

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

Roma, 21-24 de octubre de 1996

PROGRAMAS EN LOS PAÍSES

Tema 7 del programa

BANGLADESH

1997 - 2000

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/96/7/Add.3

23 septiembre 1996

ORIGINAL: INGLÉS

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA A LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario relativas a los métodos de trabajo, los documentos elaborados por la Secretaría para remitirlos a la Junta son concisos y se centran en las decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva tendrán un carácter pragmático, y en ellas se propiciará un mayor diálogo e intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría proseguirá en su empeño por fomentar la aplicación de estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que puedan tener dudas de carácter técnico respecto del presente documento a que se sirvan contactar con el(los) miembro(s) del personal del PMA que se indican en el párrafo inferior, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento ha sido concebido con objeto de facilitar la labor de la Junta a la hora de examinar el documento durante la sesión plenaria.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director regional:	J. Schulthes	tel.: 5228-2209
Oficial responsable:	G. Maragliano	tel.: 5228-2334

En caso de cualquier duda relativa al envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvanse dirigirse al Empleado de documentos (tel.: 5228-2641).

ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA: LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA Y LAS PERSONAS AFECTADAS POR EL HAMBRE Y LA POBREZA

1. El Perfil de la estrategia en el país (PEP) correspondiente a Bangladesh se presentó al Subcomité de Proyectos (SCPR) y al Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA) en noviembre de 1995. El SCPR estimó que "el PEP de Bangladesh, dada su rigurosa evaluación de la inseguridad alimentaria a nivel nacional y familiar, ofrecía un 'estudio casuístico' modélico de la transición del socorro al desarrollo". Este documento del programa en el país se basa en buena medida en el PEP.

El progreso del desarrollo

2. Algunos indicadores permiten ver con cierto optimismo el progreso del desarrollo en Bangladesh. Desde 1992, el producto interno bruto (PIB) está creciendo a un ritmo cercano al cuatro por ciento anual, ha mejorado sustancialmente el acceso al agua, la higiene y la salud (incluida la salud reproductiva), ha disminuido la fecundidad y ha aumentado la matriculación en las escuelas primarias, incluso entre las niñas. Pero el crecimiento económico global ha sido impulsado principalmente por algunos sectores aislados - especialmente la manufactura de prendas de vestir, principal fuente de divisas del país -, básicamente en los grandes centros urbanos. Sin embargo, el proceso de crecimiento de los últimos 10 años apenas ha tenido efectos inducidos en las zonas rurales.
3. Bangladesh ha de hacer frente todavía a una serie de problemas esenciales. Según las estimaciones, en 1996 cuenta con más de 120 millones de habitantes y, con una densidad de población de 850 personas por km², es (exceptuando los Estados-ciudad) el país más poblado del mundo¹. La economía rural depende todavía sobre todo de la agricultura, que emplea a una gran cantidad de mano de obra. La población sobrevive con un nivel de vida sumamente bajo y tiene una dependencia total de un número limitado de actividades generadoras de ingresos. Desde que se proclamó la independencia, apenas se han diversificado los conocimientos técnicos y la actividad económica en las zonas rurales. Bangladesh, con un PIB per cápita equivalente a unos 220 dólares, sigue siendo uno de los países más pobres y menos adelantados del mundo.

¹ El censo de 1991 estableció la población de Bangladesh en 111,45 millones de habitantes. Si se calcula una tasa de crecimiento medio anual del dos por ciento (estimación más bien prudente) la población sería de 123 millones de habitantes en 1996.



LAS PERSONAS POBRES AFECTADAS POR EL HAMBRE

La inseguridad alimentaria, la pobreza y la vulnerabilidad

4. Pese al importante aumento que ha experimentado la producción de cereales alimentarios (el 2,5 por ciento anual en promedio, desde la independencia) la elevada tasa de crecimiento demográfico, junto con las catástrofes naturales que se abaten periódicamente sobre el país, han hecho imposible que Bangladesh pudiera conseguir la seguridad alimentaria. Desde 1973/74, la disponibilidad media neta anual per cápita de cereales alimentarios es de 162 kilogramos, aproximadamente un tres por ciento por debajo del umbral de pobreza establecido por el Gobierno. Los alimentos son uno de los componentes fundamentales de la masiva ayuda internacional que se ha dirigido permanentemente a este país y han permitido colmar el déficit anual -muy fluctuante- de cereales alimentarios. Al principio del decenio de 1990 pudieron escucharse algunas voces que afirmaban que el país estaba alcanzando la autosuficiencia en cereales alimentarios, pero lo cierto es que en 1993/94 la disponibilidad neta per cápita de estos productos era de sólo 156 kilogramos, el segundo nivel más bajo desde la hambruna de 1974/75 y casi un seis por ciento inferior a la línea de pobreza establecida por el Gobierno.
5. Si la situación de la seguridad alimentaria es difícil a escala nacional, aún es más precaria entre las familias pobres, porque la distribución está gravemente sesgada. La inseguridad alimentaria es una característica fundamental de la pobreza en Bangladesh. El umbral de la pobreza absoluta se describe, en breve, como los alimentos necesarios para conseguir al aporte energético per cápita mínimo recomendado internacionalmente, que es de 2 122 kilocalorías al día. Cuando el aporte energético es inferior a 1 805 kilocalorías, puede hablarse de extrema pobreza. Las encuestas familiares indican que aproximadamente el 50 por ciento de la población del país sufre una pobreza absoluta y que tal vez la mitad de ese porcentaje se halla en situación de extrema pobreza.
6. Aun cuando Bangladesh consiguiera la autosuficiencia en la producción de cereales alimentarios, persistiría el gravísimo problema de quienes no obtienen ingresos suficientes para comprar los alimentos que necesitan. Los pobres que carecen de tierra, se encuentran frente a un problema que tiene varias dimensiones: son muchos quienes buscan empleo, la demanda de mano de obra presenta acusadas variaciones estacionales y, por tanto, los ingresos que pueden esperar en un mercado de trabajo con una oferta tan abundante son sumamente bajos. La idea de un empleo permanente es totalmente ajena a los pobres del medio rural, que se ven obligados a embarcarse en un "mosaico" de actividades generadoras de ingresos en períodos distintos.
7. La tierra y las diferencias por razón del sexo son dos de los factores determinantes de la pobreza en Bangladesh. En la economía rural de subsistencia, la pobreza está directamente relacionada con el acceso a la tierra, que es el recurso productivo básico. Casi el 65 por ciento de los pobres rurales carecen de tierra. Otro factor esencial guarda relación con las diferencias por razón del sexo. La percepción local y los factores culturales discriminan a las mujeres y las niñas que, por ejemplo, comen después y en menor cantidad que los hombres. El Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD correspondiente a 1995 confirma que en Bangladesh la mujer se encuentra particularmente desfavorecida, como lo evidencian las tasas de mortalidad, la alfabetización, las condiciones sanitarias y el acceso al mercado de trabajo. De particular



gravedad es el hecho de que casi el seis por ciento de los hogares rurales está encabezado por mujeres. En promedio, sus ingresos son hasta el 40 por ciento inferiores a los de los hogares cuya cabeza de familia es un hombre. Al menos el 96 por ciento de esos hogares encabezados por mujeres se encuentran por debajo de la línea de pobreza, y un tercio de ellos están incluidos en la categoría de los indigentes que sufren una escasez crónica de alimentos. Obtienen el 90 por ciento del aporte energético total de los cereales alimentarios (trigo y arroz), lo que implica una muy escasa diversidad en la dieta.

8. La vulnerabilidad adopta dos formas principales en las zonas rurales de Bangladesh. En primer lugar, al no existir un aumento importante de las oportunidades de empleo no agrícolas, la presión demográfica creciente continúa condenando a un gran número de personas a la marginación y a la carencia absoluta de tierras. En segundo lugar, el país es muy vulnerable a catástrofes naturales como inundaciones, ciclones e incluso sequías. Sin duda, es urgente proseguir el proceso de desarrollo, por ejemplo, mediante la construcción y rehabilitación de infraestructuras rurales que permitan explotar al máximo la base de recursos para la producción de alimentos. Además, es necesario estar preparado en todo momento para atender las necesidades masivas de socorro si - o cuando - sobrevienen catástrofes.

Las estrategias del Gobierno

9. La posición del Gobierno con respecto a la reducción de la pobreza consiste en que todos sus programas están concebidos para afrontar los principales problemas relacionados con la pobreza a los que se enfrenta Bangladesh. El enfoque que ha adoptado tiene tres componentes: los programas de crecimiento, pues sin él no es posible disponer de los recursos nacionales necesarios; los programas de desarrollo humano, para construir el capital humano del país; y los programas de creación de "redes de seguridad" para el desarrollo, con el fin de atender las necesidades de millones de personas pobres que subsisten sin acceso al mercado y que de otra forma quedarían al margen de las fuerzas normales del mercado.
10. El crédito es un aspecto que reviste especial importancia para el PMA. El Gobierno, por conducto de la organización estatal Fundación contra la Pobreza (PKSF), ha continuado la importante labor pionera del Banco Grameen y un cierto número de importantes ONG nacionales en el suministro de crédito a las mujeres rurales pobres como uno de los mecanismos esenciales para la mitigación de la pobreza. En este proceso se ha registrado un importante aumento de la participación de la mujer en actividades generadoras de ingresos que cuentan con el apoyo de todo un conjunto de programas de desarrollo. En efecto, el número aproximado de miembros pertenecientes a los centros de concesión de crédito rural apoyados por la PKSF, junto con los del Banco Grameen (2,1 millones), el Comité de Fomento Rural de Bangladesh (1,7 millones) y Proshika (más de un millón) indica que en la actualidad alrededor de la mitad de los 10 millones de familias rurales pobres de Bangladesh han empezado a poder acceder al crédito, así como al apoyo organizativo y a los sistemas de desarrollo humano que lo acompañan.
11. En los últimos años, el Gobierno ha adoptado también medidas para simplificar sus mecanismos institucionales y aumentar su eficacia profesional para llevar a cabo actividades de desarrollo y hacer frente a las catástrofes naturales. Hasta comienzos de los años noventa, la principal función del Ministerio de Socorro era la administración de los dos programas principales de ayuda alimentaria existentes en el país, Alimentos por trabajo (APT) y Mejora de la situación de los grupos vulnerables (MGV). Posteriormente, y en consonancia con las recomendaciones formuladas por el Grupo de



Acción para el fortalecimiento de las instituciones de desarrollo con asistencia alimentaria (SIFAD), que desarrolló su labor en 1988-89, se ha reconocido de forma más explícita que se trata de programas de desarrollo, diferenciando esta actividad de las operaciones de socorro. Además, se ha prestado más atención a la calidad y eficacia de las actividades que apoyan dichos programas por conducto de los organismos operacionales especializados del Gobierno. Por otra parte, el Ministerio de Socorro ha pasado a denominarse Ministerio de Gestión de las Catástrofes y de Socorro y recibe del PNUD una importante asistencia técnica. Estas iniciativas fortalecen y resaltan la función de ese ministerio de aliviar los efectos inmediatos de las catástrofes naturales.

Políticas de ayuda alimentaria del Gobierno

12. La política del Ministerio de la Alimentación (MA) se centra en tres aspectos principales:
 - a) **Estabilización de los precios.** Intervenciones permanentes (así como entregas de ayuda alimentaria estacional) para atenuar las variaciones estacionales de los precios de los cereales y las fluctuaciones anuales de los precios medios, para proteger tanto a los productores como a los consumidores.
 - b) **Programas de alimentación selectiva.** Se considera que los programas de APT y MGV son relativamente eficientes por lo que respecta a la selección de los beneficiarios, los costos y las pérdidas. Son programas básicos de creación de "redes de seguridad" que serán necesarios durante mucho tiempo para los varios millones de pobres rurales. Además, el Gobierno está financiando y administrando un importante programa de Alimentos para la educación (APE).
 - c) **Compra de cereales alimentarios.** Las compras que se efectúan en el mercado interior tienen como principal finalidad la estabilización de los precios y las compras internacionales son necesarias para asegurar unas reservas de seguridad suficientes y para cubrir las necesidades de cereales alimentarios que no se satisfacen con las importaciones de los particulares y con la ayuda alimentaria.
13. Las compras del sector público en el mercado interior han disminuido de forma acusada desde su cota más alta, de algo más de un millón de toneladas, alcanzada en 1991/92, pasando a sólo 160 000 toneladas en 1993/94. En contraste, en los tres años transcurridos hasta 1995/96, las compras internacionales han pasado de ser inexistentes a 870 000 toneladas. Una de las razones fundamentales de la disminución global de las compras de cereales alimentarios del sector público es la privatización parcial del comercio de cereales y el desmantelamiento, también parcial, del sistema público de distribución de cereales alimentarios (SPDA) desde 1992/93. El Gobierno ha otorgado una mayor prioridad a los programas selectivos no monetizados como APT, MGV y APE, los dos primeros financiados en una proporción importante con ayuda alimentaria.



Nota sobre la estrategia del país (NEP)

14. A finales de 1995, el Gobierno decidió llevar a la práctica la recomendación de la Asamblea General de preparar una NEP, pero este proceso apenas ha avanzado. En 1993, organismos de las Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods elaboraron un análisis de situación (titulado "A Fork in the Path"), que puede ser considerado como el marco de referencia que han utilizado para formular sus programas en los países. De entre los miembros del Grupo Consultivo Mixto sobre Políticas (los organismos del GCMP), el UNICEF ha elaborado y aprobado un Programa para el país correspondiente al período 1996/2000, el PNUD ha establecido un Marco de cooperación en el país de tres años de duración renovable, y el FNUAP presentará un Programa para el país a su Junta Ejecutiva a finales de 1996. Así pues, este ciclo del programa en el país del PMA está en la misma línea que los de sus asociados del GCMP.

Programas de las Naciones Unidas, donantes y ONG

15. En Bangladesh, la pobreza es tan generalizada que casi todos los organismos que suministran ayuda exterior incluyen la "reducción de la pobreza" entre sus objetivos programáticos. Los tipos de programas que se han preparado conjuntamente con el Gobierno van desde a) un programa de crecimiento y reforma institucional orientado a los aspectos macroeconómicos, financiado como parte de su programa por el Banco Mundial, el Japón y la FAO entre otros, pasando por b) el desarrollo de los recursos humanos, con financiación del Banco Asiático de Desarrollo (BAsD), el PNUD, el UNICEF, la AOD, la USAID y ONG internacionales como CARE, hasta c) creación de microempresas para la generación de ingresos, financiado como parte de su programa por donantes como el PMA, Australia, la Unión Europea, el Canadá y Francia, en forma de programas de creación de "redes de seguridad para el desarrollo" con asistencia de alimentos, destinados a los pobres.
16. Especial interés reviste el proyecto Análisis de las tendencias de la pobreza, financiado por los países nórdicos, los Países Bajos y el Canadá, que está llevando a cabo desde 1991 el Instituto de Estudios sobre el Desarrollo de Bangladesh. Este estudio subraya la importancia de realizar encuestas familiares para determinar la naturaleza y amplitud de la pobreza, puesto que los indicadores nacionales son insuficientes a estos efectos. Asevera también que es posible que la situación haya mejorado en lo que respecta a la pobreza "moderada", pero que está estabilizada en lo que se refiere a la pobreza "extrema". El problema principal de Bangladesh sigue siendo la gigantesca magnitud del fenómeno de la pobreza.
17. En la medida en que los proyectos de desarrollo pueden aliviar las repercusiones negativas de las catástrofes naturales, muchos donantes participan en la mitigación de las catástrofes. Sin embargo, el PNUD ha adoptado un enfoque más directo para la prevención de las catástrofes, con la financiación de una Oficina para la gestión de las catástrofes dependiente del Ministerio de Gestión de las Catástrofes y de Socorro. Asimismo, coordina un Equipo de gestión de las catástrofes, en el que están representados organismos de las Naciones Unidas, los donantes más importantes y el Gobierno.



EVALUACIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL PMA EN EL PAÍS

Eficacia y eficiencia de la ayuda alimentaria selectiva para el desarrollo

18. Entre 1974 y 1994, la asistencia del PMA a Bangladesh fue, en promedio, de 38 millones de dólares anuales para los proyectos de desarrollo, y de unos 4,5 millones de dólares en lo que respecta a los proyectos para situaciones prolongadas de refugiados y personas desplazadas (OPR). La característica de los dos proyectos de desarrollo en curso que coordina el PMA Bangladesh 2197 (Programa de Desarrollo rural, DR) y 2226 (Mejora de la situación de los grupos vulnerables, MGV) es la introducción de cambios cada vez mayores que han permitido al Gobierno y al PMA elaborar diseños de proyectos, estructuras de gestión y procedimientos más sólidos. Ambos proyectos han demostrado su eficacia en la prestación de asistencia a sus principales beneficiarios. A medida que progresaba la ejecución de cada una de las fases, se ha puesto el acento en la creación y desarrollo sostenible de recursos humanos y materiales en beneficio de los pobres. La ayuda alimentaria sigue presentando dos ventajas comparativas importantes con respecto a otras fuentes de asistencia. Por un lado, es autoselectiva desde el punto de vista de los más pobres, porque sólo éstos aceptan que su trabajo sea compensado con alimentos, particularmente si se tiene en cuenta que el trigo es un alimento que goza de menores preferencias, y, por otro, aborda directamente el problema de la inseguridad alimentaria.

Eficacia y eficiencia en la mitigación de las catástrofes

19. Los proyectos de DR y MGV, que vieron la luz a raíz de la hambruna de 1974/75, han demostrado ser mecanismos adecuados para hacer frente a las catástrofes. Los procedimientos del proyecto de MGV pueden ponerse en marcha con mayor rapidez que los del de DR. El proceso de selección de las mujeres beneficiarias se comprende perfectamente en el nivel más bajo de la administración local. El único obstáculo que podría dificultar una respuesta rápida puede ser el volumen de cereales existente en los almacenes municipales. El Gobierno y los órganos de la administración local están tan familiarizados con los mecanismos de contratación y pago de la fuerza de trabajo del proyecto de DR, como con los relativos a la selección de los beneficiarios del proyecto de MGV. El principal aspecto del proyecto de DR que requiere algo más de tiempo es el de determinar qué obras de tierra se pueden efectuar teniendo en cuenta las condiciones climáticas y la situación del suelo después de haberse producido inundaciones o ciclones.

La experiencia de otros donantes de ayuda alimentaria

20. La experiencia de otros donantes de ayuda alimentaria es muy similar a la del PMA como organismo responsable de programar y coordinar un volumen tan importante de ayuda alimentaria bilateral. De hecho, a raíz de la labor realizada por el Grupo de Acción sobre el SIFAD y de los subsiguientes planes de acción (cuya elaboración ha contado con un importante apoyo del PNUD), todos los asociados en la ayuda alimentaria insisten en que se ha de dedicar mucha mayor atención a los objetivos de desarrollo.
21. Muchos donantes muestran preocupación por la escasa cuantía de las asignaciones financieras del Gobierno para los trabajos de mantenimiento de rutina. Demasiadas veces, por ejemplo, los bienes materiales financiados por el PMA han de ser reparados al cabo



de muy poco tiempo. De acuerdo con una estrategia cuidadosamente diseñada para reforzar las nuevas iniciativas del Gobierno y reducir al mínimo la dependencia, el PMA propone que se utilice la ayuda alimentaria para el mantenimiento de rutina de las infraestructuras de tierra. Probablemente, esto indicará una vía muy prometedora para fomentar la participación en las actividades de alimentos por trabajo de un mayor número de mujeres, que ya han demostrado su eficacia en este tipo de tarea en un proyecto financiado por el CIDA y ejecutado por el Departamento de Ingeniería de la Administración Local, con la asistencia de CARE International.

EL PROGRAMA DEL PMA EN EL PAÍS

Metas y objetivos

22. Las metas del programa en el país son plenamente compatibles con la Declaración sobre el cometido del PMA. Las dos metas generales más destacadas se presentan para Bangladesh en el orden inverso de prioridad:
 - a) Acumular bienes y fomentar la autosuficiencia de los pobres. Este es el principal objetivo del programa en curso que cuenta con la asistencia del PMA. Dentro de esta meta, se persiguen otros objetivos interrelacionados, entre los que cabe mencionar los siguientes: i) lograr una ruptura duradera del ciclo de pobreza, incrementando, por consiguiente, la seguridad alimentaria; ii) conseguir una mayor participación directa de las mujeres; iii) prestar mayor atención a los sectores más pobres; y iv) extender el microcrédito a los pobres. Para conseguir todo eso, se intentarán alcanzar también otros objetivos institucionales, como v) una mayor responsabilidad del Gobierno en el programa; y vi) una mayor colaboración entre los asociados del GCMP.
 - b) Salvar vidas en las situaciones de urgencia. En lo que respecta a esta meta, el único objetivo del programa es prepararse mejor para las situaciones de urgencia. Este objetivo se persigue de forma indirecta pero totalmente deliberada. Los dos componentes principales del programa en el país han hecho importantes progresos en el proceso de transición del socorro al desarrollo y ambos pueden ser adaptados y ampliados para hacer frente a las situaciones de urgencia. Representan una "red de seguridad" en el desarrollo que reduce los efectos más perniciosos de la pobreza crónica, y además el tamaño de esa "red" se puede ajustar para aliviar situaciones temporales de extrema indigencia.
23. Para evaluar los logros en los diversos objetivos del programa, se utilizarán los siguientes indicadores: a) la proporción de participantes cuyos ingresos les sitúan por encima de la línea de pobreza dos años después de que hayan dejado de participar en programas de asistencia alimentaria; b) la proporción de recursos distribuidos directamente a las mujeres; c) la proporción de recursos del programa canalizados a la zona del país en la que se encuentran los subdistritos con un nivel más elevado de pobreza relativa; d) la proporción de participantes en el proyecto que reciben paquetes de desarrollo basados en el microcrédito; e) la proporción de los recursos del programa cuya responsabilidad es asumida por el Gobierno; f) el valor de los recursos de ayuda alimentaria utilizados en paralelo a los programas del GCMP y el valor de los recursos del GCMP utilizados en paralelo al programa en el país del PMA; y g) la eficacia de todas las actividades del programa en materia de desarrollo.



Grupos a los que se dirige el programa

24. Este programa en el país está destinado a dos grupos de personas que figuran entre los más pobres de Bangladesh. En primer lugar, las mujeres indigentes, tanto porque forman parte de las capas más pobres de la población como porque se admite que destinar inversiones a la mujer es esencial en las estrategias de reducción de la pobreza, teniendo en cuenta la función básica que desempeña en la salud, la nutrición y la educación de la familia. El segundo grupo está constituido por los pobres rurales desempleados que carecen de tierra. Aunque los beneficiarios de ambos grupos coinciden en parte, se han concebido dos métodos distintos para efectuar la selección. Los criterios para seleccionar a las mujeres indigentes han sido elaborados por el PMA y por el Gobierno en el ámbito de un proyecto de MGV. Dichos criterios se aplican en el plano de la administración local (municipal) y las encuestas realizadas revelan que son particularmente eficaces. Los asociados en el proyecto de MGV a todos los niveles comparten el compromiso del Gobierno de concentrarse en las mujeres más pobres. En cuanto a los desempleados que carecen de tierra se autoseleccionan en el contexto del proyecto de DR, pues sólo los más pobres están dispuestos a trabajar por un salario en trigo, que es un producto poco apreciado y de bajo valor. Para ellos, el sistema de alimentos por trabajo es un elemento más de ese mosaico de empleo e ingresos que tienen que configurar a lo largo del año. Se ha fijado un salario ligeramente inferior al del empleo temporal en la agricultura, para no competir con la producción de cultivos alimentarios y comerciales y evitar una dependencia excesiva de la ayuda alimentaria.

Opciones para el futuro

25. La reducción duradera de la pobreza es el objetivo que persigue ese intento sostenido de transición del socorro al desarrollo. En un principio, la promoción de la mujer - un elemento básico de los compromisos relativos a la mujer asumidos por el PMA en 1995 - sólo era el elemento central en los proyectos de MGV, pero últimamente ha adquirido también una mayor importancia en los de DR. En este ámbito, los primeros planes piloto en el sector forestal y en el de la acuicultura han pasado a ser componentes habituales en los que la mujer figura como principal beneficiaria.
26. En el programa en el país se utilizarán los mismos tipos de asistencia que anteriormente. Los alimentos se suministrarán como: a) una plataforma mensual de apoyo para la asistencia al desarrollo socioeconómico, que incluirá la creación de bienes familiares para las mujeres indigentes en el marco de la MGV; y b) salarios a los trabajadores para la creación, rehabilitación y mantenimiento de infraestructura pública y de bienes familiares en el marco del DR. Recientemente, se han sugerido otros aspectos a los que podría destinarse la ayuda alimentaria, como superar la malnutrición, afrontar la pobreza urbana y fomentar la asistencia a la escuela. El apoyo que ofrecen otros donantes y el Gobierno en estas esferas hace innecesaria la intervención del PMA en este momento. No obstante, en el curso de este programa se emprenderán actividades experimentales en cooperación con otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, para ensayar otras posibilidades por lo que respecta a la ayuda alimentaria, como afrontar la malnutrición infantil y la pobreza urbana.



Colaboración con las Naciones Unidas y con otros donantes

27. El PMA ha establecido vínculos estrechos en Bangladesh con el FIDA y el PNUD, que son también miembros del GCMP. Los acuerdos concertados con el FIDA implican la colaboración en planes de desarrollo pesquero y agrícola. En cuanto al PNUD, está preparando, junto con el PMA y el Gobierno, un importante proyecto de asistencia técnica para reforzar los mecanismos participativos de los proyectos de DR y MGV.
28. Asimismo, el PMA ha prestado servicios de programación y seguimiento y otros servicios de apoyo para actividades de desarrollo y de mitigación de catástrofes a todos los donantes bilaterales de alimentos, con la excepción de la USAID, el Japón y Bélgica (ya sea porque su asistencia se trata de ayuda mediante programas o se canaliza directamente a través de las ONG). También ha colaborado con el Banco Mundial durante varios años en relación con la defensa contra las inundaciones, el drenaje y el riego. En un nivel diferente, existe también una colaboración informal con el BASD, que financia el asfaltado de los caminos de tierra a cuya construcción presta asistencia el PMA, y con el Banco Mundial, que financia una parte del fondo crediticio rotatorio en el componente de generación de ingresos de la MGV.
29. Las deficiencias de las instituciones de la administración local han inducido al PMA, en colaboración con el Gobierno, a modificar sus métodos de actuación y atribuir una función importante a ONG nacionales de gran envergadura y muy experimentadas, que han demostrado su capacidad profesional como organismos de ejecución en la prestación de asistencia a los sectores pobres de la población rural. Actualmente, el PMA delega en las ONG la prestación de asistencia complementaria (distinta de la entrega de alimentos) a los beneficiarios actuales y los que ya no reciben asistencia del proyecto de MGV y la ejecución de la mayor parte de los componentes forestales y pesqueros del proyecto de DR.
30. La oficina del PMA en el país preside una reunión mensual de donantes de ayuda alimentaria en el marco del Grupo consultivo local Gobierno/donantes. También se invita a asistir a estas reuniones a representantes de los ministerios de Alimentación, Agricultura, Gestión de las Catástrofes y Socorro, y Finanzas (División de Relaciones Exteriores), así como de la Comisión de Planificación y de la Oficina de Estadística de Bangladesh. La finalidad que se persigue es examinar e intercambiar información sobre todas las cuestiones relacionadas con la ayuda alimentaria, incluidas las políticas alimentarias del Gobierno, la situación y las tendencias de la producción e importación de alimentos, las proyecciones de los donantes sobre la ayuda alimentaria, la monetización y la preparación para hacer frente a las catástrofes. Además, en esas reuniones se examinan todos los asuntos críticos planteados en la publicación mensual de la oficina, *Bangladesh Food Grain Digest*, que efectúa un seguimiento de la demanda y la oferta de cereales. Este grupo de ayuda alimentaria seguirá promoviendo la adopción de criterios conjuntos para la utilización de la ayuda alimentaria y suministrando información al Comité Asesor sobre la Ayuda Alimentaria.



PROGRAMA DE ACTIVIDADES EN EL PAÍS

Recursos y mecanismos institucionales

31. En el caso de Bangladesh, el principal factor que puede limitar la disponibilidad de recursos es la fórmula de distribución de los recursos que aplica el PMA a escala mundial. Las excepcionales necesidades de ayuda alimentaria de Bangladesh, su condición de país menos adelantado, de bajos ingresos y con déficit de alimentos, y su demostrada capacidad de absorción son aspectos bien conocidos. Por todo ello, y supeditado a la disponibilidad de recursos, se propone que el volumen de asistencia alimentaria multilateral del PMA para este programa en el país ascienda a 158 millones de dólares para un período de cuatro años, es decir, casi 40 millones de dólares anuales, que suponen 160 000 toneladas anuales de trigo, frente a las 159 000 de 1996.
32. Al finalizar este programa en el país la proporción de recursos distribuidos directamente a las mujeres aumentará del 55 por ciento actual hasta el 60 por ciento, cuando menos, lo que permitirá cumplir los compromisos relativos a la mujer asumidos por el PMA en Beijing. El PEP prevé consignar el 60 por ciento de la cesta de recursos a actividades generadoras de ingresos, porque ofrecen la oportunidad de alcanzar un desarrollo sostenible, principalmente del grupo de beneficiarios constituido por mujeres indigentes. El 35 por ciento de la cantidad restante se dedicará a actividades de empleo estacional y el cinco por ciento a planes de experimentación de nuevas iniciativas. El programa básico del PMA en Bangladesh (nueva terminología adoptada para el componente de recursos multilaterales del programa en el país) se centra en las actividades de DR y MG. Mientras que las primeras tienen como punto de mira los desempleados rurales, incluidas las mujeres pobres que pueden participar en planes de generación de ingresos, el proyecto de MG se destina principalmente a las mujeres pobres. En el marco de ambos proyectos se planifican actividades experimentales en pequeña escala para estudiar nuevas alternativas en la esfera del desarrollo con asistencia alimentaria.
33. Como complemento de la asistencia multilateral del PMA, Bangladesh está recibiendo importantes recursos adicionales consistentes en ayuda alimentaria bilateral y existencias de trigo del sector público. El nivel de asistencia bilateral varía entre los diferentes donantes y de un año para otro. La experiencia anterior y las consultas con los donantes para conocer sus intenciones indican que sus compromisos de entrega de trigo en apoyo de proyectos que reciben asistencia del PMA alcanzará un promedio de 190 000 toneladas anuales durante el próximo cuatrienio. Además, el Gobierno de Bangladesh está aportando cantidades cada vez mayores de trigo en apoyo de las actividades del proyecto que recibe asistencia del PMA. En la actualidad, esta aportación es de 60 000 toneladas anuales. Estos recursos adicionales, que supondrán en conjunto 250 000 toneladas anuales de trigo, cuando menos, se utilizarán en otras actividades paralelas. De esta forma, se duplicará prácticamente el volumen del programa básico, con un total de 410 000 toneladas de trigo al año.

SINOPSIS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Actividad	Categoría	Donante	Costo millones	Producto	Cuantía	Nº de beneficiari
-----------	-----------	---------	-------------------	----------	---------	----------------------



		<i>de dólares</i>		<i>(toneladas)</i>		<i>os</i>
MGV	Básica	PMA	64,7	Trigo	770 000	
		Gobierno	18,1			
	Complementaria	Bilateral	56,9	Aceite	6 164	1 565 000
		ONG	13,6			
		Gobierno	98,6			
	Total parcial		251,9			
DR	Básica	PMA	93,6	Trigo	880 000	
		Gobierno	23,1			
	Complementaria	Bilateral	108,0	Aceite	9 076	2 854 000
		Gobierno	46,0			
	Total parcial		270,7			
Valor total del programa en el país			522,6	Trigo	1 650 000	4 419 000
				Aceite	15 240	

34. La oficina del PMA en el país ha elaborado, conjuntamente con la Comisión de Planificación, un mapa de pobreza basado en datos oficiales que muestra la incidencia relativa de la pobreza por subdistritos. El mapa se actualizará cada dos años a medida que se disponga de datos actualizados y servirá para concentrar el mayor número de actividades en las zonas donde la pobreza tiene mayor incidencia.
35. De la ejecución de cada una de las actividades del proyecto se encargará el organismo operacional competente de la Administración y en todas ellas se intentará ampliar las funciones de la administración local. Se promoverá la participación de organismos de las Naciones Unidas y de ONG cuando su intervención favorezca el logro de los objetivos. La mayor parte de los organismos gubernamentales responsables cuentan con la capacidad necesaria, tanto por lo que respecta al personal como a los mecanismos institucionales y los recursos financieros y materiales. Continuamente se están produciendo mejoras, y en ese sentido, durante los tres próximos años se llevará a cabo una labor de formación del personal homólogo, gestionado y financiado en parte por el PMA, en el marco del proyecto de capacitación del SIFAD, financiado por Australia y por la Unión Europea.
36. Con arreglo a la estrategia del SIFAD, aprobada por el Gobierno, se establecerá en el seno de la Comisión de Planificación un Consejo de coordinación y de programación de la ayuda alimentaria para el desarrollo. Este Consejo, que estará presidido por el Ministro de Planificación, supervisará y orientará la nueva función estratégica de la Comisión de Planificación para integrar toda la ayuda alimentaria para el desarrollo en el Plan de Desarrollo Anual del Gobierno, efectuando asignaciones sectoriales de ayuda alimentaria y ofreciendo asesoramiento a los ministerios competentes para la elaboración de proyectos que reciben ayuda alimentaria. Se creará, además, un Comité asesor sobre la ayuda alimentaria en el país, presidido por el miembro de la Comisión de Planificación encargado de la programación, que será el órgano principal de asesoramiento del Gobierno y de la oficina del PMA sobre las cuestiones de política y de programación que puedan suscitarse en la ejecución de este programa en el país. El Comité estará integrado por representantes de los principales organismos de ejecución (ministerios competentes), asociados en el desarrollo (donantes bilaterales y ONG) y de la Oficina del PMA en Bangladesh.



37. Dado que el presente programa en el país está tomando forma antes que esos nuevos mecanismos institucionales, se ha considerado conveniente consultar con la División de Relaciones Económicas (Finanzas), la Comisión de Planificación y los ministerios competentes, y se ha obtenido el respaldo del Gobierno. También se han sostenido conversaciones con otros donantes de ayuda alimentaria, con organismos de las Naciones Unidas y con el Banco Mundial, así como las ONG que se harán cargo de una parte sustancial de la ejecución.

ACTIVIDADES BÁSICAS DEL PROGRAMA

Actividad 1: Desarrollo rural

38. Dos de los aspectos a los que el Gobierno da una mayor prioridad son a) la inseguridad alimentaria del segmento más pobre de la población rural que tiene su origen en la falta de oportunidades de empleo; y b) la construcción, rehabilitación y mantenimiento de grandes obras públicas, como los diques costeros, los canales de riego y de drenaje y los caminos rurales de enlace, que además de tener una importancia vital para el desarrollo de las zonas rurales son también parte esencial de la estrategia nacional de preparación frente a las catástrofes ocasionadas por las inundaciones y los ciclones. El Gobierno carece de los recursos necesarios para afrontar estos problemas en toda su amplitud. El objetivo estratégico de este proyecto es crear de forma inmediata oportunidades de empleo para los pobres rurales, particularmente para la mujer cuando ello sea posible.
39. El proyecto de DR se concentra en crear, mejorar y rehabilitar cuatro tipos principales de bienes públicos. Se trata de la infraestructura para la defensa contra las inundaciones, para el riego y para el drenaje; la mejora de los caminos; la rehabilitación de los estanques piscícolas en las aguas continentales; y la plantación de árboles. Asimismo, el componente de DR tiene por objeto la creación de bienes personales y familiares para los participantes, tanto de carácter productivo como aquellos que redunden en la mejora de las condiciones de vida. También conduce indirectamente a generar empleo y mejorar el nivel de vida en toda la zona donde se construya la infraestructura. Las obras de tierra de mediana y gran escala, de gran densidad de mano de obra, que deben realizarse, se llevan a cabo durante los meses secos, es decir, desde enero hasta abril. En cambio, las actividades del sector forestal se prolongan a lo largo de todo el año. El plan de acción de Bangladesh, que se inscribe en el marco de los compromisos relativos a la mujer asumidos por el PMA, tiene como finalidad ampliar las oportunidades sostenibles de generación de empleo para la mujer y, en este sentido, las actividades forestales y pesqueras y de mantenimiento de las obras de tierra son particularmente apropiadas.
40. El proyecto de DR se ejecutará a lo largo de cuatro años, desde el 1º de enero de 1997 hasta el 31 de diciembre del 2000, y supondrá una asignación total del PMA de 94 millones de dólares (378 000 toneladas de trigo y 9 100 de aceite). Para cada uno de los componentes son diferentes tanto los organismos de ejecución como los objetivos básicos y los resultados de las actividades del proyecto. Todos estos aspectos se describen en forma tabular en el Anexo I.



Actividad 2: Mejora de la situación de los grupos vulnerables

41. En Bangladesh, los efectos de la pobreza extrema se dejan sentir con la máxima intensidad en las mujeres y en los niños. La orientación estratégica de este proyecto es ayudar, mediante la motivación, la capacitación y el acceso al crédito, a las mujeres del segmento más pobre de la población rural a superar la situación de extrema pobreza, habida cuenta de que: a) los hogares cuyo cabeza de familia es una mujer figuran entre los más pobres; b) la experiencia demuestra que las mujeres tienen una mayor motivación para el aprendizaje en grupo; c) las mujeres utilizan los nuevos conocimientos e ingresos en beneficio de toda la familia y d) reembolsan los préstamos.
42. El proyecto de MGV pretende dar a las participantes la oportunidad de adquirir nuevas estrategias de supervivencia, inicialmente proveyéndoles de una plataforma de apoyo en forma de alimentos durante un período de año y medio. Simultáneamente, se les brindará asistencia para desarrollar nuevas fórmulas de generación de ingresos que desemboquen en la creación de bienes productivos y familiares. Además, las participantes recibirán la garantía de apoyo de las ONG hasta que alcancen la autosuficiencia. El componente de generación de ingresos (GI) organiza en grupos a las mujeres muy pobres y les da motivación para participar en planes de ahorro. El plan de GI impartirá conocimientos básicos sobre cuestiones sanitarias y sociales y capacitación sobre técnicas de generación de ingresos, por lo menos al 75 por ciento de esas mujeres, y les dará acceso al crédito para establecer microempresas. En buena medida, estas actividades permiten una mayor participación de la mujer en los procesos públicos de desarrollo. Este conjunto de servicios encaminados al desarrollo se suministrará en colaboración con ONG y organismos de la Administración. En las zonas en las que no exista una organización que pueda facilitar todos estos servicios, se recurrirá a jefes de grupo y extensionistas para organizar en grupos a las participantes en el proyecto de MGV, para motivarlas y concienciarlas sobre los problemas sociales, y para ayudarles a conseguir acceso al crédito. En los centros de capacitación de la mujer (CCM), administrados por el Gobierno y las ONG, las mujeres pobres participarán en cursillos de un año de duración que les facilitarán el proceso de concienciación y de aprendizaje de oficios que tengan buenas salidas.
43. Hasta junio de 1998, el proyecto prestará también asistencia a los huérfanos y los niños que viven en régimen de internado en distintas instituciones educativas. El trigo aportado por el PMA contribuirá a complementar las comidas suministradas. Como parte de la estrategia orientada a la transición del socorro a programas más centrados en el desarrollo, se elimina gradualmente la asistencia del PMA a este componente.
44. Por razones presupuestarias, el 40º período de sesiones del CPA aprobó la financiación para este proyecto cuatrienal de MGV solamente para dos años, desde el 1º de julio de 1996 hasta el 30 de junio de 1998. Este proyecto, que ya está en fase de ejecución, se incorporará al programa en el país y se prorrogará para el período comprendido entre el 1º de julio de 1998 y el 31 de diciembre del 2000. La aportación del PMA para los cuatro años de duración del programa ascenderá a 65 millones de dólares (262 000 toneladas de trigo y 6 200 de aceite). Los organismos de ejecución, los objetivos básicos y los resultados difieren de una a otra actividad. En el Anexo II se describen en forma tabular.



Actividad 3: Operación para situaciones prolongadas de refugiados

45. El PMA está proporcionando socorro a refugiados procedentes de Myanmar desde 1992. Se esperaba que esta operación concluiría en el curso del año 1996, al haber sido repatriados ya casi el 80 por ciento de los refugiados. Esa perspectiva parece ahora menos probable. En el momento de redactar este documento (julio de 1996), el PMA no había recibido todavía una petición ni del Gobierno ni de la OACNUR para que continuara el apoyo a los refugiados en 1997. Si tal petición se presentara finalmente, se necesitarían, de acuerdo con las estimaciones correspondientes a 1996, del orden de 10 000 toneladas de alimentos (utilizando una cesta de productos), por un valor aproximado de cuatro millones de dólares, para un total de 45 000 refugiados y un período de 12 meses. Dado que este posible compromiso no es firme todavía, y como los recursos necesarios representan menos del uno por ciento de este programa en el país, ese elemento no se ha incluido en la sinopsis del programa (véase el cuadro del párrafo 33).

ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS DEL PROGRAMA

Actividades 1 y 2: Cofinanciación con fondos bilaterales y del Gobierno

46. Las actividades complementarias del programa encaminadas al desarrollo, que se llevarán a cabo con donaciones bilaterales y contribuciones del Gobierno, tienen un paralelismo directo prácticamente con todos los componentes de las dos actividades básicas del programa. Los productos suministrados por donantes bilaterales y por el Gobierno complementan la asistencia del PMA y amplían muy notablemente el alcance de esas actividades. En los anexos I y II figuran las contribuciones totales previstas, por actividades básicas del programa. Se prevé que en los cuatro años de duración del presente programa en el país, los donantes bilaterales aportarán, en conjunto, 502 000 toneladas de trigo para el DR y 268 000 para la MG. Se espera que el Gobierno contribuya a la actividad de MG con 240 000 toneladas de trigo. Además, está considerando la posibilidad de aportar 240 000 toneladas de trigo para el DR.

Actividad 3: Mitigación de las catástrofes

47. En el transcurso de los últimos 20 años, se han llevado a cabo en Bangladesh 14 operaciones de urgencia con asistencia del PMA para hacer frente a las catástrofes producidas por los ciclones, ondas de marea, inundaciones y sequías. En la última operación de urgencia, que tuvo lugar en 1991, el PMA suministró, en colaboración con donantes bilaterales (la UE, el Canadá y Francia) ayuda alimentaria de urgencia en concepto de socorro y de reconstrucción de diques, carreteras y casas, mediante actividades de alimentos por trabajo. Hay que destacar también una participación activa, y muy positiva, de las ONG en las operaciones de urgencia.
48. Los datos disponibles indican que la asistencia del PMA en las situaciones de urgencia representa menos del ocho por ciento del volumen total de productos que distribuye, pues las operaciones de urgencia se han financiado en gran parte con las aportaciones de donantes bilaterales. Por tanto, es razonable pensar que los productos necesarios para este tipo de situaciones en el contexto del presente programa en el país serán de magnitud similar. La planificación detallada y las solicitudes de asignación no pueden iniciarse



hasta que surge la necesidad.

CUESTIONES ESENCIALES Y RIESGOS

49. Aunque ha sido aprobado por el Gobierno, el concepto del SIFAD, de integración con la planificación del desarrollo, se encuentra todavía en estado embrionario. El buen éxito de su ejecución reviste una importancia crucial para este programa en el país. Queda por ver si la Comisión de Planificación y los ministerios competentes podrán asumir con eficacia sus nuevas funciones en el marco del SIFAD.
50. Hasta el presente, la gestión del proyecto de DR ha recaído en el Ministerio de Gestión de las Catástrofes y de Socorro (MGCS), que tenía responsabilidades en la movilización de los recursos pero no en la ejecución de las actividades del proyecto. Ahora, se transfiere a cada uno de los organismos técnicos competentes la responsabilidad plena de cada uno de los componentes del proyecto. El éxito de las actividades dependerá en gran parte de la eficacia con que los citados organismos aborden la tarea.
51. Por primera vez, la responsabilidad global de la política y la coordinación del proyecto de MGV se ha transferido al Ministerio de Asuntos de la Mujer y de los Niños (MAMN). Durante un período de transición de dos a cuatro años de duración, el MGCS y el MAMN compartirán la gestión en los niveles del subdistrito y el municipio. La eficacia de estas nuevas disposiciones dependerá de la capacidad del MAMN para conseguir con rapidez los recursos y aptitudes necesarios.
52. Para la consecución de los objetivos fundamentales del programa en el país y de la Declaración sobre el cometido del PMA es esencial que la asistencia alimentaria se destine realmente a los más pobres y necesitados. Durante la ejecución del programa se evaluarán las repercusiones del mapa de pobreza, que acaba de ser revisado.
53. Las donaciones bilaterales dependen de muchos factores cuya consideración rebasa los límites del presente documento. Cualquier posible variación de las contribuciones previstas de los donantes bilaterales entrañará la modificación del alcance del programa en el país.



PROCESO DE GESTIÓN DEL PROGRAMA

Apreciación

54. Existen ya los mecanismos institucionales necesarios para que el PMA pueda llevar a cabo la apreciación de todas las peticiones de ayuda alimentaria que presente el Gobierno. Su solicitud relativa al proyecto de MGV fue analizada en 1995 por una misión ordinaria de examen técnico y apreciación del PMA, integrada por expertos técnicos y por un representante de uno de los principales donantes. El resumen del proyecto, basado en las recomendaciones formuladas por la misión, fue elogiado y aprobado por el 40º período de sesiones del CPA. Como se ha indicado, se ha propuesto que se prorrogue el proyecto por un período de dos años y medio, hasta la conclusión de este programa en el país (diciembre del 2000). Todos los aspectos relacionados con los resultados del proyecto serán examinados en el informe de mitad de período que se presentará a la Junta Ejecutiva por conducto del Comité del programa en el país.
55. Siguiendo también los procedimientos habituales del ciclo de proyectos del PMA, una misión de la Sede del PMA llevó a cabo el examen previo de la solicitud del Gobierno para que comenzara la ejecución de la nueva fase del proyecto de DR, prevista para el inicio del presente programa en el país. La misión realizó algunas indicaciones sobre las principales cuestiones, como la ampliación de los componentes relativos a la mujer, que se tuvieron en cuenta durante la apreciación plena del proyecto, que tuvo lugar a mediados de 1996. La misión de apreciación estaba integrada por expertos en la gestión de proyectos, de la Sede del PMA, y por consultores especializados en el desarrollo económico y rural. El resumen de las actividades ha sido examinado por el Comité del programa en el país del PMA; por su importante volumen, se recomendará su aprobación por la Directora Ejecutiva una vez que este programa en el país haya sido aprobado por la Junta Ejecutiva.
56. Se ha previsto destinar a los componentes experimentales de las actividades de DR y MGV, aún sin especificar, hasta el cinco por ciento de los recursos disponibles del PMA, es decir, hasta 8 000 toneladas de trigo (dos millones de dólares) al año como promedio. Previa solicitud del Gobierno, cada uno de los planes experimentales será objeto de apreciación por la oficina del país y aprobados por el Director del PMA en el país.
57. Todas las peticiones que se reciban para operaciones de socorro de urgencia o para refugiados serán también objeto de apreciación en colaboración con la Sede del PMA, pero utilizando en la mayor medida posible los expertos en el país, particularmente los pertenecientes a otros organismos de las Naciones Unidas. Según la magnitud de la petición, se recabará la aprobación de la Junta Ejecutiva, la Directora Ejecutiva o de su delegado según la recomendación del Comité del programa en el país, del PMA.

Ejecución del programa

58. La Oficina del PMA en Bangladesh cuenta con el personal especializado y con los medios logísticos necesarios, así como con la estructura orgánica adecuada para ejecutar con eficacia este programa. Posee también capacidad para realizar una amplia labor de capacitación del personal de contraparte e interno con miras al fortalecimiento institucional.



59. En los períodos anteriores, la ausencia de informes puntuales sobre la administración de los productos y los resultados del proyecto eran una de las mayores deficiencias que presentaba la gestión de los proyectos. En virtud de los nuevos procedimientos del SIFAD, la responsabilidad de la ejecución de los proyectos de desarrollo ha sido asumida por los ministerios técnicos competentes, y el MGCS ha reforzado su capacidad para poder administrar las operaciones de urgencia y para refugiados. Este importante cambio introducido en la estrategia de ejecución de los proyectos que reciben asistencia del PMA contribuirá muy positivamente a mejorar su gestión.
60. Cabe mencionar otras iniciativas que se han adoptado para mejorar la ejecución del proyecto: a) sensibilizar a las autoridades del proyecto sobre las necesidades de los beneficiarios, aplicando técnicas de evaluación rural participativa (ERP); b) elaborar sistemas encaminados a conseguir la participación de los beneficiarios, en particular las mujeres, en la planificación de las actividades y en los procesos de gestión; y c) prestar asistencia a los organismos de ejecución para mejorar la gestión del proyecto, perfeccionando las estrategias de supervisión y los sistemas de presentación de informes desde las organizaciones de base hasta el nivel central.
61. Todos los envíos de trigo del PMA y de donantes bilaterales recibidos para las actividades básicas y complementarias, así como las asignaciones del Gobierno, se fusionan con las existencias nacionales de trigo del MA y se expiden a las autoridades del proyecto desde los almacenes locales más próximos a los lugares de ejecución, para su distribución a los participantes. Bangladesh ha venido recibiendo una subvención para el transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM), del 50 por ciento para los proyectos de desarrollo y las operaciones de urgencia, y del 100 por cien en el caso de la asistencia para refugiados. Durante el período de ejecución del programa en el país no se modificará la distribución de costos del TTAM, porque el Gobierno ya soporta una parte muy elevada de los costos del programa correspondientes a los fletes desde el extranjero y el 100 por cien del TTAM de algunos envíos bilaterales, además de una contribución anual de 60 000 toneladas de trigo al proyecto de MGCV. Asimismo, está considerando la posibilidad de aportar otras 60 000 toneladas anuales a la actividad de DR, contribución tres veces más alta que la que supone el 50 por ciento de los costos del PMA en concepto de TTAM.
62. Para aumentar al máximo la corriente de suministros de alimentos a los beneficiarios, con arreglo al PEP, se ha desaconsejado la monetización de los alimentos del PMA cuando se puedan conseguir recursos en efectivo. Se espera, por tanto, que durante la ejecución del programa el volumen de productos del PMA monetizados sea cada vez menor. Será necesario monetizar una parte de los productos bilaterales para sufragar el costo de las estructuras en el componente de carreteras de la actividad de DR, y también para financiar operaciones de crédito en el marco de la actividad de MGCV. Ya existe un sólido procedimiento para llevar a cabo esa monetización.
63. En cada uno de los organismos de ejecución existirá una Dependencia de Administración del Proyecto (DAP), a cuyo frente estará un director del proyecto, que se encargará de la gestión cotidiana de las actividades, incluida la fijación de objetivos anuales de trabajo a tenor de las necesidades que se hayan determinado en los procesos de participación y consulta, así como la asignación de los recursos necesarios a cada uno de los lugares de ejecución.



Supervisión y auditoría del programa

64. La supervisión del programa es un concepto nuevo en el PMA, por lo cual, la definición de los objetivos e indicadores del programa (véanse los párrafos 22 y 23) se presentan de forma provisional en este primer programa en el país correspondiente a Bangladesh. Los indicadores enumerados servirán para evaluar la consecución de los objetivos durante el examen de mitad de período.
65. Como uno de los factores del amplio sistema de supervisión y presentación de informes del PMA/Bangladesh, los requisitos en materia de supervisión, presentación de informes y auditoría para todos los recursos de cada subproyecto se especificarán de forma detallada en sus "contratos operacionales". Estos requisitos se perfilarán progresivamente en el transcurso de la ejecución del programa, a medida que la División de Ejecución, Seguimiento y Evaluación (DESE) del Gobierno asuma la responsabilidad de los proyectos de desarrollo con asistencia de alimentos. La DAP de cada subproyecto se ocupará de "supervisar la gestión" ordinaria. Los formatos de supervisión en cada uno de los niveles se diseñarán de tal forma que la información pueda ser resumida en los habituales informes trimestrales del proyecto (ITP) sobre los recursos, y en los informes semestrales de ejecución del proyecto (IEP) acordados con el PMA. Dichos informes reflejarán, según proceda, los compromisos relativos a la mujer asumidos por el PMA en el caso de Bangladesh. El personal del proyecto recibirá capacitación en la supervisión de los indicadores básicos del proyecto y en las técnicas de presentación de informes. En los "contratos operacionales" figurarán también disposiciones para efectuar una auditoría anual de todos los recursos del proyecto por años civiles.

Ajustes y complemento del programa

66. La oficina del PMA en el país supervisará estrechamente los resultados de todas las actividades del programa basándose en el análisis de los informes del proyecto efectuados por el Gobierno, en las conclusiones del personal del PMA en las visitas sobre el terreno y en los contactos con otros asociados en las actividades de desarrollo. En las visitas sobre el terreno se dedicará una atención especial a efectuar un diagnóstico de los éxitos y fracasos en la ejecución. La evaluación realizada por la oficina en el país se resumirá en el informe semestral de dicha oficina sobre el proyecto (IOPP). Los IOPP serán compartidos con la DAP, los asociados en el desarrollo y el Comité Asesor sobre la Ayuda Alimentaria en el país.
67. Dicho Comité, que se reunirá cada seis meses a partir de su primera reunión, que tendrá lugar en abril de 1997, examinará el resultado de los diferentes subproyectos a partir de los IOPP. En el caso de los subproyectos que exijan introducir mejoras, analizará la raíz de los problemas y recomendará las medidas correctivas necesarias. También formulará recomendaciones sobre el momento en que debe eliminarse gradualmente o darse por concluida la asistencia a un subproyecto, reforzarse dicha asistencia o iniciarse una actividad experimental.
68. Las actividades complementarias para el desarrollo, de carácter bilateral, se basan en las actividades básicas del proyecto aprobadas por el PMA y han de ser aprobadas en el contexto de los entendimientos intergubernamentales bilaterales y de los entendimientos bilaterales conexos entre el donante y el PMA. En el marco del presente programa en el país y con la introducción de los nuevos mecanismos institucionales del SIFAD, la asignación de esos recursos bilaterales por actividades será efectuada por la Comisión de Planificación, al mismo tiempo que se decidan las asignaciones de los recursos



alimentarios del PMA y del Gobierno. A lo largo de 1997 se determinará la función que corresponderá en este proceso a cada una de las dos nuevas instituciones, a saber, el Consejo de Coordinación del Gobierno y el Comité Asesor sobre la Ayuda Alimentaria Gobierno/PMA.

69. Las actividades de socorro de urgencia o para refugiados se iniciarán a petición del Gobierno y, según sea la escala de dichas actividades, serán aprobadas por la Junta Ejecutiva, por la Directora Ejecutiva o por un delegado (véase el párrafo 57, *supra*).

Evaluación

70. La Sección de Información sobre la Gestión de la oficina en el país, que se ha reforzado recientemente, ha elaborado una estrategia de evaluación de las repercusiones de los proyectos, que implica el establecimiento de sistemas internos de evaluación (con la debida atención a los compromisos relativos a la mujer asumidos por el PMA, en lo que respecta a Bangladesh) para los cuatro componentes de la actividad de DR, así como para los componentes de GI y CCM en la actividad de MG. Se establecerá el perfil de los beneficiarios, lo que permitirá hacer un seguimiento de los efectos a corto y largo plazo. Se han previsto dos metodologías complementarias. Por un lado, las encuestas longitudinales garantizarán el seguimiento de las condiciones socioeconómicas de una muestra de los participantes durante un período de cuatro o cinco años y, por otro, se llevarán a cabo "actividades participativas de aprendizaje" (APA), en las que se utilizarán diferentes métodos innovadores de evaluación cualitativa en grupo. Las APA se efectuarán con participantes, diversos sectores de la sociedad rural, partes interesadas (tales como miembros de los comités de ejecución) representantes de los organismos estatales de ejecución y de las ONG, y oficiales del PMA.
71. Los sistemas de evaluación de las repercusiones, por lo que respecta a los subproyectos de GI y CCM (MG) y de carreteras (DR) ya han sido elaborados y aplicados. Los correspondientes a los tres subproyectos restantes (recursos hídricos, pesca y actividades forestales - DR) se establecerán para 1997. La UE contribuirá en esta tarea con una importante aportación financiera.
72. A comienzos de 1999 se realizará un examen exhaustivo de mitad de período (EMP) del programa en el país. Teniendo en cuenta que éste es el primer programa en el país y el volumen de los recursos asignados al mismo, se recabará la colaboración de la Sede del PMA para asegurar que se realiza un EMP completo y objetivo. El informe parcial de mitad de período se presentará al segundo período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva en 1999. Los resultados de este examen servirán para reforzar las actividades en la segunda mitad de ejecución del programa. Las principales enseñanzas que se extraigan constituirán también la base para la formulación del segundo programa en el país (2001 a 2005) en 1999 y en el año 2000. La evaluación final del programa en el país tendrá lugar en la segunda mitad del año 2000.



ANEXO I
INFORMACIÓN PORMENORIZADA SOBRE EL PROGRAMA EN EL PAÍS: DESARROLLO RURAL

Número y título del proyecto	Duración		Costo del proyecto		
			Toneladas	Millones de dólares	
2197 (Ampl.10) Desarrollo rural	4 años	PMA	Trigo para ser distribuido	378 250	73,0
	1/1/97 a 31/12/2000	Bilateral	Aceite para subvencionar el TTAM	9 076	8,6
			Costos en efectivo		12,0
	Gobierno	Bilateral	Trigo para ser distribuido	501 750	96,8
			Flete de 361 750 toneladas de trigo c.i.f.		11,2
		Trigo para ser distribuido	*	*	
		Gastos corrientes, de flete y de TTAM			
		Trigo		69,1	
		Total	880 000		
		Aceite	9 076	270,7	

Componente	Organismos de ejecución	Objetivos principales	Resultados
Agua	Junta de Aprovechamiento de los Recursos Hídricos de Bangladesh Ministerio de recursos Hídricos	Salvar vidas y bienes de las inundaciones y ciclones y aumentar la producción agrícola mediante la rehabilitación y construcción de infraestructura para el aprovechamiento del agua.	Creación de infraestructura para la defensa contra las inundaciones/ciclones y generación de empleo (19 millones de días de trabajo).
Carreteras	Departamento de Ingeniería de la Administración Local Ministerio de Desarrollo Rural y Cooperativas de la Administración Local	Mejorar el acceso a los centros rurales de crecimiento mediante el mantenimiento, rehabilitación y construcción de carreteras.	Rehabilitación de carreteras y generación de empleo (11 millones de días de trabajo).
Actividades forestales	Departamento de Actividades Forestales Ministerio de Actividades Forestales	Crear oportunidades de generación de ingresos para los pobres rurales, principalmente para la mujer, mediante la plantación y protección de árboles jóvenes que permitan obtener rendimientos a medio plazo y que protejan los diques.	Aumentar la cubierta arbórea y la creación de empleo, (13 millones de días de trabajo).
Pesca	Departamento de Pesca Ministerio de Pesca	Crear oportunidades de generación de ingresos en el sector pesquero para los pobres rurales, principalmente para la mujer, rehabilitando masas de agua para la piscicultura.	Rehabilitación de estanques pisciculturas y generación de empleo (6 millones de días de trabajo).

Los productos alimenticios se han valorado basándose en la siguiente estimación de costos: valor de trigo FOB, 193 dólares por tonelada; valor de aceite FOB, 950 dólares; seguros, superintendencia y flete marítimo, 31 dólares por tonelada. Los costos de TTAM se estiman en 46 dólares por tonelada. La subvención en concepto de TTAM para la distribución del trigo suministrado por el PMA se estima en 23 dólares por tonelada. Se prevé que alrededor de 140 000 toneladas de trigo de donantes bilaterales se suministrarán FOB y las restantes 361 750 toneladas, c.i.f.

* El Gobierno está estudiando la posibilidad de apoyar las actividades del proyecto con una contribución directa anual de 60 000 toneladas de trigo, lo que supondrá, en total, 240 000 toneladas, con un valor de unos 53,8 millones de dólares. Si se materializa esa posibilidad, aumentarán los resultados proporcionalmente.



ANEXO II

INFORMACIÓN PORMENORIZADA SOBRE EL PROGRAMA EN EL PAÍS: MEJORA DE LA SITUACIÓN DE LOS GRUPOS VULNERABLES

Número y título del proyecto	Duración		Costo del proyecto	Costo del proyecto	
				Toneladas	Millones de dólares
2226 (Ampl.7) Mejora de la situación de los grupos vulnerables	4 años	PMA	Trigo para ser distribuido	256 885	49,6
			Trigo para monetización	4 865	0,9
	1/1/97	Bilateral	Aceite para subvencionar al TTAM	6 164	5,9
	a		Costos en efectivo (incluidos el flete, etc)		8,3
	31/12/2000	ONG	Trigo para ser distribuido		42,2
			Trigo para monetización	218 400	12,0
		Gobierno	Flete de 88 250 toneladas de trigo c.i.f.	49 850	2,7
			Servicios de apoyo		13,6
			Trigo para ser distribuido	*240 000	46,3
			Gastos corrientes, de flete y de TTAM	770 000	70,4
		Total	Trigo	6 164	251,9
		..	Aceite		

Componente	Organismos de ejecución	Objetivos principales	Resultados
Generación de ingresos (GI)	Departamento de asuntos de la Mujer (DAM)	Organizar a las mujeres en grupos y capacitarlas en oficios que tengan buenas salidas, fomentar el ahorro y proporcionar acceso al crédito para aumentar su capacidad de conseguir ingresos.	Participación de 443 000 mujeres en cada uno de los tres ciclos de programas de MGTV, el 75 por ciento de las cuales recibirán el paquete de desarrollo en su totalidad.
Centros de capacitación de la mujer (CCM)	DAM	Fomentar la capacidad de generación de ingresos y la concienciación social de la mujer mediante programas de capacitación estructurados.	Capacitación de 50 000 mujeres en los CCM, todos los años.
Jefes de grupo y extensionistas (JGE)	DAM	Fomentar la creación de grupos de mujeres participantes en la MGTV para que participen en actividades encaminadas a la autosuficiencia y facilitar la prestación de servicios de extensión	Empleo de 1 000 JGE, que prestarán servicios de extensión a mujeres de los grupos de MGTV en zonas donde no se puede disponer de todo el paquete de desarrollo.
Alimentación de colectividades	Dirección de Servicios sociales (DSS)	Suministrar un complemento de trigo a los niños pobres que residen en instituciones, como orfanatos, y que están en situación de riesgo nutricional.	Asistencia de 34 000 niños durante los dos primeros años del proyecto (22 000 el primer año y 12 000 el segundo).

Los productos alimenticios se han valorado basándose en la siguiente estimación de costos: valor del trigo FOB, 193 dólares por tonelada; valor del aceite FOB, 950 dólares; seguro, superintendencia y flete marítimo, 31 dólares por tonelada. Los costos de TTAM se estiman en 46 dólares por tonelada. La subvención en concepto de TTAM se estiman para la distribución del trigo suministrado por el PMA se estima en 23 dólares por tonelada. Se prevé que alrededor de 180 000 toneladas de trigo de donantes bilaterales se suministrarán FOB, y las 88 250 toneladas restantes, c.i.f.



@.@@@ @@

04/09/00 2:45A9/P9

