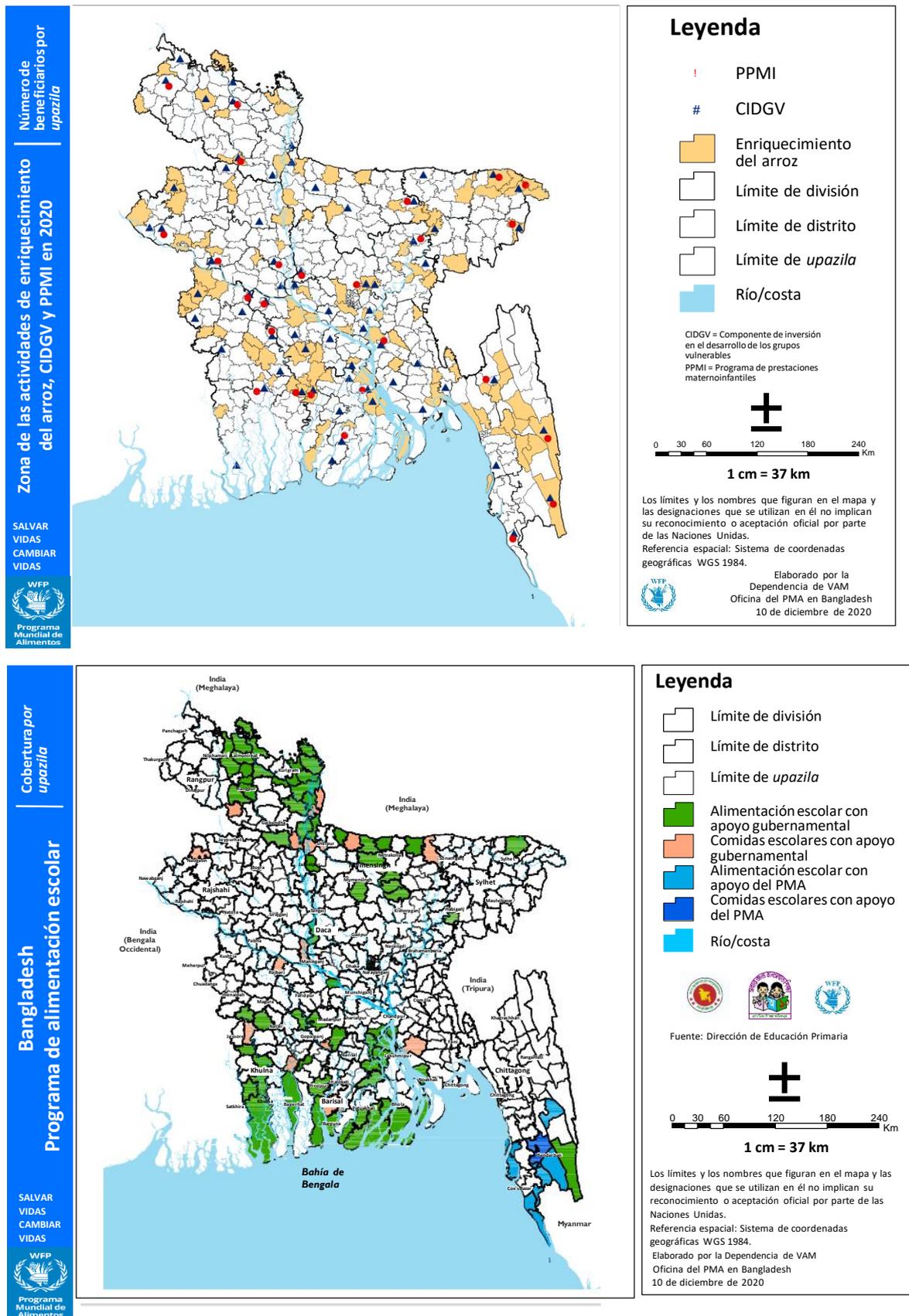
17. El diseño del PEP es adecuado para atender las necesidades inmediatas de la población más aquejada de inseguridad alimentaria, pero en él no se presta suficiente atención a la exclusión y la inclusión por motivos de género, discapacidad u otros factores. En el análisis de las cuestiones de género en que se basó el PEP se señala una considerable desigualdad de género que habría justificado prestar más atención estratégica a la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.
18. Se observa una cierta disparidad en las constataciones relativas a la capacidad del PMA para abordar adecuadamente la exclusión y la inclusión. Las estrategias del Programa concebidas para prestar asistencia a los refugiados más pobres en Cox's Bazar han resultado eficaces en el caso de las mujeres, aunque en ellas se prestó menos atención a otros grupos desfavorecidos como, por ejemplo, las personas con discapacidad⁹.
19. Se utilizó el análisis y la cartografía de la vulnerabilidad (VAM) para orientar las estrategias de selección e inclusión; sin embargo, su eficacia se vio afectada por la dependencia de mapas gubernamentales de la pobreza obsoletos, la falta de un sistema nacional unificado para la elaboración de mapas y la verificación de los beneficiarios, y un uso deficiente de los datos y pruebas por parte del personal para adaptar los programas.

Cobertura y ampliación

20. El enfoque aplicado por el PMA para aumentar la cobertura y magnitud de las intervenciones llevadas a cabo con el Gobierno fue, por lo general, fructífero y mediante él se logró que diversos programas nacionales tuvieran una mayor cobertura, tal como se destaca en la figura 4. El PMA realizó importantes contribuciones a los programas nacionales de prestaciones para las madres y los niños y de actividades para el desarrollo de los grupos vulnerables, y la cobertura del programa nacional de alimentación escolar se incrementó considerablemente en el marco del PEP. La ampliación de la iniciativa de enriquecimiento del arroz logró reforzar tanto la oferta como la demanda de arroz enriquecido, y más de 2 millones de personas se beneficiaron de las distribuciones en 2019 (en comparación con 30.000 en 2013).

⁹ PMA. 2019. *WFP Disability Inclusion Action Plan 2019-2020*.

Figura 4: Mapas de cobertura de los programas nacionales de Bangladesh



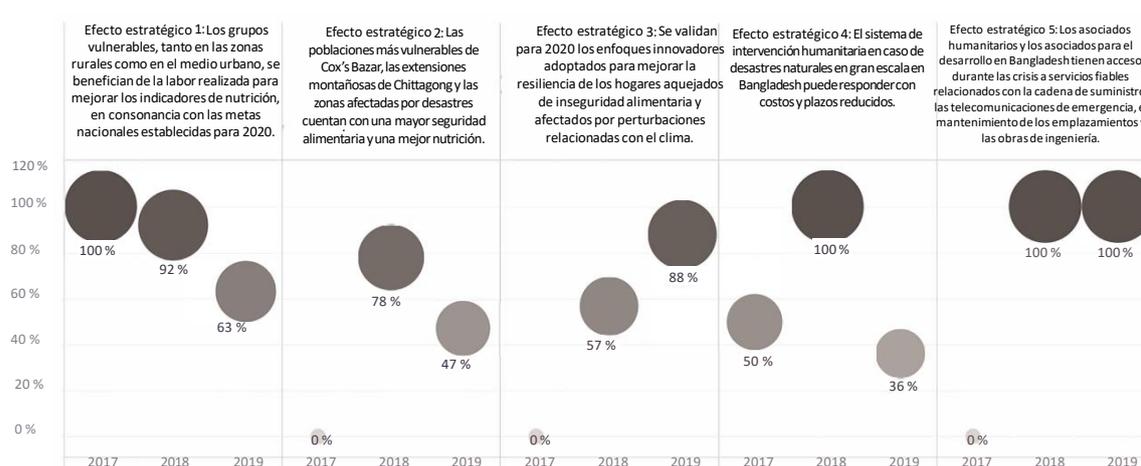
Fuente: Oficina del PMA en Bangladesh (mapa de arriba) y Dirección de Educación Primaria, Gobierno de Bangladesh (mapa de abajo). Preparado por la Oficina del PMA en Bangladesh el 10 de diciembre de 2020.

¿Cuáles son el alcance y la calidad de la contribución específica del PMA a los efectos estratégicos del PEP en Bangladesh?

Productos

21. El PMA ha realizado progresos y cosechado éxitos en lo referente al logro de sus efectos estratégicos previstos, aunque algunas actividades han avanzado más que otras (figura 5). En 2017, los progresos fueron lentos como consecuencia, en gran medida, del establecimiento de los sistemas del PEP mientras la oficina en el país ampliaba su intervención para hacer frente a la crisis de los refugiados.

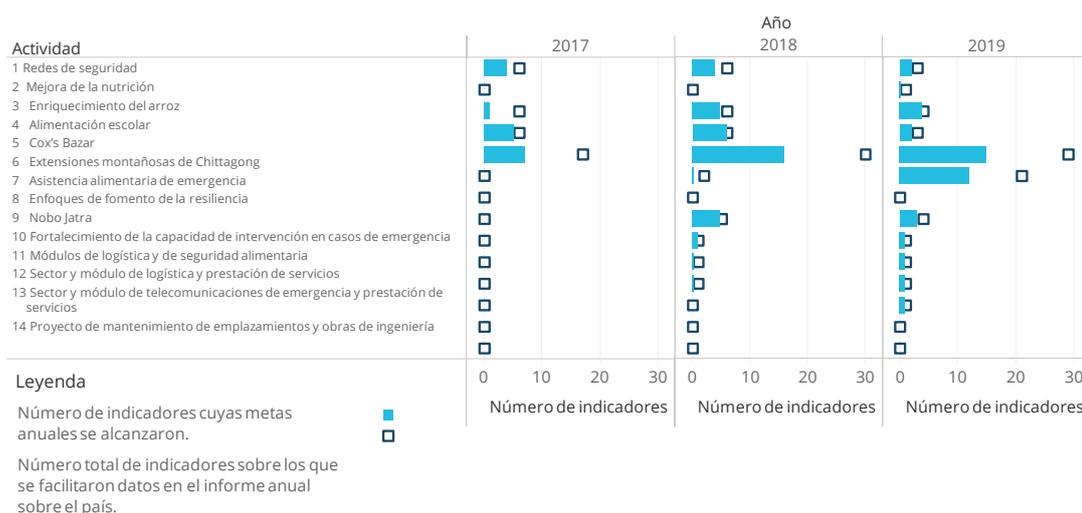
Figura 5: Proporción de indicadores de los productos respecto de los que se alcanzaron o sobrepasaron las metas anuales, por efecto estratégico



Fuente: PMA, Informes anuales sobre Bangladesh de 2017, 2018 y 2019.

Contribución a los resultados de nivel superior

22. Los avances en el logro de los efectos del PEP varían considerablemente de unas actividades a otras (figura 6). Las tasas de consecución de esos efectos fueron desiguales y, en ocasiones, bajas. Se vieron afectadas por la disparidad en el número de indicadores por actividad sobre los que se presentaron informes y a lo que se sumaron los cambios en el marco lógico del PEP y las modalidades de rendición de informes; por consiguiente, unas tasas bajas de consecución de los objetivos no siempre reflejan un desempeño deficiente de la oficina en el país.

Figura 6: Indicadores de los efectos del PEP cuyas metas anuales se alcanzaron

Fuente: PMA, Informes anuales sobre Bangladesh de 2017, 2018 y 2019.

23. En el marco del efecto estratégico 1, el PMA se ha centrado en el fortalecimiento de las capacidades del Gobierno. Las actividades relacionadas con las redes de protección social, el enriquecimiento del arroz y la alimentación escolar han posibilitado la prestación de apoyo para efectuar numerosas mejoras en los programas nacionales; sin embargo, la nutrición fue la actividad que recibió una menor financiación en el contexto del PEP, lo que acarrió un avance más lento y peores resultados.
24. La labor llevada a cabo en el marco del efecto estratégico 2 ha sido eficaz en buena medida. Se están ejecutando satisfactoriamente amplios conjuntos de actividades de asistencia en Cox's Bazar, las extensiones montañosas de Chittagong y las zonas afectadas por desastres. El PMA presta asistencia a más de 837.000 refugiados mediante una combinación de transferencias de alimentos y de cupones electrónicos, así como apoyo a los medios de subsistencia y actividades de tratamiento y prevención de la malnutrición dirigidas a mujeres embarazadas y madres lactantes y niños menores de 5 años. Antes de que concluyera 2019, el PMA había logrado un avance del 90 % o superior respecto de la mayoría de los indicadores correspondientes a las actividades 5 y 6, lo que sugiere que se han conseguido progresos considerables en la consecución del objetivo general de mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición.
25. Se llevó a cabo una serie de intervenciones encaminadas a lograr el efecto estratégico 3. La aplicación a título experimental del mecanismo de financiación basado en previsiones y la puesta en práctica del pilar relativo a la reducción del riesgo de desastres del proyecto Nobo Jatra han permitido poner a prueba con éxito nuevos enfoques.
26. Se han logrado buenos resultados en lo tocante al efecto estratégico 4. El apoyo a la preparación y respuesta ante emergencias ha sido eficaz en función de los costos, a pesar de las dificultades experimentadas. En 2017, el PMA fue decisivo para el establecimiento del módulo nacional de logística de Bangladesh, codirigido por el PMA y el Ministerio de Gestión de Desastres y Socorro, con el que se pretende mejorar la coordinación a largo plazo de las funciones de la cadena de suministro para el conjunto del país. En Cox's Bazar, el PMA prestó apoyo a la coordinación de las actividades interinstitucionales de preparación y respuesta ante emergencias en varios sectores. Se elaboró un tablero de gestión operacional para emergencias y se realizaron ejercicios de simulación de intervenciones de emergencia con objeto de fomentar la capacidad de los homólogos gubernamentales, especialmente el Ministerio de Gestión de Desastres y Socorro.

27. El efecto estratégico 5 representó una adición fructífera al PEP, lo que permitió al PMA facilitar a la comunidad de asistencia humanitaria el acceso a servicios comunes fiables relacionados con la logística, las telecomunicaciones de emergencia y la seguridad alimentaria, con miras a dar una respuesta coordinada a la crisis de los refugiados rohinyás, caracterizada por su complejidad y gran magnitud. Todas las actividades alcanzaron las metas fijadas en los indicadores de sus productos.

Igualdad de género, protección y rendición de cuentas a las poblaciones afectadas

28. En el seno de la oficina en el país se observa un elevado grado de sensibilización y compromiso respecto de las prioridades transversales relacionadas con la igualdad de género, la protección y la rendición de cuentas a las poblaciones afectadas.
29. El personal ha elaborado medidas positivas en materia de género, pero estas no forman parte de un enfoque estratégico común a toda la oficina en el país. Además, escasean las pruebas de una labor sistemática de seguimiento y presentación de informes sobre el género con respecto al PEP en su conjunto. Falta una comprensión más matizada de la forma en que las mujeres (y otros grupos) acceden a las intervenciones y participan en ellas, así como de la manera en que esto guarda relación con el papel de las mujeres en la sociedad y en el hogar.
30. La insuficiente dotación de personal de la dependencia encargada del género y la inclusión, la falta de un presupuesto específico, la escasa solidez de la estructura de rendición de cuentas y unas orientaciones institucionales limitadas acerca de cómo potenciar en la práctica la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, la protección contra la explotación y el abuso sexuales y la inclusión a nivel del país constituyen retos importantes para la oficina en el país en un entorno operacional tan dinámico.
31. En principio, la protección, el género y la inclusión están muy presentes entre las principales esferas de acción de la intervención coordinada de las Naciones Unidas a raíz de la crisis de los refugiados rohinyás, y varios de los encuestados alabaron al PMA por su contribución a la promoción de cuestiones relacionadas con la protección y la inclusión; sin embargo, los efectos sobre el terreno se han visto neutralizados por varios factores, entre los que pueden mencionarse la cultura conservadora de la población rohinyá y el sistema de *majhis*¹⁰, que limita la interacción con la comunidad de refugiados.
32. Se han implantado y están en funcionamiento varios mecanismos de rendición de cuentas a las poblaciones afectadas, si bien estos se utilizan únicamente para sensibilizar a la población y alertarla y no para integrar sistemáticamente en los programas sus opiniones acerca de sus derechos. No está claro en qué grado las poblaciones afectadas, y especialmente las mujeres, se sienten facultadas para usar esos mecanismos de retroalimentación.

¹⁰ Los *majhis* son representantes de los refugiados en los campamentos nombrados por el Gobierno.

Interconexión y sostenibilidad

33. Los esfuerzos por establecer vínculos entre la intervención de emergencia y el fomento de la resiliencia a largo plazo se han canalizado por conducto de las intervenciones de enriquecimiento del arroz. Se lograron buenos resultados al respecto en la intervención a raíz de la crisis de los refugiados rohinyás, mediante el apoyo a los medios de subsistencia de la población de acogida y la Iniciativa de acceso seguro a la leña y las fuentes alternativas de energía (SAFE), ejecutada conjuntamente por el PMA, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Numerosos donantes y asociados han criticado que el PMA no hubiera intentado persuadir al Gobierno de que proporcionara efectivo a la población de refugiados, algo que se consideraba fundamental para establecer una interconexión y facilitar a los beneficiarios la libertad necesaria para dotarse de sus propios activos.
34. A pesar de esos esfuerzos, el Gobierno y otros asociados aún no se han hecho cargo a nivel institucional de las intervenciones, lo que es necesario para que la interconexión sea sostenible, y todavía debe alcanzarse el nivel de establecimiento de relaciones requerido para garantizar la sostenibilidad.

¿En qué medida se movilizaron eficazmente los sistemas, estructuras y recursos del PMA en apoyo de los productos y los efectos estratégicos del PEP?

Movilización de recursos

35. El PMA tuvo dificultades para mantener una estrategia de movilización de recursos que proporcionara recursos flexibles suficientes para financiar todo el PEP, lo que redujo su capacidad para facilitar la reorientación estratégica prevista. La asignación a fines específicos de la mayor parte de los fondos de los donantes (cuadro 2) tuvo como consecuencia una financiación insuficiente de determinadas actividades, en particular las que se basaban en una visión a largo plazo, mientras que la tasa de utilización de los recursos asignados a otras actividades fue inferior a lo previsto¹¹. La movilización de recursos financieros se vio dificultada asimismo por la falta de una estrategia de comunicación específica para todo el país con la que demostrar los resultados alcanzados.

CUADRO 2: FINANCIACIÓN FLEXIBLE Y CONTRIBUCIONES DE DONANTES PRIVADOS AL PEP, POR AÑO					
Financiación flexible			Donantes privados		
Año	Contribuciones asignadas (dólares)	Proporción del plan basado en las necesidades (%)	Año	Contribuciones asignadas (dólares)	Proporción del plan basado en las necesidades (%)
2017	11 215 555	12,6	2017	13 813 492	15,6
2018	21 057 728	6,5	2018	8 948 879	2,8
2019	6 562 327	2,1	2019	12 436 587	3,9

Fuente: "WFP FACTory", abril de 2020.

¹¹ PMA, 2019. *Bangladesh Annual Country Report 2019*.

Supervisión, rendición de cuentas y liderazgo

36. Los mecanismos del PEP para supervisar el desempeño de la oficina en el país y todas las suboficinas y presentar informes al respecto son útiles para hacer un seguimiento de los progresos generales realizados, pero no contribuyen activamente a la ejecución del PEP. La supervisión se mantiene a nivel de las actividades y los efectos estratégicos y hay limitados intercambios de información de interés transversal para los distintos efectos estratégicos. Se encontraron pocas pruebas de la presentación sistemática de información sobre la incorporación de las cuestiones de género y no se dispone de ninguna consignación presupuestaria específica para dicha esfera.
37. La oficina en el país ha armonizado el PEP con la política de gestión global de riesgos de 2018 del PMA y ha reforzado los procedimientos de toma de decisiones relativas a la gestión de riesgos, lo que ha incluido el establecimiento de un registro específico de riesgos para la intervención ante la crisis de los refugiados rohinyás.
38. El liderazgo del PMA mejoró en general con la adopción del PEP y también lo hizo la comunicación entre el personal de categoría superior y el personal subalterno. En las fases iniciales de la ejecución del PEP, el personal se habría beneficiado de una dirección y orientación más claras respecto de la forma de poner en práctica el PEP.

Capacidad interna y armonización

39. Gestionar la capacidad del personal para ejecutar el PEP a la vez que se adaptaban las necesidades de recursos humanos para responder a la crisis de los refugiados rohinyás planteó algunos problemas operacionales. La oficina de Cox's Bazar aumentó rápidamente su dotación de personal, que se incrementó hasta llegar a 350 personas en enero de 2020. Sin embargo, la contratación y capacitación del nuevo personal de la oficina en el país desde 2017 no permitió contar con los conocimientos especializados necesarios para apoyar el cambio al fortalecimiento de las capacidades institucionales.
40. La creación de una dependencia encargada de la protección, el género, la discapacidad y la inclusión durante la ejecución del PEP constituye un hecho positivo, aunque para esta dependencia se necesitan más recursos y capacidades¹². En Cox's Bazar hay un equipo de género dotado de asesores en materia de protección propios, lo que ha contribuido a dar mayor relieve a la necesidad de apoyar la igualdad de género en el marco de las actividades de asistencia humanitaria.
41. Es indudable que las mujeres ocupan el 60 % de los puestos en las principales dependencias (por ejemplo, finanzas, administración, VAM y suboficinas), pero, por lo que se refiere a los puestos de categoría superior, no están representadas a todos los niveles de la oficina en el país.

Eficacia en función de los costos

42. Se adoptaron varias medidas con objeto de utilizar medios más eficaces en función de los costos para realizar las actividades relacionadas con el efecto estratégico 1, sirviéndose para ello de la prestación de asistencia técnica.

¹² En el momento de la evaluación, uno de los dos miembros de la dependencia encargada de la protección, el género, la discapacidad y la inclusión se encontraba ausente con licencia de enfermedad.

43. Los servicios relacionados con la cadena de suministro y la logística del PMA fueron eficientes y rentables, lo cual permitió proporcionar un gran volumen de alimentos y artículos no alimentarios de procedencia local y extranjera en el marco del programa nacional y de la operación de apoyo a los refugiados rohinyás (cuadro 3).

CUADRO 3: DISTRIBUCIÓN DE PRODUCTOS ALIMENTICIOS Y VALOR DE LOS BIENES Y SERVICIOS ADQUIRIDOS, POR AÑO Y ACTIVIDAD		
Año	Productos alimenticios distribuidos (toneladas)	Bienes y servicios adquiridos (dólares)
2017	35 826	4 452 881
2018	148 269	8 359 354
2019	111 103	4 851 830
Actividad	Productos alimenticios distribuidos (toneladas)	Bienes y servicios adquiridos (dólares)
Actividad 5 (Cox's Bazar)	291 498 (99 %)	-
Todas las actividades restantes	3 701 (1 %)	-
Total	295 198	17 664 065

Fuente: PMA, Informes anuales sobre Bangladesh de 2017, 2018 y 2019; datos relativos a la cadena de suministro de la oficina en el país.

44. Además, el PMA pudo proporcionar asistencia alimentaria de emergencia de manera oportuna y eficaz en función de los costos al comienzo de la crisis de los refugiados rohinyás gracias a los acuerdos suscritos previamente con el Gobierno. La externalización de la prestación de asistencia alimentaria a los refugiados, de la que se encargaron comerciantes minoristas del mercado local por medio del programa de cupones electrónicos de Cox's Bazar, también parece ser más eficaz en función de los costos que la asistencia en especie.
45. No fue posible realizar una comparación global de costos entre las transferencias de alimentos y las transferencias de base monetaria (TBM). Un análisis de los datos relativos a los beneficiarios y los gastos proporciona una estimación aproximada de los costos y muestra que los costos de las transferencias de alimentos, en comparación con los de las TBM/cupones para productos, variaban en función de las actividades y con el transcurso del tiempo (cuadro 4).

CUADRO 4: COMPARACIÓN ENTRE LAS TRANSFERENCIAS DE ALIMENTOS Y LAS TBM/CUPONES PARA PRODUCTOS, ATENDIENDO A LOS GASTOS DE LA OFICINA EN EL PAÍS, EL NÚMERO DE BENEFICIARIOS Y EL COSTO POR BENEFICIARIO, POR ACTIVIDAD						
Año	Gastos (dólares)		Número de beneficiarios		Costo por beneficiario (dólares)	
	Alimentos	TBM y cupones para productos	Alimentos	TBM y cupones para productos	Alimentos	TBM y cupones para productos
Actividad 4 - Prestación de asesoramiento y asistencia técnica para ampliar la alimentación escolar						
2017	1 683 555	196 944	272 995	16 444	6,17	11,98
2018	1 649 540	203 680	102 791	15 047	16,05	13,54
2019	736 212	178 641	14 165	14 165	51,97	12,61
Actividad 5 - Realización de un programa de asistencia integrada en Cox's Bazar						
2017	14 906 606	4 421 550	1 170 424	66 400	12,74	66,59
2018	96 070 757	30 051 858	1 513 777	423 452	63,46	70,97
2019	73 742 268	61 686 105	1 502 917	932 881	49,07	66,12
Actividad 6 - Realización de un programa de asistencia integrada en las extensiones montañosas de Chittagong						
2017	480 145		64 886		7,40	-
2018	1 310 203	523 806	61 338	6 240	21,36	83,94
2019	1 793 223	733 728	90 566	29 467	19,80	24,90
Actividad 7 - Entrega de asistencia alimentaria en situaciones de emergencia						
2017	423 526	1 529 677	334 000	48 035	1,27	31,85
2018	460 569	18 434			-	-
2019	397 915	850 949	266 680	75 000	1,49	11,35
Actividad 8 - Generación de datos empíricos relacionados con los enfoques innovadores para mejorar la resiliencia						
2017					-	-
2018		161 224		16 900	-	9,54
2019		314 954		22 070	-	14,27
Actividad 9 - Ejecución del programa Nobo Jatra						
2017		1 294 462		82 060	-	15,77
2018		7 676 656		169 070	-	45,41
2019		4 708 915			-	33,08

Fuente: Instrumento de las oficinas en los países para una gestión eficaz (COMET); informes anuales sobre Bangladesh de 2017, 2018 y 2019.

¿Qué factores explican las realizaciones del PMA y la medida en que este ha conseguido poner en práctica la reorientación estratégica prevista en el PEP?

Uso de los datos

46. El diseño del PEP se guió por datos pertinentes, incluidos los procedentes del examen estratégico de la seguridad alimentaria y la nutrición en Bangladesh, encargado por el PMA en 2016, lo que condujo a la reorientación estratégica del enfoque del PEP, que pasó de la prestación directa de servicios al fortalecimiento de las capacidades institucionales, y configuró el programa de comidas escolares y el diseño de los conjuntos de actividades de asistencia para los refugiados, entre otras cosas. Sin embargo, durante la ejecución del PEP, se hizo un uso limitado de los datos empíricos, incluidos los generados en la evaluación del VAM, para orientar las decisiones estratégicas y adaptar la programación.
47. La falta de armonización de los sistemas de seguimiento y evaluación entre las distintas actividades dificultó el seguimiento sistemático y el uso óptimo de los datos para mejorar los resultados. El PMA actuó de forma más estratégica en relación con la utilización de los datos para orientar la intervención ante la crisis de los refugiados rohinyás mediante la evaluación de emergencia de la situación de vulnerabilidad relacionada con la afluencia de refugiados de 2019 relativa a Cox's Bazar, lo que tuvo como consecuencia que se pasara de la asistencia en especie a las soluciones híbridas, en especial en forma de distribución de cupones.

Cambio al fortalecimiento de las capacidades

48. A pesar de los esfuerzos señalados en párrafos anteriores, la capacidad del PMA para efectuar el cambio estratégico al fortalecimiento de las capacidades ha sido desigual y todavía no se ha institucionalizado ni incorporado a la cultura del Programa. La asistencia técnica prestada al Gobierno consistió principalmente en capacitación y visitas de familiarización y no tanto en la participación en debates más amplios sobre las políticas relacionadas con cuestiones como la integración de la nutrición en los programas de redes de protección social existentes.

Asociaciones estratégicas

49. Durante toda la ejecución del PEP, la colaboración del PMA con una amplia gama de asociados influyó positivamente en los resultados obtenidos. Se adoptó un enfoque centrado en el conjunto de la sociedad por medio de asociaciones con organizaciones no gubernamentales locales, por ejemplo en el programa de alimentación escolar y el enriquecimiento del arroz. La oficina del PMA en Cox's Bazar aprovechó eficazmente las sinergias con otros organismos de las Naciones Unidas, entre ellos, la FAO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la OIM, con objeto de hacer frente a la crisis humanitaria y atender las necesidades de las comunidades de acogida por medio, entre otras cosas, de un mayor uso de la plataforma digital del PMA para la gestión de los datos sobre los beneficiarios y de las transferencias (SCOPE). Durante toda la ejecución del PEP, el PMA ha colaborado con diversos ministerios y organismos gubernamentales, aunque algunos interlocutores han manifestado cierta preocupación por considerar que el Programa debería haber trabajado de forma más estratégica con otros ministerios para ampliar el alcance y la cobertura de sus propias actividades.

50. Dada la posición central que ocupa en el sistema de las Naciones Unidas y, en particular, en la intervención ante la crisis de los refugiados rohinyás, se considera que el PMA tiene suficiente poder de convocatoria para vincular su labor con la de otros agentes del desarrollo en ámbitos como la reducción del riesgo de desastres y el fomento de la resiliencia. No obstante, el PMA no fue capaz de utilizar eficazmente su influencia para forjar los vínculos estratégicos necesarios para cumplir su doble mandato de prestar asistencia humanitaria y promover el desarrollo a nivel de los países.
51. El PMA ha procurado encontrar un delicado equilibrio con el propósito de promover el respeto de los principios humanitarios de neutralidad, humanidad, imparcialidad e independencia operacional, a la vez que desarrolla su labor en el marco de intervenciones gestionadas por el Gobierno; sin embargo, es indudable que esta cuestión plantea problemas en cuanto a la independencia operacional del Programa, como ha puesto de manifiesto la intervención ante la crisis de los refugiados rohinyás.

¿En qué medida fueron adecuadas las modalidades operacionales (estructura, sistemas y procesos) para permitir que el PMA respondiera eficazmente a la situación de emergencia de nivel 3 en el contexto del PEP?

Ampliación de una intervención de emergencia realizada según determinados principios

52. La magnitud, rapidez y cobertura de la intervención del PMA ante la crisis de los refugiados rohinyás desde 2017 han sido elogiadas profusamente por la comunidad internacional. Antes de que finalizara 2019, 880.000 refugiados recibían cada mes asistencia alimentaria, bien en especie o por medio de cupones electrónicos a través de la plataforma digital SCOPE, y casi 20.000 mujeres de las comunidades de acogida se beneficiaban de programas de fomento de la resiliencia y los medios de subsistencia¹³. Se reconoció el éxito del proceso de registro de los beneficiarios en la plataforma SCOPE, tanto en lo referente a la rapidez con que permitía registrar a las personas como en cuanto a la asistencia prestada para poder favorecer la transición (en curso) de las distribuciones generales de alimentos en especie a un sistema de cupones electrónicos de prestaciones múltiples.
53. Aunque el PEP no repercutió negativamente en la rapidez de ejecución ni en la ampliación de la intervención del PMA ante la crisis de los refugiados rohinyás, los sistemas y estructuras asociados al mismo no eran los más eficaces. Actualizar el PEP mediante un efecto estratégico adicional para la intervención de emergencia de nivel 3 fue una solución pragmática y eficaz que permitió una ampliación rápida y adecuada; con todo, la intervención de emergencia de nivel 3 se gestionó como una operación separada, desvinculada en gran medida de las actividades realizadas por el PMA en el país.
54. La protección, la rendición de cuentas, el género y la inclusión han formado parte de los sucesivos planes de intervención conjunta. Otros organismos elogian el enfoque aplicado por el PMA a las cuestiones de género, la rendición de cuentas y la inclusión, a pesar de los obstáculos culturales y contextuales que reducen sus efectos. La protección contra la explotación y el abuso sexuales sigue siendo un motivo de preocupación, especialmente porque se ha pasado de una asistencia alimentaria en especie a los cupones electrónicos, y no está del todo clara la forma en que el PMA tiene intención de gestionar los riesgos que esto entraña.

¹³ PMA, 2019. *Bangladesh Annual Country Report 2019*.

Coordinación

55. El PMA mantuvo un liderazgo sólido en los sectores de la seguridad alimentaria, la logística y las telecomunicaciones de emergencia. Facilitó una coordinación sistemática y compartió servicios que contribuyeron a una intervención humanitaria conjunta eficaz al mejorar los servicios interinstitucionales de telecomunicaciones de emergencia al comienzo de la intervención de emergencia de nivel 3, realizar varias evaluaciones (con la FAO) que se utilizaron para aumentar las capacidades de los refugiados en el mercado local y el alcance del sistema de cupones electrónicos e incrementar la asistencia de base monetaria, y prestar apoyo al sector de la logística con el propósito de prestar asistencia eficazmente a la comunidad de ayuda humanitaria. Aunque la coordinación logística con el Gobierno mejoró, se necesita una mayor integración de la labor del sector de logística y el Gobierno.

Conclusiones

56. En la evaluación se observó que los resultados globales alcanzados por el PMA en el marco del PEP eran acordes, en líneas generales, con los efectos y objetivos enunciados en el plan y eran coherentes, en gran medida, con las políticas nacionales y las intervenciones de asistencia humanitaria en Bangladesh. El PMA demostró su pericia en solucionar una serie de problemas críticos durante la ejecución del PEP. La ampliación de las actividades del PEP y la adición de un quinto efecto estratégico mientras se gestionaba la intervención de emergencia de nivel 3 por medio de varias revisiones del PEP planteó muchas dificultades. Aun así, la oficina del PMA en el país fue capaz de responder eficazmente al incremento de las necesidades en Bangladesh.

Calidad de los resultados obtenidos en relación con los efectos estratégicos

57. El PMA no pudo reflejar debidamente los resultados de sus intervenciones ni de la contribución de estas a los progresos alcanzados respecto de los distintos ODS. Contar con unos vínculos más claros entre las actividades del PEP y los efectos previstos habría facilitado la adaptación del PEP a un contexto en evolución y mejorado la armonización con la labor del Gobierno dirigida a alcanzar las metas de los ODS 2 y 17.
58. Durante la fase inicial de la ejecución del PEP, la escasez de fondos y la falta de financiación flexible afectó a la capacidad de la oficina en el país para lograr su objetivo estratégico de fortalecer las capacidades. Todo ello se vio agravado por la falta de una visión clara de la manera en que las actividades realizadas en el marco del efecto estratégico 1 contribuirían al resultado previsto.

Modalidades operacionales de la intervención de emergencia

59. El PEP se diseñó adecuadamente con el objetivo principal de fortalecer los vínculos entre las intervenciones de asistencia humanitaria y las intervenciones de desarrollo. Sin embargo, el establecimiento de esos vínculos y de los procesos y estructuras conexos a menudo exige un considerable tiempo de preparación y nuevas estrategias de movilización de recursos para obtener y mantener recursos suficientes.
60. El cambio a las modalidades operacionales de la intervención de emergencia de nivel 3 conllevó una alteración de la dirección estratégica del PEP, lo cual afectó a los avances en las iniciativas de fomento del desarrollo en curso. Aunque en el diseño del PEP se preveía que el PMA tal vez necesitara hacer frente a una situación de emergencia repentina, hubo una falta de vinculación entre una estrategia eficaz y los sistemas operacionales para su ampliación e integración en la labor de colaboración del Gobierno y los organismos de las Naciones Unidas.

61. Si se hiciera realidad la peor de las situaciones hipotéticas con respecto al cambio climático, es probable que la inseguridad alimentaria de un número cada vez mayor de personas vulnerables se convierta en un problema recurrente en Bangladesh. El PMA se encuentra bien situado para proseguir desempeñando su función, que inspira confianza, empleando los eficaces mecanismos de intervención rápida existentes y apoyando y fortaleciendo los programas nacionales de desarrollo, con el propósito de mitigar los efectos a largo plazo de los desastres en los grupos vulnerables.

Género e inclusión social

62. En el PEP se señalan acertadamente varios vínculos, carencias y problemas transversales de importancia crucial; sin embargo, se requiere un esfuerzo más concertado para incorporar sistemáticamente los compromisos y las obligaciones en toda la gama de intervenciones, y es necesario que las cuestiones transversales estén incorporadas en medida suficiente y, por tanto, se tengan en cuenta de manera sistemática en el conjunto de las prácticas y los sistemas administrativos.
63. En el PEP se definió un eje operacional centrado en las mujeres, los hombres y los niños más vulnerables, si bien no se aplicó de manera homogénea en todas las esferas de resultados. Es importante señalar que en el PEP no se tuvieron debidamente en cuenta los vínculos a escala sectorial ni las mejores prácticas en el contexto de las políticas y la protección humanitarias a escala internacional. Al intervenir ante la crisis de los refugiados rohinyás, el PMA logró prestar asistencia con eficacia a los refugiados más pobres, pero no se prestó una atención suficiente a sus derechos y a las implicaciones en materia de género, así como a la evaluación de los riesgos de exclusión.

Fortalecimiento de las capacidades institucionales: incorporación de nuevas formas de trabajar

64. A pesar de los esfuerzos realizados, hay retos claros en lo tocante a la capacidad del PMA para acometer la reorientación institucional en favor del fortalecimiento de las capacidades institucionales. Hasta la fecha, el enfoque aplicado no ha sido homogéneo, en gran medida a causa de una comunicación deficiente con el personal y de la falta de inversión para comprender las necesidades de los principales asociados del PMA en materia de apoyo a las capacidades. El personal de la oficina en el país necesita competencias básicas para complementar y respaldar el fortalecimiento de los sistemas institucionales en los distintos niveles del Gobierno.

Mejora de las asociaciones

65. El PEP tenía por objeto generar asociaciones más eficaces que abarcaran los contextos humanitarios y de desarrollo. Ese objetivo resultó difícil de alcanzar porque no había una interpretación institucional compartida de lo que entrañaban las asociaciones estratégicas y la reevaluación del posicionamiento estratégico del PMA con respecto a sus relaciones de larga data con los ministerios gubernamentales de contraparte.
66. El valor del marco del PEP como instrumento nuevo y eficaz para las asociaciones estratégicas todavía ha de apreciarse en su justa medida dentro del PMA y entre sus asociados externos. Será preciso desplegar mayores esfuerzos al respecto a fin de garantizar que la oficina en el país adopte un enfoque basado en las asociaciones que sirva de base para el diseño del próximo PEP.

Enseñanzas extraídas

67. El PEP pone de manifiesto la importancia de comenzar con una interpretación institucional compartida de lo que entrañan las asociaciones estratégicas. Para mejorar la gestión de las realizaciones y el seguimiento de los resultados, los futuros PEP se beneficiarían de una teoría general del cambio en cuyo marco se determinarían las relaciones causales y los supuestos en los que basar las intervenciones del PEP.
68. El PEP no se concibió inicialmente con el propósito de brindar el mecanismo más eficaz para realizar una intervención de emergencia de nivel 3; sin embargo, la introducción de un efecto estratégico en los PEP que posibilitara una intervención ante una situación de emergencia sin poner en peligro la coherencia programática y estratégica global representa una solución pragmática, especialmente en países, como Bangladesh, en que es muy frecuente que se produzcan desastres.
69. Habida cuenta del cambio de prioridades y de la larga experiencia acumulada por el PMA en la prestación de apoyo a los programas gubernamentales de redes de protección social, quizás esté justificado que el Programa redefina su orden de prioridades y se repositone si pretende participar a nivel estratégico en la evolución de los programas nacionales de redes de protección social que integran la dimensión nutricional.

Recomendaciones

70. En sus principales constataciones, enseñanzas extraídas y conclusiones, la evaluación revela los numerosos cambios positivos que se han operado como consecuencia del proceso de formulación del PEP, así como las oportunidades de configurar la orientación estratégica y operacional de futuros PEP. Será necesario que las seis recomendaciones formuladas —tres de índole estratégica y tres de índole operacional— se examinen sistemáticamente para abordar cuestiones clave del próximo PEP y dar respuesta a los desafíos urgentes que plantea la pandemia de COVID-19 en Bangladesh.

Núm.	Recomendación	Tipo	Entidad responsable	Prioridad	Plazo
1	<p>Mejorar las asociaciones estratégicas</p> <p>El PMA debería:</p> <p>1.1 mejorar y fortalecer los procesos de planificación para la formulación del próximo PEP y colaborar activamente con las principales partes interesadas en la configuración de la orientación estratégica del PEP;</p> <p>1.2 velar por que el personal de la oficina en el país participe activamente en la formulación del próximo PEP mediante la determinación y la comprensión de las funciones y los parámetros operacionales de los principales asociados;</p> <p>1.3 formular una estrategia operacional clara en la que se indique de qué forma el próximo PEP apoyará los esfuerzos del Gobierno para alcanzar las metas de los ODS, prestando particular atención a:</p> <p>a. las iniciativas de reforma del sistema de las Naciones Unidas por conducto del Marco de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, con el propósito de fijar objetivos claros para 2030, y</p> <p>b. el fortalecimiento de la gobernanza a nivel del Gobierno y de la participación de los sistemas de reforma institucional y el apoyo conexo;</p> <p>1.4 determinar los recursos financieros disponibles y los asociados para el desarrollo dispuestos a invertir en intervenciones plurianuales de desarrollo e iniciativas de fomento de la resiliencia en las comunidades afectadas por crisis humanitarias, y</p> <p>1.5 evaluar la experiencia acumulada y las enseñanzas extraídas por otras oficinas en los países con respecto a los procesos de diseño de los PEP a fin de obtener los efectos estratégicos más eficaces.</p>	Estratégica	La oficina en el país, con el apoyo del despacho regional y la Sede (Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo; Dirección de Asociaciones Estratégicas)	Alta	Mediados de 2021

Núm.	Recomendación	Tipo	Entidad responsable	Prioridad	Plazo
2	<p>Aumentar la eficacia de los mecanismos de preparación, intervención inmediata e intervención en emergencias</p> <p>El PMA debería:</p> <p>2.1 velar por que se mantenga una esfera adicional de efectos estratégicos en el PEP con fines de previsión y movilización de recursos suplementarios para intervenir de inmediato en casos de emergencia, incluidas las emergencias repentinas de gran magnitud (nivel 3);</p> <p>2.2 colaborar activamente con el Gobierno con miras a promover, en el marco de los programas nacionales de protección social, la implementación de sistemas de adaptación al cambio climático con capacidad para hacer frente a las perturbaciones relacionadas con el clima y servirse de la influencia del PMA para facilitar la cooperación entre las partes interesadas, con objeto de mantener los vínculos entre las intervenciones de los programas de ayuda humanitaria y asistencia para el desarrollo y los mecanismos de intervención en casos de emergencia;</p> <p>2.3 seguir dedicando recursos financieros y humanos a apoyar y complementar la labor del Gobierno, otros organismos de las Naciones Unidas y las redes de organizaciones no gubernamentales relacionada con la incorporación de las normas mundiales sobre protección, rendición de cuentas a las poblaciones afectadas y género en el marco de los mecanismos de intervención en casos de emergencia, y</p> <p>2.4 formular planes que estén listos para aplicarse de forma inmediata y en los que se contemplen intervenciones en casos de desastre, tanto en el contexto actual como en situaciones hipotéticas futuras.</p>	Estratégica	Oficina en el país, con el apoyo de expertos del despacho regional y la Sede (Dirección de Operaciones de Emergencia; Dirección de Programas de Acción Humanitaria y Desarrollo)	Alta	2021

Núm.	Recomendación	Tipo	Entidad responsable	Prioridad	Plazo
3	<p>Fortalecer el apoyo a los programas de redes de protección social que integran la dimensión nutricional</p> <p>El PMA debería:</p> <p>3.1 reevaluar su valor añadido y su contribución a la esfera de la nutrición y la protección social en Bangladesh, evaluando las oportunidades estratégicas con los ministerios gubernamentales pertinentes, para complementar la preparación del marco nacional de políticas de protección social para la próxima fase de la estrategia nacional de seguridad social;</p> <p>3.2 mejorar las relaciones estratégicas con los principales agentes gubernamentales para consolidar la función del PMA en la promoción de intervenciones que integren la dimensión nutricional en el marco de los programas nacionales de redes de protección social;</p> <p>3.3 mejorar, desarrollar y aplicar una estrategia de seguimiento y evaluación que facilite la toma de decisiones basadas en datos empíricos que se transmita a los responsables de la formulación de políticas del Gobierno y los asociados para el desarrollo, y</p> <p>3.4 desarrollar y fortalecer los vínculos de asociación con asociados clave para el desarrollo en el ámbito de la protección social, con objeto de mejorar los vínculos entre los aspectos relacionados con la dimensión nutricional y los relacionados con la capacidad de intervención adaptativa en casos de crisis de los programas de protección social existentes.</p>	Estratégica	Oficina en el país, con el apoyo de la Sede (Dependencia de Protección Social) y el despacho regional	Media	2021-2022

Núm.	Recomendación	Tipo	Entidad responsable	Prioridad	Plazo
4	<p>Mejorar la estrategia y las intervenciones de fortalecimiento de las capacidades</p> <p>El PMA debería:</p> <p>4.1 velar por que la estrategia de fortalecimiento de las capacidades del país esté en consonancia con la estrategia institucional de fortalecimiento de las capacidades revisada, sirva de base a todas las esferas de efectos estratégicos del PEP y se vincule eficazmente con otras esferas prioritarias operacionales;</p> <p>4.2 garantizar que la oficina en el país reciba apoyo técnico para vincular eficazmente las operaciones de los programas con el cumplimiento de las directrices normativas generales del PMA; este apoyo debería incluir:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. un programa de capacitación y desarrollo para determinados miembros del personal encargados de lograr objetivos de fortalecimiento de las capacidades, en el que se tengan en cuenta las esferas de especialización y la ventaja técnica comparativa del PMA, y b. auditorías de competencias para determinar las necesidades en materia de competencias específicas para el personal clave y colaborar estratégicamente con los asociados gubernamentales; <p>4.3 reconsiderar y evaluar los principios de la estrategia de fortalecimiento de las capacidades del país con objeto de garantizar la claridad de los objetivos relativos a la forma de colaborar eficazmente con el Gobierno para apoyar sus metas estratégicas en materia de fortalecimiento de las capacidades con arreglo a los compromisos asumidos en relación con los ODS.</p>	Operacional	<p>Oficina en el país</p> <p>Sede (Servicio de Asistencia Técnica y Fortalecimiento de las Capacidades Nacionales)</p> <p>Oficina en el país</p>	Alta	2021

Núm.	Recomendación	Tipo	Entidad responsable	Prioridad	Plazo
5	<p>Fortalecer las intervenciones dirigidas a fomentar la igualdad de género y la inclusión social El PMA debería:</p> <p>5.1 integrar plenamente las cuestiones de género en la programación temática y la fase de diseño del PEP, de modo que este enfoque constituya la base de una estrategia de colaboración con los asociados y las partes interesadas para garantizar que la postura del PMA en materia de género se comunique eficazmente;</p> <p>5.2 fortalecer el diseño, la ejecución y el seguimiento cualitativo de la igualdad de género y la inclusión social, entre otras cosas, encargando la realización de estudios en esta esfera con el fin de prestar menos atención a los aspectos cuantitativos de la incorporación sistemática de las cuestiones de género, la igualdad y la inclusión social, y más atención a un conjunto de medidas capaces de transformar las relaciones de género que estén integradas en distintas actividades y se sometan a seguimiento por lo que se refiere al conjunto de los efectos estratégicos;</p> <p>5.3 velar por que los asesores de género y las dependencias de fomento de la igualdad de género apliquen plenamente los principios y las obligaciones normativas en que se basa la postura general del PMA respecto de los compromisos asumidos en el proceso de diseño del PEP en lo relativo a la transformación de las relaciones de género;</p> <p>5.4 crear suficiente capacidad técnica en las dependencias de género, VAM y seguimiento y evaluación para apoyar a los equipos de los programas en la aplicación práctica y la incorporación sistemática de las consideraciones de género durante todo el período de ejecución del PEP, y</p> <p>5.5 reconsiderar las estrategias de contratación y capacitación con miras a corregir los desequilibrios de género y garantizar que los procesos de orientación inicial y evaluación continua de la actuación profesional incluyan una capacitación adecuada.</p>	Operacional	Oficina en el país, con el apoyo de la Sede (Oficina de Género) y el despacho regional	Alta	2021

Núm.	Recomendación	Tipo	Entidad responsable	Prioridad	Plazo
6	<p>Fortalecer la estrategia, los procesos y los sistemas de gestión de las realizaciones: El PMA debería:</p> <p>6.1 desarrollar una estrategia de gestión de las realizaciones y los conocimientos que promueva un diseño y una ejecución de las intervenciones con base empírica en todas las esferas de efectos estratégicos del PEP. Esa estrategia debería tener por objeto aprovechar: los principios inspirados en las mejores prácticas de los enfoques de seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y aprendizaje del PMA; el modelo de investigación, análisis y seguimiento, y el enfoque de tres niveles;</p> <p>6.2 alentar una integración más estrecha de las dependencias de seguimiento y evaluación, VAM y programas, de manera que se reflejen mejor las enseñanzas extraídas en relación con los distintos efectos estratégicos del PEP y se mejoren las funciones del personal sobre el terreno para ir más allá del seguimiento de las distribuciones y los procesos y facilitar información contextual (diseño) y un nexo con la experiencia de los beneficiarios (seguimiento y evaluación);</p> <p>6.3 mejorar las investigaciones cualitativas a fin de orientar la generación de datos empíricos en los que se tenga en cuenta la dimensión nutricional y desarrollar mecanismos transversales de seguimiento y evaluación (incluidas estrategias para colaborar con los grupos pobres y vulnerables y ayudarlos a hacer oír su voz en la toma de decisiones) para que sirvan de base de la planificación de los programas y las políticas, así como para influir en los procesos de forma concertada con los asociados gubernamentales, y</p> <p>6.4 garantizar que todas las actividades de los PEP se basen en metodologías específicas de la teoría del cambio, las cuales deberían reexaminarse periódicamente y utilizarse para orientar las intervenciones realizadas en el contexto de los programas.</p>	Operacional	Oficina en el país (Dependencia de Seguimiento y Evaluación; Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad; Dependencia de Programas)	Alta	2021

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
PEP	plan estratégico para el país
PIB	producto interno bruto
SCOPE	plataforma digital (del PMA) para la gestión de los beneficiarios y las modalidades de transferencia
TBM	transferencia de base monetaria
VAM	análisis y cartografía de la vulnerabilidad