

**EVALUACIÓN CONJUNTA DE
LA EFICACIA E IMPACTO
DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN
PARA EL DESARROLLO DEL
PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS
(PMA)**



**ESTUDIO DE PAIS
DE BOLIVIA**

VOLUMEN 1
DICIEMBRE DEL 2004

Este informe puede ser bajado del siguiente sitio web:

www.edpevaluation.com

La evaluación fue llevada a cabo por un consorcio compuesto por DRN, ADE, Baastel, ECO Consulting Group y NCG. La responsabilidad por los contenidos y presentación de hallazgos y recomendaciones recae sobre el autor. Los puntos de vista expresados en este informe son los de los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial de las agencias auspiciadoras: Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI); Ministerio Real de Relaciones Exteriores de Dinamarca, Organismo Danés para el Desarrollo Internacional (DANIDA); Ministerio de Asuntos Extranjeros, Departamento de Cooperación Internacional al Desarrollo, Finlandia; Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General de la Cooperación Internacional y Desarrollo, Francia; Ministerio Federal para la Cooperación Económica y el Desarrollo, Alemania (BMZ); Ministerio de Relaciones Exteriores, Dirección General para la Cooperación al Desarrollo (DGCS), Italia; Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development



German Development Policy



Canadian International
Development Agency
Agence canadienne de
développement international



Ministry for Foreign
Affairs of Finland



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

EVALUACIÓN CONJUNTA DE LA EFICACIA E IMPACTO DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS (PMA)

ESTUDIO DE PAIS DE BOLIVIA



Development
Researchers'
Network

Italia



Aide à la Décision Economique
(Bélgica)

baastel

Groupe-conseil Baastel ltée
(Canadá)



ECO Consulting Group
(Alemania)

NCG

Nordic Consulting Group
(Dinamarca)

Un consorcio compuesto por
DRN, ADE, Baastel, ECO y NCG,
siendo DRN, líder del mismo:

DRN srl
Via Ippolito Nievo 62
00153 Roma, Italia
Tel +39-06-581-6074
Fax +39-06-581-6390
mail@drn-network.com

VOLUMEN I: TEXTO PRINCIPAL

VOLUMEN II: (en CD Rom)

ANEXOS:

- 1 – Plan de trabajo
- 2 – Matriz de evaluación
- 3 – Lugares visitados: intervenciones y ubicación
- 4 – Documentos de apoyo
- 4 A: Balance de suministro y demanda de harina 1990-2002
- 4 B: Compromisos mejorados con la mujer y la PHD
- 4 C: Perfiles de comunidades visitadas
- 5 – Lista de personas entrevistadas
- 6 – Referencias

AGRADECIMIENTOS

Este informe fue preparado durante los meses de Mayo y Junio del 2004 por el Equipo de Bolivia (Gabriela Byron, María del Carmen Camacho Valdes, Fernando Crespo y Graciela Zolezzi Chocano). El Equipo desea agradecer en particular a la Oficina del PMA en Bolivia por haber organizado, de manera transparente y eficiente, todas las visitas de campo así como las entrevistas, y por habernos devuelto sanos y salvos.

ABREVIATURAS Y ACRONIMOS

AAD	Asistencia Alimentaria y para el Desarrollo
ACDI	Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional
ACV	Análisis y Cartografía de Vulnerabilidad
ADRA	Agencia Adventista para el Desarrollo y Recursos Asistenciales
AIPE	Asociación de Instituciones de Promoción y Educación
APT	Alimentos por Trabajo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAD	Costos de Apoyo Directo (PMA)
CAI	Costos de Apoyo Indirectos (PMA)
CE	Comisión Europea
CEDLA	Centro de Investigación y Documentación para Latinoamérica
CMD	Comité de Manejo de Desastres
COD	Costos Operacionales Directos (PMA)
DERP	Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza
DFID	Departamento para el Desarrollo Internacional (RU)
DRIPAD	Desarrollo Rural Integrado y Participativo en Areas Deprimidas
ECP	Evaluación Conjunta de País
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica
ENDAR	Estrategia Nacional para el Desarrollo Agrícola Rural
ENDE	Encuesta Nacional de Demografía
ETS	Enfermedad de Transmisión Sexual
FAAP	Fondos Administrativos y de Apoyo al Programa (PMA)
FAO	Fondo de la ONU para la Agricultura y la Alimentación
FHI	Food for Hunger International
GPR	Gestión por Resultados
GTZ	Cooperación Técnica Alemana
INE	Instituto Nacional de Estadística
IPE	Informes de Proyecto Estandarizados
LPP	Ley de Participación Popular
M&E	Monitoreo y Evaluación
MACA	Ministerio de Asuntos Campesinos y Agricultura
MDM	Metas de Desarrollo del Milenio
MOVALM	Sistema de Movimiento de Almacenes
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
NNUU	Naciones Unidas
OCOD	Otros Costos Operacionales Directos (PMA)
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización No Gubernamental
OP	Oficina de País (PMA)
OPS	Oficina Panamericana de la Salud
OPSR	Operación Prolongada de Socorro y Recuperación (PMA)
OTB	Organización Territorial de Base
OU	Operación de Urgencia (PMA)
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAN	Programa Nacional para el Desarrollo Integrado de Niños y Niñas menores de 6
PAO	Plan de Acción Operativo
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (Unión Europea)
PBI	Producto Bruto Interno

PBIDA	País de Bajos Ingresos con Déficit Alimenticio
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEP	Perfil de la Estrategia en el País (PMA)
PEP	Programa de Estrategia en el País (PMA)
PHD	Política de Habilitación para el Desarrollo (PMA)
PIEB	Programa de Investigación Estratégica de Bolivia
PLANSA	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMA	Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas
PNB	Producto Nacional Bruto
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PP	Programa del País (PMA)
PPAE	Países Pobres Altamente Endeudados
SAG	Secretaría de Asuntos de Género
SC	Salve the Children
SCA	Catholic Relief Services
SIMEVDA	Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Distribución de Alimentos
SINSAAT	Sistema Nacional de Alerta Temprana y Seguridad Alimentaria
SISMEV	Sistema de Monitoreo y Evaluación
SLI	Servicios Legales e Integrales
TM	Tonelada Métrica
TTAM	Transporte Terrestre, Almacenamiento y Manipulación (PMA)
UDAPE	Unidad de Análisis de Política Económica y Social
UE	Unión Europea
UNDAF	Marco de la Asistencia para el Desarrollo de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de las Naciones Unidas para la Población
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USACE	Unidad Para la Seguridad Alimentaria de la Comunidad Europea
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

Tasa de cambio (a Mayo del 2004): 1 BOB = US\$ 0.13

INDICE DE MATERIAS

AGRADECIMIENTO.....	I
ABREVIATURAS Y ACRONIMOS	III
RESUMEN EJECUTIVO	VII
INTRODUCCION.....	1
ANTECEDENTES	1
FUNDAMENTO Y OBJETIVOS, Y ALCANCE DEL ESTUDIO DE PAÍS	1
<i>Bases para la selección del país.....</i>	<i>1</i>
<i>Objetivos de la evaluación del estudio de país.....</i>	<i>2</i>
<i>Terminología utilizada en este informe</i>	<i>2</i>
<i>Actividades emprendidas.....</i>	<i>4</i>
1 METODOLOGIA.....	5
1.1 ASPECTOS CLAVE DE LA METODOLOGÍA	5
1.2 DIFICULTADES ENCONTRADAS Y LIMITACIONES DEL EJERCICIO	7
2 INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS EN BOLIVIA.....	8
2.1 CONTEXTO BOLIVIANO ACTUAL	8
2.1.1 <i>Información Socioeconómica.....</i>	<i>8</i>
2.1.2 <i>Indicadores Macroeconómicos</i>	<i>8</i>
2.1.3 <i>Pobreza Rural</i>	<i>9</i>
2.1.4 <i>Otros Indicadores.....</i>	<i>10</i>
2.2 ESTADO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA	11
2.2.1 <i>Seguridad Alimentaria</i>	<i>11</i>
2.2.2 <i>Cambio en la Clasificación FAO de Bolivia</i>	<i>12</i>
2.2.3 <i>Asistencia Alimentaria</i>	<i>12</i>
2.3 POLÍTICAS PRIORIDADES Y PROGRAMAS DEL GOBIERNO Y DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA REDUCIR LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA	13
2.3.1 <i>Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria (1997).....</i>	<i>13</i>
2.3.2 <i>Plan de Acción Operativo (PAO 1997 – 2001).....</i>	<i>13</i>
2.3.3 <i>Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza</i>	<i>13</i>
2.3.4 <i>Descentralización y Participación Popular</i>	<i>14</i>
2.3.5 <i>Inestabilidad en la Coyuntura Política Actual.....</i>	<i>14</i>
2.4 LAS INTERVENCIONES DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS	15
2.4.1 <i>Programa de País 1997 – 2001.....</i>	<i>15</i>
2.4.2 <i>Programa del País 2003 – 2007.....</i>	<i>16</i>
2.5 CAMBIOS EN EL PROGRAMA DEL PAÍS Y COHERENCIA CON LA PHD	18
3 HALLAZGOS PRINCIPALES.....	21
3.1 ¿QUE TAN RELEVANTE ES EL PP EN TÉRMINOS DEL CONTEXTO EN EVOLUCIÓN DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA?	21
3.1.1 <i>Políticas Nacionales.....</i>	<i>21</i>
3.1.2 <i>Pertinencia del contexto internacional</i>	<i>22</i>
3.1.3 <i>Complementariedades y sinergias con intervenciones de otros donantes</i>	<i>24</i>
3.1.4 <i>Pertinencia de la definición de la población meta del PP</i>	<i>25</i>
3.2 ¿CUÁLES SON LOS MECANISMOS, MEDIOS Y HERRAMIENTAS INTRODUCIDOS/FORTELECIDOS A NIVEL DE PAÍS PARA FACILITAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PHD/PP?	27
3.2.1 <i>Progreso (y cambios) en la asociación</i>	<i>27</i>
3.2.2 <i>Participación y apropiación de actores</i>	<i>29</i>
3.2.3 <i>Progreso en la demostración de resultados</i>	<i>31</i>
3.2.4 <i>Incorporación del Enfoque de Género.....</i>	<i>33</i>
3.2.5 <i>Integración de VIH/SIDA</i>	<i>36</i>
3.2.6 <i>Obtención de Recursos.....</i>	<i>36</i>
3.3 LOS PRINCIPALES RESULTADOS DE LA PHD A NIVEL LOCAL/NACIONAL	38
3.3.1 <i>Introducción</i>	<i>38</i>
3.3.2 <i>Actividad Básica 1 – Apoyo a la Seguridad Alimentaria y de Sustento</i>	<i>38</i>
3.3.3 <i>Actividad Básica 2 – Apoyo al Desarrollo de Capital Humano.....</i>	<i>42</i>
3.3.4 <i>Uso eficiente de recursos a nivel de proyecto</i>	<i>49</i>

3.3.5	<i>Consistencia de los resultados con los principios de la PHD</i>	51
3.4	SOSTENIBILIDAD DE LOS RESULTADOS	52
4	CONCLUSIONES Y ASUNTOS A SER CONSIDERADOS	54
4.1	CONCLUSIONES	54
4.2	ASUNTOS PARA CONSIDERACIÓN Y RECOMENDACIONES RELACIONADAS	55

CUADROS Y FIGURAS

CUADRO 1:	UBICACIÓN DE LAS COMUNIDADES VISITADAS DURANTE LA VISITA DE CAMPO EN BOLIVIA.....	4
CUADRO 2:	INDICADORES DEMOGRÁFICOS Y SOCIOECONÓMICOS DE BOLIVIA	9
CUADRO 3:	PORCENTAJE DE HABITANTES CON NBI EN BOLIVIA.....	9
CUADRO 4:	INCIDENCIA, INTERVALO E INTENSIDAD DE LA POBREZA RURAL POR AREAS AGROECOLÓGICAS Y TIPOS DE UNIDADES FAMILIARES (2002)	10
CUADRO 5:	DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN BOLIVIA (1989-2003).....	11
CUADRO 6:	EVOLUCIÓN DEL SUMINISTRO DE TRIGO Y HARINA DE TRIGO EN BOLIVIA	12
CUADRO 7:	PRESUPUESTO OPERACIONAL PARA EL PMA (US\$)	37
CUADRO 8:	TOTAL DE BENEFICIARIOS DEL APOYO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DE SUSTENTO.....	39
CUADRO 9:	ALIMENTOS POR TRABAJO –OPERACIONES REGULARES DE DRIPAD PARA EL 2003	39
CUADRO 10:	ACTIVIDAD 2 DISTRIBUCIÓN ANUAL DE ALIMENTOS.....	43
CUADRO 11:	RESULTADOS A NIVEL DE PRODUCTOS DEL PAN	43
CUADRO 12:	RESULTADOS A NIVEL DE PRODUCTO DEL PAE	44
CUADRO 13:	CONTRIBUCIÓN DEL PMA A LAS NECESIDADES DIARIAS	45
CUADRO 14:	INSTITUCIONES, CENTROS Y RACIONES DIARIAS DE ALIMENTOS	45
CUADRO 15:	NIÑOS DE LA CALLE, RESULTADOS A NIVEL DE PRODUCTOS.....	46
CUADRO 16:	INDICADORES NUTRICIONALES PARA NIÑOS DE 6 AÑOS Y MENORES QUE ASISTEN AL PAN	46
CUADRO 17:	COSTOS DE TRANSPORTE DEL TRIGO	49
CUADRO 18:	INCIDENCIA Y EFICIENCIA DE LA COMPRA DE ALIMENTOS EN EL MERCADO LOCAL (*).....	50
FIGURA 1:	PARTICIPACIÓN PASADA Y PROYECTADA DEL GOBIERNO EN PROGRAMAS DEL PMA.....	29

CUADROS DE TEXTO

ALGUNAS FORMAS DE INCORPORAR EL ENFOQUE DE GÉNERO.....	36
NIÑOS DE LA CALLE	47

RESUMEN EJECUTIVO

1. El 4 de mayo de 1999, la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos aprobó la Política de Habilitación para el Desarrollo (PHD) a fin de ayudar a la organización a afinar el enfoque de sus actividades de desarrollo. El objetivo de esta evaluación externa, auspiciada por diferentes donantes, es calibrar la eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia y sostenibilidad de esta política. La evaluación tiene una estructura de tres fases: una fase de escritorio, completada en marzo del año 2004; un fase de campo, que incluyó un total de 7 estudios de país realizados entre los meses de marzo y julio del año 2004; y una fase de síntesis por completarse a fines del año 2004. Este es uno de los siete estudios de país realizados durante la fase de campo del estudio.
2. Dentro del marco del ejercicio de evaluación general, el objetivo de los Estudios de País es “aportar elementos basados en la evidencia al proceso de evaluación general mediante la evaluación de los principios relacionados con la PHD, actividades y resultados en los contextos específicos de cada país”. En línea con la matriz de evaluación de la PHD presentada al final de la primera fase del estudio, el estudio de país de Bolivia busca evaluar lo siguiente: la pertinencia de la PHD en el contexto nacional y local; el grado en el cual los procesos de entrega del PMA han sido actualizados para facilitar la implementación de la PHD; los resultados de la PHD a niveles local y nacional; y el grado de la sostenibilidad –o probabilidad de logro- de los resultados logrados o buscados. El formato y las herramientas usadas en el estudio son concebidos en base a los que fueron desarrollado en el estudio de Etiopía¹.
3. En línea con la **metodología de la evaluación** general, el análisis fue articulado de acuerdo a dos niveles principales: i) nivel de país: examinar el traslado hacia la práctica de conceptos clave de la Política de Habilitación para el Desarrollo (PHD), tales como asociaciones, apropiación por los gobiernos, resultados demostrativos, etc., así como la relación entre las cinco áreas de enfoque; ii) nivel local y de beneficiarios: evaluar los resultados de las intervenciones de desarrollo del PMA a nivel del proyecto y de la comunidad, por ejemplo resultados del proyecto a nivel de productos, efecto e impacto a nivel del proyecto. La **matriz de evaluación** elaborada durante la fase de escritorio fue la principal herramienta analítica utilizada durante el estudio de país, y proporcionó las bases para la elaboración de entrevistas y listas de verificación, cuestionarios y guías de discusión de *focus groups*. La recolección de datos para los indicadores identificados en la matriz de evaluación requirió una variedad de métodos e involucró a diferentes fuentes y actores, mientras que la triangulación fue la preocupación principal del equipo del país, hasta donde se lo permitieron el tiempo y los recursos.
4. La **principal dificultad** encontrada por el equipo durante el estudio de país de Bolivia fue la escasez de tiempo dado el tamaño y las dificultades logísticas encontradas al viajar por la Bolivia rural. La falta de indicadores consistentes en el período cubierto por el estudio también hizo difícil una evaluación de los resultados de manera totalmente coherente.
5. Bolivia es el país más pobre de la región andina y el segundo más pobre en América Latina. Al mismo tiempo, tiene uno de los índices más altos de concentración de ingresos en América Latina: en el 2001, el 64% de la población (aproximadamente 5.3 millones de personas) vivían por debajo de la línea de pobreza y el 37% no tenía ingresos suficientes para adquirir la canasta básica de alimentos (INE 2003). Más del 14% de la población vive con menos de un dólar al día. Bolivia está clasificada como un país de nivel medio en desarrollo humano, ocupando el lugar 114 entre 175 en el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

¹ La misión boliviana estaba en su fase final cuando se completó el informe de Etiopía. Se hizo todo lo posible para incorporar las lecciones aprendidas, aunque en algunos casos, esto ya implicaba una retroadaptación.

6. El PMA opera en Bolivia solamente a través de actividades de desarrollo. No hay OPSR y solamente hubo una OU (luego del Fenómeno El Niño el 2001) en años recientes. El Programa de País adopta un planteamiento integrado, pero se ha enfocado principalmente en áreas temáticas 2 (permitir que los hogares pobres inviertan en capital humano a través de la educación y el aprendizaje) y 5 (permitir que los hogares que dependen de recursos naturales degradados para su seguridad alimentaria se cambien a canastas básicas más sostenibles) de la PHD. La población de beneficiarios es de un poco más de un medio millón, de los cuales más de la mitad son mujeres, con 109,400 beneficiarios directos varones y 122,600 beneficiarios directos mujeres². Un programa suplementario de micronutrientes beneficia a 122,000 mujeres.

7. Las intervenciones del PMA son pertinentes para los programas nacionales y para las Metas de Desarrollo del Milenio (MDM) y consistentes con ellos. La inseguridad alimentaria en Bolivia se debe más a la pobreza que a la disponibilidad de alimentos. Como tal, la seguridad alimentaria es abordada en la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), en la cual la responsabilidad para la reducción de la pobreza recae principalmente en el gobierno municipal. Los programas del PMA ponen énfasis en la toma de decisiones e implementación a nivel municipal, apoyando la democratización y el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos locales y satisfaciendo al mismo tiempo las necesidades de los más vulnerables.

8. Para cumplir con la PHD en términos de enfoque se ha tenido que terminar un proyecto previo (Control de Chagas) que no estaba directamente relacionada con alimentación y nutrición, así como finalizar programas que no estaban dirigidos específicamente a los sectores más pobres de la población. En el pasado, por ejemplo, el PMA apoyó programas de crédito para proveer vacas lecheras a fin de incrementar la producción nacional de leche. En su lugar, el PMA ha concentrado ahora su enfoque en alimentación y nutrición y en asuntos de seguridad alimentaria.

9. A través del **ACV**, el programa del país apunta efectivamente a las poblaciones vulnerables, incluyendo mujeres, niños en riesgo de desnutrición, y campesinos indígenas pobres que sufren de períodos cíclicos de escasez de alimentos debido a una combinación de pobreza y capacidad productiva precaria fácilmente afectada por inundaciones, sequías y granizadas. Las actividades se concentran en comunidades en el altiplano y los valles del oeste del país. El sistema para definir la población meta tiene considerable credibilidad y ha sido utilizado por otras organizaciones importantes incluyendo el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agricultura (MACA) para focalizar su Estrategia Nacional para el Desarrollo Agrícola y Rural (ENDAR), el Ministerio de Desarrollo Sostenible, el Instituto Nacional de Estadística (INE), así como por otras agencias de las Naciones Unidas, CARE y PASA (Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria, proyecto de la Unión Europea). La definición de objetivos para la inseguridad alimentaria urbana está en proceso, pero es considerablemente más compleja. A la fecha, la población meta urbana es solamente el grupo excepcionalmente vulnerables de niños de la calle.

10. El progreso alcanzado y las dificultades encontradas por la Oficina de País del PMA al implementar las directivas de la Política de Habilitación para el Desarrollo a nivel de país han sido analizados de acuerdo a un conjunto de criterios identificados durante la Fase 1, a saber: i) asociación; ii) participación y apropiación por los actores; iii) demostración de resultados; iv) incorporación del enfoque de género; v) obtención de recursos del Programa de País y de medidas relativas a la PHD.

11. El **socio** principal del PMA es el DRIPAD, una institución del gobierno en la que trabajan 150 empleados aproximadamente en todo el país para implementar programas alimentarios a nivel nacional. Esta asociación permite efectivamente que el PMA opere con una infraestructura mínima. El PMA se ha asociado también a nivel nacional con el PAE y el PAN, programas

² Los beneficios directos son que los niños y niñas reciben alimentos escolares, y los hombres y mujeres participan en los programas APT y APC. Los beneficiarios indirectos son las familias de estos últimos, calculadas en 5 miembros por familia.

alimentarios escolares y pre-escolares respectivamente. A través de estos programas, el PMA puede vincularse con diferentes municipalidades, las mismas que forman el eje de identificación, planificación, priorización e implementación de proyectos. De hecho, el corazón de la asociación del programa se encuentra a nivel de las municipalidades más pobres, que son favorecidas con la transferencia de recursos bajo PPAE II (Heavily Indebted Poor Countries Initiative). El PMA ha formado asociaciones exitosas con otras agencias de las NNUU, especialmente el UNFPA para proyectos de alfabetización; UNICEF para alimentación escolar, programas preescolares y de niños de la calle; y FAO para huertos escolares. Algunas ONG son igualmente socias del PMA para la implementación de algunos proyectos de creación de activos, así como lo son de manera directa en la red que implementa el proyecto de niños de la calle.

12. **La apropiación por accionistas locales** está estrechamente relacionada al proceso de asociación antes descrito. Los proyectos y programas apoyados a nivel municipal son parte del plan de desarrollo municipal (PDM) y de los Planes Operativos Anuales (POA) en conjunto, establecidos a través de un proceso de participación popular. Así como identifican proyectos a través del proceso establecido de planeamiento municipal, las comunidades tienden a contribuir con trabajo adicional y materiales locales para mejorar la infraestructura productiva y los activos, y proporcionar trabajo voluntario, alimentos suplementarios y contribuciones en efectivo para los programas de alimentación escolar y preescolar. La evidencia de la apropiación incluye el mantenimiento y el desarrollo de activos productivos, y el mejoramiento de la infraestructura escolar y de los huertos.

13. El PMA también ha hecho grandes progresos en **demostrar resultados** a través del desarrollo de sistemas mejorados de monitoreo y evaluación, y de la Gestión por Resultados. El presente Programa de País tiene un Análisis de Marco Lógico (AML), que incluye objetivos a nivel de producto y efecto, e indicadores. Los sistemas de monitoreo y evaluación están siendo armonizados y se están haciendo amigables con el usuario, aunque permanece un significativo reto, que es integrar indicadores de Gestión por Resultados en el sistema de monitoreo. Controles extensivos tienen lugar a lo largo del sistema, aunque la presencia del PMA en el campo es débil y debería ser fortalecida, a través de monitores adicionales y mejores recursos.

14. El PMA demuestra un fuerte compromiso frente a la **igualdad de género**, con elementos del programa para la incorporación del enfoque de género, así como para promover los intereses específicos de las mujeres. Mientras el Programa de País está mostrando resultados claros a nivel de la comunidad en términos de liderazgo femenino, en algunas actividades debería prestarse atención adicional a los roles reproductivos y a la enorme restricción de tiempo que éstos imponen a las mujeres.

15. La actual estructura de obtención de recursos para el Programa de País tiene diferencias con los requerimientos de la PHD para invertir en mejoras de género, monitoreo y evaluación, definición de poblaciones vulnerables, Gestión por Resultados, *advocacy* y coordinación y participación con UNDAF. La estructura de financiamiento del PMA está atada al volumen de alimentos manejados, y al nivel de inseguridad alimentaria, los cuales no están directamente relacionados con las demandas arriba mencionadas. Como un graduado de la categoría de País de Bajos Ingresos con Déficit de Alimentos (PBIDA), Bolivia no sólo recibirá menos recursos sino también un porcentaje menor de CAD y OCOD por TM con los cuales llevar a cabo estas importantes actividades.

16. Bajo la nueva estrategia de la PHD, actualmente, el programa tiene recursos en efectivo muy limitados para contribuir a proyectos de desarrollo, los cuales usualmente requieren un rango de partidas no comestibles (tales como materiales de construcción, equipo, semillas, crédito, capacitación, apoyo profesional tal como ingeniería, salarios para trabajadores de puericultura, etc.). Previamente, el programa era capaz de asegurar la implementación de un proyecto completo proporcionando insumos en efectivo y en alimentos. Ahora el PMA requiere un socio que pueda suministrar estos insumos. Mientras que el aspecto positivo de esto es que estimula la asociación,

el aspecto negativo es que hace al programa dependiente de la capacidad de los socios, y ha limitado su habilidad de alcanzar algunas de sus poblaciones metas. Por ejemplo, se supone que el programa gubernamental PAN debe atender a niños de entre 6 meses y 6 años, pero debido a la falta de recursos a nivel nacional y municipal, raramente atiende a los objetivos prioritarios del PMA de 6 a 24 meses. Además, la misma existencia del PAN está en cuestión ya que su financiamiento por el BID no continuará más allá del año 2004 y al momento de la misión (mayo), no había planes claros sobre cómo continuar operando y conseguir recursos.

17. **Las actividades a nivel de proyecto** fueron analizadas en base a si ellas alcanzaban su poblaciónmeta, cómo reducían su vulnerabilidad y si eran sostenibles. La **Actividad #1 del Programa de País**, Apoyo a la Seguridad Alimentaria y de Subsistencia recibe el 43% del presupuesto del programa, dividido aproximadamente en 70% para la creación de activos bajo Alimentos por Trabajo (APT), 20% para capacitación (APC) y 10% para respuestas de urgencia. Los activos creados son diseñados para reducir la vulnerabilidad a través de la protección de recursos, la creación de activos productivos, la mejora de la diversificación de la producción y el mayor acceso a los mercados. La capacitación en relación al uso y mantenimiento de activos es integral al programa, pero un presupuesto adicional (APC) está designado principalmente para programas de alfabetización de mujeres, lo cual les ayuda a participar mejor en los programas de creación de activos así como en la toma de decisiones de la comunidad.

18. **La Actividad #2, Apoyo al Desarrollo de Capital Humano**, recibe el 57% del presupuesto del programa y está principalmente orientado a la pre-escuela, escuela primaria y niños de la calle. Los alimentos son utilizados como un incentivo para atraer a niños preescolares a los centros integrados (PAN) donde reciben no solamente nutrición adecuada sino también salud integral, educación y el seguimiento de seguridad. Simultáneamente, el tiempo de sus madres puede ser utilizado para actividades de capacitación o productivas. Los alimentos son también utilizados como incentivo para estudiantes de escuela primaria (PAE) asegurando su asistencia, puntualidad, y mejor rendimiento académico; y para Niños de la Calle en promover su acceso a los servicios, una educación continua y la reducción de riesgos.

19. El PMA apunta principalmente a nivel de la comunidad, satisfaciendo necesidades casi exclusivamente en comunidades con altos niveles de vulnerabilidad. Dentro de la comunidad, todos los niños que asisten a centros escolares o preescolares reciben atención del programa, aunque los que están en mayor riesgo son cuidadosamente monitoreados y reciben atención adicional. En los programas APT o APC, las estructuras de toma de decisión efectiva de la comunidad aseguran una distribución generalmente inclusiva y equitativa de los beneficios/participación del programa. Las comunidades tienden a optar por una participación más amplia, antes que por una más enfocada, lo cual ayuda a promover un sentido de apropiación en el proyecto.

20. El Programa de País ha sido exitoso en dirigirse a poblaciones que son particularmente vulnerables debido a la pobreza extrema y a la susceptibilidad a desastres naturales tales como sequías, inundaciones y granizadas. La asistencia a estas poblaciones proporciona seguridad alimentaria temporal para sortear un mal año, y, al mismo tiempo, reducir la vulnerabilidad en el futuro. En el caso de programas alimentarios para niños en edad escolar y preescolar, el programa asegura que dificultades cíclicas o de corto plazo no interfieran con la nutrición necesaria para el desarrollo de niños.

21. Los activos creados bajo la Actividad #1 tienden a ser de alta calidad y de significativa importancia para la comunidad. En la mayoría de los casos (y en forma creciente) estos proyectos han sido previamente identificados en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) a través del proceso de planeamiento participativo. La ocurrencia de un desastre local incrementa las oportunidades de que esta comunidad sea priorizada para la implementación de proyectos apropiados con el objetivo de incrementar las opciones y reducir la vulnerabilidad con la asistencia del PMA. Ejemplos de la efectiva producción de activos incluyen: piscigranjas, sistemas

de irrigación, control de ríos (gaviones) para proteger las tierras productivas, caminos para acceder a mercados, etc.

22. **Los proyectos de alimentación escolar y preescolar** son implementados a través de programas a escala nacional, en tanto que el PMA se enfoca en municipalidades muy pobres que no son capaces de enfrentar sus responsabilidades sin ayuda, y en las comunidades más vulnerables dentro de estas municipalidades. No obstante, las municipalidades no siempre son capaces de alcanzar sus pueblos más pobres y más remotos con servicios efectivos. Adicionalmente las municipalidades son frecuentemente incapaces de proporcionar la necesaria atención intensiva para los niños, haciendo por consiguiente difícil para el PMA acompañarla con alimentos.

23. A pesar de estas limitaciones, el PMA ha sido exitoso en proporcionar apoyo extensivo para los niños en comunidades vulnerables. Los resultados muestran un incremento de la asistencia a la escuela y promoción general. Los proyectos de distribución de alimentos han sido mejorados en gran medida con el apoyo a los huertos escolares - que proporcionan alguna variación de la dieta pero también inculcan nuevos hábitos alimenticios - y la participación extensiva de los padres así como contribuciones concretas de alimentación complementaria y en efectivo para rubros tales como combustible y transporte.

24. Un **grupo** meta adicional alcanzado por el PMA son los niños de la calle urbanos, atraídos vía alimentos gratis en centros que proporcionan servicios que ellos necesitan para cambiar sus vidas. Los alimentos juegan un rol pequeño, pero significativo, en este proceso. Los alimentos están disponibles para su compra en las grandes ciudades donde estos programas operan pero la contribución del PMA permite a una red de ONG y a las organizaciones de la iglesia dedicar recursos escasos a otros servicios para este grupo.

25. Los factores que contribuyen a la **sostenibilidad** incluyen la pertinencia de las actividades identificadas a través de un proceso de planeamiento de la comunidad; la apropiación demostrada a través de la provisión de días extra impagos en muchos casos por los miembros de la comunidad, y la provisión de materiales locales. La evidencia de la sostenibilidad ha sido también observada en el buen mantenimiento y uso extendido de los activos producidos a lo largo del proceso. No se requiere ninguna **estrategia de salida** porque el compromiso del PMA está definido desde el principio por la cantidad de tiempo requerida para producir el activo.

26. En el caso de programas escolares, comités de padres bien organizados implementan el proyecto (planifican, controlan los alimentos, organizan la cocina) y hacen contribuciones sustanciales de sus propios recursos de efectivo y alimentos. Si bien aún no se ha establecido una estrategia de salida, estos factores hacen posible que el PMA pueda reducir su contribución y probablemente retirarse progresivamente en la medida en que la comunidad se hace menos vulnerable.

27. La existencia del programa de desarrollo y su estrategia flexible, especialmente en la Actividad #1, permite al PMA responder rápida y eficientemente a grandes o pequeñas emergencias en cualquier parte del país. El programa generalmente enfrenta pequeñas, localizadas emergencias a través del programa de desarrollo mediante los siguientes mecanismos: la susceptibilidad a desastres naturales es uno de los riesgos de vulnerabilidad calculados en el ACV; los proyectos de creación de activos están frecuentemente dirigidos a reducir estos riesgos; las comunidades priorizadas sobre una base anual para la Actividad #1 son aquellas que han sufrido alguna emergencia.

28. Una **conclusión** crucial del estudio es que la ayuda alimentaria es particularmente efectiva cuando es parte de una estrategia de reducción de pobreza que reduce la vulnerabilidad e incrementa las opciones de la población que vive en los extremos más pobres de la economía. El incremento de los activos productivos individuales y comunitarios; la inversión en capital humano tal como capacitación, educación y alfabetización; y la provisión de protección en

tiempos de crisis contribuyen a la posibilidad de que los muy pobres se sumen al rango de los "pobres", capaces de acceder a otros programas y opciones disponibles para ellos en Bolivia.

29. Una segunda conclusión es que un enfoque de desarrollo requiere una base de financiamiento estable para actividades de apoyo al programa tales como asegurar la igualdad de género, enfocar con eficacia, monitorear resultados y desarrollar propuestas de política y *advocacy* basadas en la experiencia extensiva del PMA y sus socios en asuntos de seguridad alimentaria; éstas mejoran significativamente la entrega del programa y contribuyen a un impacto más sostenible.

30. El propósito principal del Estudio Bolivia era contribuir con elementos basados en la evidencia al proceso de evaluación general a través de la valoración de los principios relacionados con la PHD, actividades y resultados en el contexto específico del país. No obstante, la misión ha elevado a consideración de la administración del PMA y los donantes algunos asuntos que puedan proporcionar vías para un mejoramiento de los programas del PMA en Bolivia. La misión considera que es esencial un continuo y creciente énfasis en la *advocacy* ante el gobierno boliviano, en coordinación con otros donantes y en particular con el sistema de las NNUU, dado que la inseguridad alimentaria está significativamente vinculada a una altamente sesgada distribución de la riqueza y a la debilidad institucional del gobierno para acometer asuntos de redistribución y corrupción.

31. Asimismo, la misión ha identificado algunas **áreas cruciales de mejoramiento** que deberían recibir atención de parte de la administración del PMA y los donantes:

- Mejorar el papel del PMA como una organización promotora de la seguridad alimentaria dentro del DERP por medio del incremento de su papel propugnador;
- Asegurar el financiamiento estable del proceso de desarrollo de políticas, asuntos de igualdad de género, monitoreo y definición de poblaciones metas, ya sea proporcionando fondos específicos o modificando las fórmulas para el cálculo de los CAD y de los OCDO.

EVALUACION DE LA POLITICA DE HABILITACION PARA EL DESARROLLO DEL PMA

ESTUDIO DE PAIS DE BOLIVIA

INTRODUCCION

ANTECEDENTES

1. El 4 de mayo de 1999, la Junta Ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos aprobó la Política de Habilitación para el Desarrollo (PHD) para ayudar a la organización a afinar el enfoque de sus actividades de desarrollo. Esta evaluación externa, patrocinada por un cierto número de donantes del PMA, tiene como objetivo valorar la eficiencia, eficacia, impacto, pertinencia y sostenibilidad de esta política. Se espera que los resultados de la evaluación: i) proporcionen a los donantes auspiciadores una comprensión valiosa, y tópicos a considerar en relación al futuro sostenimiento de las actividades de desarrollo del PMA; ii) identifiquen medidas y mecanismos que puedan potencialmente acentuar la eficacia del PMA en el diseño e implementación de su portafolio de desarrollo; iii) contribuyan por medio de la evidencia empírica a un mejor entendimiento de las condiciones para el éxito y fracaso de la ayuda alimentaria en las actividades de desarrollo. Durante la fase de definición del ámbito, se decidió que la PHD sería principalmente evaluada sobre la base de la valoración de los resultados que haya generado. La valoración debe ser llevada a los niveles global, nacional y local, pero centrando su atención en los niveles nacional y local.

2. La evaluación tiene tres fases: una fase de escritorio que fue completada en marzo del año 2004; una fase de campo que incluye un total de siete estudios de país, emprendida entre los meses de marzo y julio del año 2004; y una fase de síntesis a ser completada a fines del año 2004. En línea con el análisis preliminar de la PHD y con el objetivo deseado de la evaluación, se identificó cuatro temas principales y una evaluación matriz relacionada durante la fase de concepción. Estas son diseñadas como el marco principal de análisis para guiar a los equipos del país a través del proceso de evaluación.

3. Este informe está dividido en cuatro capítulos principales, El capítulo 1 presenta la metodología empleada y las dificultades encontradas; el capítulo 2 describe el contexto boliviano con respecto a los asuntos de seguridad alimentaria y ayuda alimentaria y delinea las intervenciones del PMA en el país; el capítulo 3 ilustra los principales hallazgos a los niveles local y del proyecto; finalmente, el capítulo 4 presenta las principales conclusiones del equipo del país y esboza las conexiones entre los hallazgos que han emergido de los diferentes temas de la evaluación.

FUNDAMENTO Y OBJETIVOS, Y ALCANCE DEL ESTUDIO DE PAÍS

Bases para la selección del país

4. Un total de siete países fueron así propuestos y refrendados por el Comité Directivo. Estos son: Bangladesh, Bolivia, Etiopía, Honduras, Mali, Mozambique y Pakistán. Los países seleccionados deberían proporcionar una cabal representación de los contextos en los cuales el PMA ejecuta sus operaciones de desarrollo aunque debería advertirse que el proceso de selección no fue llevado a cabo sobre una base estadística³.

³ La base para este juicio incluye: i) la necesidad de incluir a todos los contextos socioeconómicos en los cuales opera el PMA; ii) cobertura de las cinco áreas de enfoque; iii) la presencia de actividades particularmente interesantes o experiencias que podrían ser la base para estudios de caso específicos; iv) situaciones en que los países han ajustado

Objetivos de la evaluación del estudio de país

5. En el marco del ejercicio de evaluación general, el objetivo de los estudios de país es "proporcionar elementos basados en la evidencia al proceso de evaluación general por medio de la valoración de los principios relacionados con la PHD, de las actividades y de los resultados en el contexto del país específico". En línea con la matriz de Evaluación de la PHD, los estudios de país⁴ apuntan a valorar:

- La pertinencia de la PHD para el país y los contextos locales;
- El grado al cual el proceso de entrega del PMA a nivel de país ha sido actualizado para facilitar la implementación de la PHD;
- Los resultados a nivel de producto, de efecto y de impacto de la PHD a nivel local y nacional;
- El grado de sostenibilidad - o las oportunidades de lograrla - de los resultados alcanzados o por alcanzar

Terminología utilizada en este informe

6. Antes de adentrarse en la descripción de los diversos asuntos metodológicos, es importante hacer algunas precisiones sobre la terminología usada en este informe, particularmente al describir operaciones del PMA⁵. En el caso de Bolivia, el PMA emprende dos tipos de operaciones:

- Operaciones de desarrollo: la categoría de programas de ayuda alimentaria y proyectos que apoyan el desarrollo social y económico. Esta categoría incluye proyectos de rehabilitación y capacidad de respuesta a los desastres y asistencia técnica para ayudar a países en desarrollo a establecer o mejorar su propia asistencia alimentaria. El Programa de País es un vehículo para la provisión de asistencia para el desarrollo del PMA. Los Programas de País, aprobados por la Junta Ejecutiva del PMA, consisten en un cierto número de proyectos específicos, llamados Actividades, dentro de un país para un período establecido, normalmente cinco años, para lograr una meta común. Estas actividades se derivan de las "áreas clave de asistencia" descritas en el Perfil de Estrategia de País;
- Operaciones de Urgencia (OU): el mecanismo por el cual el PMA, en respuesta a una petición de un gobierno o del Secretario General de las NNUU, proporciona asistencia alimentaria de emergencia y asistencia relacionada para satisfacer necesidades alimenticias de pueblos afectados por un desastre u otra emergencia. Una OU, incluyendo extensiones, generalmente dura no más de 24 meses, después de los cuales cualquier necesidad de socorro continuo y asistencia para rehabilitación/recuperación debería normalmente ser enfrentada por medio de una Operación Prolongada de Socorro y Recuperación.

7. Los presupuestos de Operaciones del PMA son organizados de acuerdo con los siguientes costos:

sus portafolios de desarrollo (nuevas actividades o reducción progresiva de actividades - particularmente si no corresponden a la PHD), las cuales podrían proporcionar una comprensión de las razones para hacer cambios; y v) estudios y evaluaciones existentes que podrían facilitar la concentración y enfoque de las actividades del equipo del país. Bolivia fue escogida como una de las regiones de América Latina y el Caribe con las operaciones de desarrollo más importantes y la inclusión de todas las cinco áreas hasta el 2002. También se consideró que el papel de las comunidades en el manejo del agua y los recursos naturales, el contexto descentralizado, la aparente vinculación con la Estrategia de Reducción de la Pobreza y la experiencia del ACV podrían proporcionar lecciones interesantes.

⁴ Por otra parte, el estudio del país de Etiopía también va a servir como "piloto" para probar y afinar la metodología y las herramientas relacionadas para los estudios de país elaborados durante la fase de escritorio.

⁵ Fuentes de definiciones: Glosario PMA y Manual de Diseño del Programa del PMA.

- Costos Operacionales Directos (COD): cualquier costo en el que incurra el PMA al proporcionar insumos que son utilizados directamente en intervenciones del PMA por los beneficiarios, por el gobierno del país beneficiario o por otros socios de la implementación. Esto incluye el costo de los artículos, transporte oceánico y costos relacionados, y Transporte Terrestre, Almacenamiento y Manipulación (TTAM).
- Otros Costos Operacionales Directos (OCOD): costos que se refieren a recursos en efectivo normalmente puestos a disposición de los Socios de Implementación para forjar la capacidad e implementación de proyectos.
- Costos de Apoyo Directo (CAD): costos en ayuda inmediata de un proyecto, adicional a los costos operacionales directos, en los que no se incurriría si el proyecto no existiera. Estos pueden incluir artículos no comestibles, servicios de soporte técnico, preparación de proyectos, tasación, monitoreo y evaluación;
- Costos de Apoyo Indirectos (CAI): costos en que se incurre para la contratación de personal y costos operacionales de la sede central y oficinas regionales del PMA, y la estructura máxima estándar de sus Oficinas en el País, que no pueden ser atribuidos fácilmente a cualquier categoría de programa o actividad.

8. Los resultados de los Proyectos/Actividades del PMA están clasificados de acuerdo con tres categorías:

- Productos (nivel de producto de la jerarquía del marco lógico) definidos como los productos, bienes de capital y servicios, los cuales resultan de una operación del PMA, incluyendo los cambios que resultan de la operación, los cuales son relevantes para el logro de los resultados a nivel de efectos;
- Efectos (nivel de propósito de la jerarquía del marco lógico) o los resultados a mediano plazo de los productos de una operación;
- Impacto (nivel de objetivo de la jerarquía del marco lógico) o los resultados a largo plazo, positivos o negativos, buscados o no buscados, producidos por una operación del PMA, ya sea directa o indirectamente;
- Con respecto a la sostenibilidad, ésta denota la continuación de los beneficios de una intervención de desarrollo después de que la principal asistencia al desarrollo ha sido completada; la probabilidad de beneficios continuos a largo plazo; y la resistencia de los beneficios de la red ante el riesgo fluye en el tiempo.

9. Finalmente en lo que se refiere a la Política de Habilitación para el Desarrollo, debe observarse que:

- Dentro del PMA frecuentemente se le conoce también como Política de Ayuda Alimentaria y para el Desarrollo (AAD);
- Las directivas/principios básicos clave de la política a las que se alude en este informe son: i) la asistencia debe ser proporcionada *solamente* cuando y donde el consumo de comida es inadecuado para la salud alimentaria y la productividad; ii) todas y cada una de las intervenciones de desarrollo del PMA utilizarán *asistencia con consumo de alimentos para alentar la inversión y dejar tras sí un activo duradero*; iii) los beneficiarios de la ayuda alimentaria y activos duraderos deben ser *hogares pobres, en situación de inseguridad alimentaria*; iv) la *definición geográfica de objetivos* debe utilizarse para concentrar recursos en áreas de inseguridad alimentaria dentro de los países beneficiarios; v) la *oportunidad* debe ser tratada como un aspecto clave de la definición de objetivos; vi) el uso de *indicadores claros y objetivos* para señalar cuándo se necesita la ayuda y también cuándo es oportuno iniciar una reducción progresiva; vii) el mayor uso de *métodos participativos*; viii) fortalecimiento de las *asociaciones*; ix) *costo-eficacia* en términos de los *resultados de desarrollo* a ser logrados, y M&E más orientados a resultados;

- Las cinco áreas clave de enfoque o prioridades de la política son: 1) Posibilitar que los niños pequeños y las madres gestantes y lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y las de salud relacionadas con la nutrición; 2) Posibilitar que los hogares pobres inviertan en capital humano por medio de la educación y el aprendizaje; 3) Hacer posible que las familias pobres logren y preserven activos; 4) Mitigar los efectos de los desastres naturales en áreas vulnerables a crisis recurrentes; 5) Posibilitar que los hogares que dependen de recursos naturales degradados para su seguridad alimentaria hagan un cambio a medios de vida más sostenibles.

Actividades emprendidas

10. Este informe es el resultado de una serie de actividades que pueden dividirse en:
- Una fase preparatoria, antes de las visitas al país, donde se ha analizado los principales documentos y se ha preparado un informe de inicio;
 - Una fase de campo/país de 16 días de duración, llevada a cabo por un equipo de cuatro consultores que incluyó: i) sesiones informativas con los principales accionistas; ii) entrevistas a todos los niveles; iii) visitas a proyectos y consultas con los beneficiarios; iv) sesiones informativas al final de la misión (ver anexo 3);
 - Preparación de informes y consolidación de hallazgos (incluyendo la corrección de imprecisiones a través de un proceso de consultas con la Oficina del PMA en el país).

Cuadro 1: Ubicación de las Comunidades visitadas durante la Visita de Campo en Bolivia⁶

Región	Municipalidad	Comunidad
La Paz	El Alto	El Alto (proyecto urbano de niños de la calle)
Chuquisaca	Icla	Choromomo
Chuquisaca	San Lucas	Querequewisi
Chuquisaca	San Lucas	Japo
Chuquisaca	Poroma	San Juan de Orcas
Potosí	San Pablo de López	Río San Pablo
Potosí	Tupiza	Tupiza (zona peri-urbana)
Potosí	Tupiza	El Kenko
Potosí	Sud Lipez	Viluyo
Tarija	Yunchara	Vizcarra

⁶ Ver anexo 2 para el mapa de sitios visitados.

1 METODOLOGIA

1.1 ASPECTOS CLAVE DE LA METODOLOGÍA

11. En línea con la metodología de la evaluación general; el análisis ha sido articulado de acuerdo a dos principales niveles: i) el nivel del país; y ii) el nivel local y de los beneficiarios:

- **Nivel del país:** examinar el traslado a la práctica de los conceptos clave de la Política de Habilitación para el Desarrollo (PHD), tales como las asociaciones; la apropiación por los gobiernos; la orientación hacia los grupos más vulnerables; incorporación del enfoque de género; demostración de resultados y del involucramiento de los beneficiarios en el planeamiento, implementación y evaluación de proyectos. El análisis a nivel de país también incluye los vínculos de los diferentes componentes (Operación de Urgencia -OU, Desarrollo) en el portafolio general del país del PMA, así como entre las cinco áreas de enfoque;
- **Nivel local y de los beneficiarios:** evaluar los resultados de las intervenciones del PMA a nivel de proyecto y de la comunidad, por ejemplo resultados a nivel del producto, de efecto y de impacto a nivel del proyecto.

12. La **matriz de evaluación** - junto con los lineamientos y listas de verificación de los asuntos derivados de la evaluación matriz y sus cuatro juegos de preguntas - elaborados durante la fase de escritorio y revisados luego de la experiencia del estudio piloto en Etiopía, han sido las principales herramientas analíticas utilizadas durante el estudio de país.

13. La recolección de datos para los indicadores identificados en la matriz de la evaluación requirió de una variedad de métodos, involucrando diferentes fuentes y actores, y requiriendo una **triangulación** cuidadosa.

14. Las entrevistas y la revisión y análisis de documentos relevantes han constituido las principales herramientas utilizadas para el análisis **a nivel de país**. Las entrevistas fueron llevadas a cabo con los siguientes grupos de actores (ver anexo 3 para la lista de personas entrevistadas):

- **Personal del PMA** a nivel de país y de sub-oficina, para apreciar el progreso hecho y las dificultades encontradas en la promoción de los principios de la PHD a nivel de país y de proyecto;
- **Representantes del Gobierno** (para muchos Programas de País los socios de implementación más importantes del PMA son las instituciones gubernamentales), con el fin de: i) verificar la pertinencia y coherencia de las intervenciones del PMA respecto a las políticas sectoriales y, de otro lado, evaluar los mecanismos de implementación que tuvieron lugar a todos los niveles; ii) entender el papel del PMA dentro del marco general de las estrategias de reducción de la pobreza y de desarrollo del país;
- **Agencias de las NNUU:** Los fundamentos para contactar a las agencias de las NNUU han sido dos, a saber: i) mejorar el entendimiento del papel del PMA (y las sinergias potenciales) dentro de la Evaluación Conjunta de País (ECP)/UNDAF; y ii) revisar los pasados, presentes y posibles futuros acuerdos de asociación entre el PMA y agencias individuales de las NNUU;
- **Donantes:** además de mantener reuniones con los Donantes auspiciadores de la evaluación, el equipo se ha reunido con otros donantes clave (incluyendo algunos acuerdos con relación o asociación no directa con el PMA en el país);
- **ONG:** Las ONG fueron entrevistadas como contrapartes en la implementación de las operaciones de desarrollo del PMA, así como por su conocimiento del país, de la seguridad alimentaria y los mecanismos de asistencia alimentaria y de otros asuntos pertinentes que puedan contribuir a un mayor conocimiento del contexto en el cual opera

el PMA. En el caso de Bolivia, el equipo entrevistó a: i) ONG locales, nacionales e internacionales que operan en las áreas donde el PMA opera (en tanto fueran pertinentes); y ii) ONG internacionales que trabajan en el área de asistencia alimentaria/seguridad alimentaria (por ejemplo ONG socias de USAID).

15. **Análisis de documentos y datos** que incluye: i) documentos del proyecto y acuerdos (incluyendo otras operaciones del PMA); ii) Perfil de Estrategia de País y Programas de País; iii) monitoreo de proyectos e informes de evaluación; iv) lineamientos y notas técnicas; v) análisis e informes de ACV; vi) acuerdos de asociación y colaboración; vii) datos sobre obtención de alimentos y mercados de alimentos; viii) estadísticas nacionales e informes sobre seguridad alimentaria; ix) políticas nacional y sectorial pertinentes a actividades del PMA; x) informes y estudios de otros donantes y ONG; xi) documentos de ECP/UNDAF.

16. Los **resultados** de las actividades del PMA han sido examinados a nivel global/proyecto y a nivel de la comunidad. El análisis de los **resultados generales de las operaciones del PMA** se basó en los informes de progreso existentes producidos por el PMA y socios en la implementación, informes de evaluación y discusiones con informantes clave (personal del gobierno, autoridades locales, representantes de ONG y otros donantes).

17. Además, las evidencias emergentes de **visitas a proyectos y entrevistas a los beneficiarios** fueron un elemento clave en la evaluación independiente de los verdaderos resultados de las intervenciones del PMA. No obstante, dadas las limitaciones de tiempo, las visitas de campo han suministrado solamente una ilustración de qué está sucediendo realmente a nivel de proyecto así como las percepciones de los diferentes actores. Los hallazgos deberían, por lo tanto, ser vistos como una contribución adicional al ejercicio de evaluación general, sin pretender, dado el limitado valor estadístico de la muestra, ser completamente representativo de los resultados de los esfuerzos del PMA en Bolivia.

18. **Entrevistas y discusiones de focus group:** durante las visitas a proyectos, se sostuvo discusiones con: i) líderes de la comunidad; ii) representantes de las ONG que operan en las áreas de proyectos; iii) personal de línea de los ministerios a nivel de la prefectura; iv) funcionarios municipales y personal técnico; v) miembros de comité del proyecto; vi) profesores; vii) participantes a nivel de la comunidad. Se utilizó tres principales técnicas rápidas de evaluación durante las visitas de campo para acopiar información: i) discusiones de *focus groups*⁷; ii) entrevistas individuales en el sitio (particularmente con mujeres); iii) finalmente, observaciones directas de resultados a nivel de productos del proyecto.

En todos los casos, se hizo esfuerzos para tener al menos una entrevista por comunidad solamente con participantes mujeres⁸.

19. **Información clave recolectada:** se preparó previamente listas de verificación y guías para entrevistas y *focus groups*, basadas en las herramientas compartidas (la matriz de evaluación, y los formatos de visitas a las comunidades preparados por el piloto en Etiopía) y en los asuntos resaltados para Bolivia en el informe de inicio de actividades. La información recolectada, aunque esencialmente de naturaleza cualitativa, ha sido consolidada en tablas para permitir el análisis sistemático de los hallazgos.

⁷ En la mayoría de los casos la misión trató de limitar el tamaño del grupo a un máximo de 15 personas y cuando se encontró que la presencia de informantes o de otros actores tales como monitores del PMA no era conducente, se llevó a cabo sesiones separadas.

⁸ En muchas culturas, incluyendo la cultura andina, las mujeres tienden a postergar a los hombres en reuniones públicas. Además, la experiencia muestra que las mujeres hablan más, pero también hablan acerca de diferentes cosas cuando no hay hombres presentes. Para garantizar que la perspectiva de las mujeres fuera considerada, el equipo se aseguró de tener oportunidades de hablar a solas con las mujeres. Esta es una herramienta metodológica estándar para asegurar que la información sesgada no sea alterada por el género. En este sentido un equipo mixto, con al menos una mujer en cada sub-equipo, fue una clara ventaja.

20. Finalmente, durante el estudio de país, se organizaron dos **sesiones informativas** separadas -una al inicio y otra al final de la misión- para el personal de la Oficina en el País del PMA y los donantes auspiciadores de la evaluación. Las sesiones informativas al inicio fueron diseñadas para informar a los diferentes actores sobre los objetivos y metodología de la evaluación y para identificar asuntos que podían no haber emergido durante la fase de iniciación pero que podían merecer un análisis. Las sesiones informativas al final fueron diseñadas esencialmente para retroalimentar a los actores y para verificar y discutir los hallazgos preliminares en el estudio del país.

1.2 DIFICULTADES ENCONTRADAS Y LIMITACIONES DEL EJERCICIO

21. La escasez de tiempo y de recursos humanos ha sido la principal restricción enfrentada por el equipo de evaluación dado el tamaño del país, las restricciones logísticas vinculadas a las pobres condiciones de los caminos y la cantidad de documentos pertinentes a ser analizados. En este contexto, el equipo, al tiempo de tratar de mantener un balance entre el enfoque cualitativo y el cuantitativo, dio prioridad al análisis cualitativo. Con el fin de cubrir más territorio, el equipo se dividió en dos sub-equipos, lo cual desafortunadamente limitó el tiempo disponible para llevar a cabo un análisis conjunto de la información. El ejercicio de preparación de las presentaciones en *power point* para el PMA y para los actores redujeron aún más el tiempo útil disponible para el equipo. Luego de la misión, el equipo de 4 personas mantuvo comunicación solamente por Internet. El tiempo total calculado para el trabajo de campo y el trabajo de escritorio fue insuficiente.

22. Los proyectos fueron seleccionados por la OP del PMA, siguiendo los criterios establecidos en el reporte de inicio de actividades. Sería difícil evaluar si los éxitos de la pequeña muestra de proyectos visitados es representativa, o representa algún sesgo en la selección. El sesgo fue minimizado en las visitas de campo al tener con nosotros solamente la compañía del monitor local del PMA en muchos de las reuniones. La participación del director nacional del DRIPAD en uno de los sub-equipos puede haber influido en las respuestas de los socios y los beneficiarios, pero también proporcionó una inyección de tiempo adicional por parte del socio principal del PMA.

23. La mayoría de las reuniones en la comunidad fueron llevados a cabo en quechua, con traducción al castellano. Puede haber habido alguna distorsión en la traducción, pero de otro lado, la disponibilidad de traducción permitió una participación mucho mayor a nivel de la comunidad.

24. En los últimos cinco años, Bolivia ha tenido cuatro diferentes presidentes, cinco ministros de Agricultura, tres ministros de Salud y tres ministros de Educación, haciendo difícil para el PMA mantener una línea fluida de comunicación con el gobierno. Actualmente se están manteniendo conversaciones significativas de política y compromisos del gobierno con la cooperación internacional. Dada la actual crisis, decisiones cruciales que podrían influir en las acciones del PMA todavía no están en agenda; y cambios frecuentes de personal han llevado a una situación en la cual la gente en posiciones de responsabilidad no estaba muy familiarizada con la historia y actividades del programa.

2 INTERVENCIÓN DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS EN BOLIVIA

2.1 CONTEXTO BOLIVIANO ACTUAL

2.1.1 Información Socioeconómica

25. Bolivia es el país más pobre de la región Andina y el segundo más pobre de América Latina. Además, tiene uno de los más altos índices de concentración de ingreso en América Latina estimado en 0.606 en el año 2002⁹. Se estima que el 10% de la población con más altos niveles de ingreso consume el 32% de lo que se produce, mientras que el 10% más pobre consume solamente el 1.3%¹⁰. En el año 2001, el 64% de la población (aproximadamente 5.3 millones de personas) vivía por debajo de la línea de pobreza y 37.1% no tenía suficientes ingresos como para adquirir la canasta básica de alimentos (INE 2003). Más del 14% de la población vive con menos de un dólar por día. Bolivia está clasificado como un país de nivel medio en desarrollo humano, ocupando el lugar 114 entre 175 en cuanto al IDH (índice de desarrollo humano).

2.1.2 Indicadores Macroeconómicos

26. Los mayores indicadores macroeconómicos de Bolivia muestran que la situación económica se ha deteriorado desde 1998, exponiendo a los pobres a mayores niveles de inseguridad alimentaria¹¹. El crecimiento del PBI, por ejemplo, ha sido menor que el crecimiento de la población durante los cinco últimos años, causando una disminución del ingreso per capita de 157 US\$. Del mismo modo, la tasa de desempleo en las principales ciudades se ha incrementado progresivamente alcanzando más del 12.3% en la actualidad (CEDLA 2003). El déficit fiscal alcanzó el alarmante nivel de 8.1% del PBI el año 2003. La inversión pública ha decrecido en más de 16.7%, resultando en una reducida inversión destinada a los sectores sociales (VIPFE 2002).

27. Como resultado de la crisis económica, y el incierto mercado laboral, la mayoría de los pequeños agricultores de la parte occidental de Bolivia han intensificado sus actividades productivas. No obstante, el nuevo ingreso generado por la agricultura no ha compensado las pérdidas en el mercado laboral. Esto puede parecer una contradicción, pero las fuentes de ingreso familiares vienen de la producción agrícola y salarios percibidos durante todo el año. Dadas las limitadas oportunidades en el mercado laboral, las estrategias de los hogares campesinos han cambiado. La mayoría han intensificado la producción, o buscado nuevas oportunidades en el mercado laboral de Argentina, Chile o Perú. La proporción del ingreso familiar proveniente de actividades no agrícolas es usualmente pequeña, pero tiende a crecer a medida que una unidad de producción familiar está más cerca a la capital o a una ciudad intermedia que pueda proporcionar oportunidades de empleo.

⁹ Instituto Nacional de Estadística, Estimado del coeficiente Gini a través de la encuesta de Mejoramiento de las Condiciones de Vida (MECOVI) 2002, La Paz - Bolivia, marzo del 2004.

¹⁰ Ver el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004 "*Interculturalismo y Globalización, La Bolivia Posible*". PUND, La Paz - Bolivia 2004.

¹¹ El deterioro económico ha tenido repercusiones sociales y políticas extremas, al punto de que las instituciones democráticas han sido cuestionadas por diferentes movimientos sociales, generando incertidumbre en la economía y desalentando la inversión extranjera.

Cuadro 2: Indicadores Demográficos y Socioeconómicos de Bolivia

<i>Indicadores Demográficos</i>	<i>Unidad</i>	<i>Bolivia</i>
Población (2003)	Millón de habitantes	8.7
Población Urbana(2003)	Millón de habitantes	5.6
Población Rural (2003)	Millón de habitantes	3.2
Tasa de crecimiento de la población	%	2.4
Tasa de Mortalidad Infantil (2003)	Por cada mil nacidos	54
Tasa de mortalidad infantil urbana (2003)	Por cada mil nacidos	44
Tasa de mortalidad infantil rural (2003)	Por cada mil nacidos	67
Tasa de fertilidad global	Número de niños	3.8
Tasa de fertilidad global en el Area Urbana	Número de niños	3.1
Tasa de fertilidad global en el Area Rural	Número de niños	5.5
<i>Indicador Social y Económico</i>		
PBI a precios de Mercado (2003)	Millón de \$US	7,878
Tasa de crecimiento del PBI (2003)	%	2.25
PBI real per capita (2003)	\$US	910
PBI per capita en comparación con el poder adquisitivo (2001)	\$US	2,300
Concentración del ingreso	Indice Gini	.606
Población que vive con menos de US\$ 1 diario (1990-2000)	%	14.4
Población urbana que vive debajo de la Línea Nacional de Pobreza medida en NBI (2001)	%	39.0
Población rural que vive debajo de la Línea Nacional de Pobreza medida en NBI (2001)	%	90.8
Población total que vive debajo de la Línea Nacional de Pobreza medida en NBI (2001)	%	58.6
Asistencia Oficial al Desarrollo (2001)	% del PBI	9.1
Participación de la Agricultura en el PBI (2003)	%	14.5
Participación extendida de la agricultura y agro-industria en el PBI	%	21.7
Población con acceso a servicios de saneamiento adecuados (2000)	%	70
Gasto público en Salud (2000)	%	4.9
Tasa de Alfabetismo en adultos (2001)	%	86
Tasa neta de matrícula primaria (2001)	%	97
Gasto público en Educación (2001)	%	5.5

Creación propia utilizando información del Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano para Bolivia (2004), Encuesta Nacional de Salud y Demografía (2003) y el Instituto Nacional de Estadística (2004). La Paz - Bolivia, Mayo del 2004.

2.1.3 Pobreza Rural

28. Los logros en crecimiento sectorial y estabilización de la economía observados desde 1985 a 1998 han sido insuficientes para reducir los niveles de pobreza rural en Bolivia. De acuerdo con el indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas¹² (NBI) el 39% de los hogares urbanos están debajo de la línea de pobreza, mientras que esta cifra está cerca del 91% en el área rural. A nivel departamental, los indicadores NBI en el área rural no han cambiado sustancialmente desde 1991 a pesar de las inversiones públicas llevadas a cabo en las municipalidades con participación popular y recursos adicionales de PPAE I y II.

Cuadro 3: Porcentaje de Habitantes con NBI en Bolivia

<i>Departamentos</i>	TOTAL			AREA URBANA			AREA RURAL		
	Censo 1992	Censo 2001	Diferencia	Censo 1992	Censo 2001	Diferencia	Censo 1992	Censo 2001	Diferencia
BOLIVIA	70.9	58.6	-12.3	53.1	39.0	-14.1	95.3	90.8	-4.5
Chuquisaca	79.8	70.1	-9.7	43.4	33.4	-10.0	97.3	94.7	-2.5
La Paz	71.1	66.2	-4.9	56.7	50.9	-5.8	96.9	95.5	-1.4
Cochabamba	71.1	55.0	-16.1	50.0	33.2	-16.8	94.3	85.7	-8.6
Oruro	70.2	67.8	-2.4	57.8	50.1	-7.8	94.4	94.3	-0.1
Potosí	80.5	79.7	-0.8	51.7	48.3	-3.4	95.1	95.4	0.3
Tarija	69.2	50.8	-18.4	49.3	30.5	-18.8	93.6	86.6	-7.0
Santa Cruz	60.5	38.0	-22.4	48.5	24.9	-23.6	92.5	81.0	-11.6
Beni	81.0	76.0	-5.0	72.5	66.8	-5.7	97.9	96.1	-1.8
Pando	83.8	72.4	-11.3	48.3	43.3	-5.0	96.4	91.5	-4.9

Fuente: Mapa de Pobreza de Bolivia elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), La Paz - Bolivia, septiembre del 2003.

¹² Mide la accesibilidad a servicios básicos tales como educación, electricidad, agua potable y saneamiento. Hay algún debate acerca de si el saneamiento - dada la dispersión rural y la baja densidad de la población - debería considerarse un servicio esencial.

29. Los grupos más vulnerables son las familias de pequeña agricultura en el Altiplano y los valles sin sistemas de irrigación, aislados por la distancia de los principales mercados o sin asistencia técnica para mejorar su producción agrícola o para disminuir los riesgos en su proceso productivo¹³. Además, los riesgos climáticos tales como sequías, granizadas e inundaciones son altos en esta región del país, sometiendo a la población a una creciente vulnerabilidad. La mayoría de la población en esta región y particularmente en las áreas rurales es indígena. Cerca de 371,000 unidades productivas (aproximadamente 1.9 millones de personas) no pueden cubrir los costos de la canasta básica de alimentos, educación, salud y vivienda. Una extensiva encuesta de vivienda llevada a cabo por el INE en el 2002 en las tres áreas agro-ecológicas más importantes (Altiplano, valles y llanuras)¹⁴ ilustra la situación extrema en la Bolivia rural.¹⁵

Cuadro 4: Incidencia, Intervalo e Intensidad de la Pobreza Rural por Areas Agroecológicas y Tipos de Unidades Familiares (2002)

<i>Tipología</i>	<i>Descripción</i>	<i>Altiplano</i>	<i>Valle</i>	<i>Llanos</i>	<i>Total</i>
Unidades Agrícolas	Número de hogares	252,835	195,857	98,335	547,027
	Incidencia de pobreza	84%	81%	63%	79%
	Brecha de Pobreza	44%	45%	25%	41%
	Intensidad de Pobreza	28%	29%	13%	25%
Unidades Mixtas	Número de hogares	33,888	27,988	15,310	77,186
	Incidencia de pobreza	76%	72%	67%	73%
	Brecha de Pobreza	35%	33%	22%	32%
	Intensidad de Pobreza	21%	20%	11%	19%
Unidades no Agrícolas	Número de hogares	47,026	23,618	33,763	104,407
	Incidencia de pobreza	49%	43%	38%	44%
	Brecha de Pobreza	21%	18%	14%	18%
	Intensidad de Pobreza	11%	10%	7%	10%
Total	Número de hogares	333,749	247,463	147,408	728,620
	Incidencia de pobreza	78%	76%	58%	74%
	Brecha de Pobreza	40%	41%	22%	37%
	Intensidad de Pobreza	25%	26%	11%	22%

Fuente: Medición de Condiciones de vida de la Población desde el 2002 (MECOVI) del Instituto Nacional de Estadística (INE), La Paz - Bolivia, septiembre 2003.

2.1.4 Otros Indicadores

30. Durante los pasados cinco años, la tasa de mortalidad infantil en Bolivia cayó de 67 a 54 por cada mil niños nacidos vivos (ENDSA 2003). Las áreas rurales permanecen en 67, 61 en el Altiplano, y subiendo a 88 en el Altiplano central (esencialmente el departamento de Oruro). La mortalidad infantil es de 58 por mil nacimientos en los valles.

31. La desnutrición crónica permanece prácticamente inalterable en Bolivia en la última década, afectando al 26.5% de la población de menos de 5 años de edad, con 8% como severamente desnutridos (ENDSA 2003). El más alto porcentaje de desnutrición crónica (33%) se encuentra en infantes de entre 1 y 2 años de edad. El 37% de los niños en el área rural está

¹³ En general, la agricultura en el Altiplano y los valles es de pequeña escala, familiar y de labor intensiva con pocos insumos externos o tecnológicos, y confiada en la regeneración de la fertilidad del suelo a través de la fertilización orgánica y la rotación de cultivos, consumiendo parte de su producción y vendiendo el remanente por efectivo. Debido a la falta de agua y sistemas de irrigación, la producción es generalmente estacional y los riesgos incluyen significativas variaciones climáticas. En contraste, las unidades familiares del oriente tienen más tierras, mayor producción y una tendencia a utilizar maquinaria y a diversificar cultivos.

¹⁴ Hay más de 728,000 unidades familiares representando a una población de 3.2 millones en el área rural, de las cuales 624,000 (85%) son agricultores y 104,000 no lo son.

¹⁵ *Brecha de la pobreza*: es la distancia media que separa a la población de la línea de pobreza. *Incidencia de la pobreza*: la proporción de hogares que no pueden satisfacer sus necesidades básicas, incluyendo casa, acceso a servicios básicos de agua, saneamiento y electricidad, combustible para cocinar, educación y salud en relación a un nivel mínimo predefinido. *Intensidad de la pobreza*: el nivel promedio al cual las necesidades no son satisfechas.

crónicamente desnutrido comparado con el 18% en las áreas urbanas (ENDSA 2003). Potosí, Chuquisaca y Oruro tienen la más alta tasa de desnutrición crónica con 42.3%, 36.6% y 32.7% respectivamente.

Cuadro 5: Desnutrición Crónica en Bolivia (1989-2003)

	<i>Nacional</i>	<i>Urbana</i>	<i>Rural</i>	<i>Altiplano</i>	<i>Valles</i>	<i>Llanos</i>
1989	38.3	31.5	35.0	44.0	40.7	21.4
1994	28.3	20.9	36.6	33.3	29.9	18.2
1998	25.6	18.3	35.6	31.0	24.2	19.4
2003	26.5	18.0	37.0	32.1	29.3	15.8

Fuente: Encuesta Nacional de Salud y Demografía (ENDE) de 1989, 1998 y Encuesta Nacional de Salud y Demografía 2003, Informe Preliminar, La Paz - Bolivia, marzo 2004.

32. De un total de 314 municipalidades en Bolivia, 200 son principalmente dedicadas a la producción de subsistencia y 148 municipalidades son consideradas altamente vulnerables (PMA 2003). Las actuales características migratorias resultan en la extensión de la pobreza rural a las grandes ciudades, incrementando la pobreza extrema en áreas peri-urbanas. Hay también un claro proceso de feminización de la pobreza, donde las mujeres son contratadas en los más precarios empleos, ocupan las tierras más desprotegidas y solamente tienen acceso a posiciones en la comunidad al grado que permiten las costumbres tradicionales.

2.2 ESTADO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

33. Durante los años 80 y parte de los 90 el gobierno de Bolivia identificó a la disponibilidad como el más grande problema de seguridad alimentaria. Consecuentemente, las políticas nacionales fueron dirigidas a incrementar la producción agrícola y la productividad. Las últimas estrategias (DERP) reconocen el problema de accesibilidad: La principal razón para la inseguridad alimentaria en Bolivia es la pobreza. En este contexto, un estimado del 60% de hogares bolivianos sufre de inseguridad alimentaria resultando en desnutrición, anemia y altas tasas de mortalidad, esencialmente debido a las actuales condiciones sociales y económicas.

2.2.1 Seguridad Alimentaria

34. La producción nacional actualmente proporciona el 80% de alimentos en Bolivia, mientras que el 16% es importado y el 4% ingresa como alimentos donados (AGRODATA 2003). De todos los alimentos donados, el 95% está compuesto de trigo y harina de trigo que esencialmente viene de agencias de cooperación internacional y gobiernos con programas de ayuda social y humanitaria. En menor extensión, hay donaciones de leche que esencialmente cubren las demandas de emergencia. La proporción de dependencia de importaciones de trigo es del 78.6% mientras que la de productos lácteos es de 26.8%¹⁶.

35. El déficit de alimentos en el país es de 21% y la dependencia externa de energía diaria (Kcal.) por persona está estimada en 18.6%, con el 21.1% para proteínas (FAO 2003)¹⁷. El suministro de alimentos per capita en Bolivia es de solamente 2,240 Kcal. con un consumo de proteínas de 59.1 gramos. En las municipalidades más pobres y más vulnerables, la desnutrición crónica puede alcanzar al 50% de los niños menores de 5 años y el déficit de ingesta de calorías es de alrededor del 35% de la energía recomendada.

¹⁶ La Tasa de Dependencia de las Importaciones (TDI) = Importaciones/(Producción + Importaciones - Exportaciones).

¹⁷ Desafortunadamente, estos datos son promedios nacionales y esconden el consumo real por estrato socioeconómico. Dadas la desigualdades sociales y económicas en Bolivia, la mayoría de la población tendrá un consumo de calorías y proteínas muy por debajo del promedio nacional.

2.2.2 Cambio en la Clasificación FAO de Bolivia

36. En el sector agrícola/ganadero de Bolivia, varios conglomerados agroindustriales coexisten con campesinos que producen alimentos para el consumo y para el mercado local. No obstante, mientras que en el oriente del país, la frontera agrícola se expande rápidamente particularmente en aceites (soya), en el occidente hay serias dificultades para incrementar el área cultivada y mejorar la productividad (ver también el párrafo 25)¹⁸. Paradójicamente, la exportación de más de 340 millones de dólares anuales por los conglomerados de soya orientales ha calificado a Bolivia como un exportador neto de alimentos, cuando en realidad, los pequeños productores del Altiplano y de los valles tienen altos indicadores de inseguridad alimentaria y no tienen ayuda suficiente para incrementar su producción. Esta situación ha generado una preocupación considerable por parte del gobierno boliviano y los socios del PMA ya que la ayuda alimentaria programada para actividades futuras puede sufrir reducciones significativas y puede haber limitaciones en posibles actividades del PMA.

2.2.3 Asistencia Alimentaria

37. Aunque la ayuda alimentaria en Bolivia es generalmente reducida, las donaciones de trigo y harina de trigo alcanzaron el 10.7% del suministro total del cereal en años recientes, y 9.78% en el 2003¹⁹. Las razones para las importaciones de trigo en Bolivia se explican por los hábitos de consumo (tanto urbano como rural) que incluyen una alta demanda de trigo en la dieta, junto con los precios declinantes del precio del trigo y harina de trigo en el mercado internacional y la no tan competitiva estructura productiva en Bolivia²⁰.

**Cuadro 6: Evolución del Suministro de Trigo y Harina de Trigo en Bolivia
 (Medido en Toneladas Métricas en Términos de Trigo)**

Fuente	2000	2001	2002	2003	2004*
Stock inicial	13,812	33,198	12,000	20,000	12,000
Producción Nacional	106,803	115,037	122,228	95,815	32,847
Importaciones de grano de trigo	252,866	278,313	272,122	298,276	57,588
PL – 480 (Títulos I y III)	4,654			25,000	
PMA	7,067	28,244	5,951	8,673	3,369
Molinos del Occidente	146,857	155,681	132,917	115,194	14,650
Otros Donantes		5,300	5,433	6,800	24,869
Molinos del Oriente	94,288	89,088	127,821	142,609	14,700
Importaciones de harina de trigo	226,593	245,958	259,726	222,099	76,661
USAID (PL-480 Título II) y ONG	42,410	23,737	55,097	46,678	31,944
Importaciones Comerciales	184,183	221,671	199,734	175,293	44,424
Donaciones PMA, PCI y otros		550	4,895	128	293
Total Suministros	600,074	672,506	666,076	636,190	179,096

* Primer trimestre del 2004.

Fuente: Espinoza, Roberto. *Extreme Consultancy elaborado por el PMA, "Grano de trigo y Harina de Trigo, disponibilidad e Inseguridad Alimentaria hasta marzo del 2004". La Paz - Bolivia, mayo 2004.*

¹⁸ Hay cuatro subsectores que sobresalen por su dinamismo e importancia para la economía. El conglomerado de la soya ocupa más de 620,000 hectáreas, produciendo más de 835,000 TM de grano para la agroindustria, involucrando a más de 14,000 productores y exportando anualmente más de \$US 340 millones, para no mencionar sus inversiones en producción de semillas mejoradas, expandiendo la frontera agrícola, y manteniendo la infraestructura de caminos (AGRODATA 2004).

¹⁹ Ver el anexo 4A para los detalles.

²⁰ El consumo de trigo se incrementó de un promedio de 394 cal por día por persona a 514 entre inicios de los 1960 y fines de los 1990. En el mismo período de tiempo, el consumo de arroz se incrementó de 85 a 230 cal por persona, el maíz cayó de 255 a 185 cal, y las patatas de 175 a 86. Delegación de la Comisión Europea, AIPE, *Comida Propia...Comida ajena: Alimentos en Bolivia: disponibilidad y donaciones*, La Paz, enero 2004 pp.11-23.

2.3 POLÍTICAS PRIORIDADES Y PROGRAMAS DEL GOBIERNO Y DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA REDUCIR LA POBREZA Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

2.3.1 *Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria (1997)*

38. En mayo de 1997, en un esfuerzo conjunto del Gobierno y la Cooperación Internacional, se presentó el Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria (PLANSA) con la intención de establecer objetivos y acciones para mejorar la seguridad alimentaria en el contexto del desarrollo de Bolivia. Aunque el PLANSA carece de precisión al definir acciones concretas en el contexto de la reducción de la pobreza, expresa explícitamente su intención de responder a los asuntos de mejorar el acceso, disponibilidad y uso de alimentos²¹.

2.3.2 *Plan de Acción Operativo (PAO 1997 - 2001)*

39. Inmediatamente después del cambio de gobierno en 1997, se presentó nuevos lineamientos de desarrollo económico y un Plan de Acción Operativo (PAO 1997 - 2001). El plan tenía cuatro plataformas principales, comúnmente llamadas "pilares". Estas incluían: i) oportunidad para la creación de empleo y mejoramiento del ingreso; ii) equidad relacionada con la reducción de la pobreza; iii) institucionalismo, poder del estado para beneficio de la población; y iv) dignidad, relacionada con la eliminación del circuito del tráfico de drogas. La seguridad alimentaria está incluida bajo el pilar de la equidad. Aunque ambos documentos se refieren a la seguridad alimentaria y acciones para alcanzarla, no se hizo ninguna referencia al PLANSA, presentado el mismo año. En este contexto altamente politizado, el PAO del gobierno de Banzer y Quiroga (1997-2001) enfatizaba la necesidad de actuar en el área de suministro de alimentos (producción y comercialización), a despecho del hecho de que el hambre y desnutrición son con mucho el resultado de la pobreza más que de la accesibilidad.

2.3.3 *Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza*

40. Durante el mismo año, el Documento de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (DERP) fue presentada con base en los resultados del Diálogo Nacional 2000. La estrategia propuso cuatro áreas de inversión: i) Empleo y oportunidades de ingresos para los pobres; ii) Desarrollo de capacidades productivas de los pobres; iii) Seguridad y protección de los pobres; y iv) Participación e integración social. Las intervenciones fueron complementadas con tres temas transversales: la identidad de pueblos indígenas; equidad de género; y la explotación de recursos y del medio ambiente. El tópico de seguridad alimentaria fue abordado en la DERP como una intervención de protección social que abarca un amplio rango de políticas. De acuerdo con la DERP, dado que la seguridad alimentaria es un asunto crucial, muchas acciones la abordan aunque no siempre de manera explícita²².

²¹ Para cumplir con los objetivos de la seguridad alimentaria, el Plan incluyó reformas para reducir los procedimientos administrativos a un mínimo y facilitar la transacción de bienes y servicios, fortalecimiento institucional y capacitación en seguridad alimentaria, e inversiones en apoyo de la producción de alimentos. En el contexto de la disponibilidad, se presentó acciones para el desarrollo de ciudades intermedias, producción de la canasta básica de alimentos y transformación y mercadeo de alimentos. Finalmente, las acciones para mejorar el uso de los alimentos incluyen la atención de grupos con alta inseguridad alimentaria y grupos vulnerables, apoyo de mujeres gestantes y lactantes, sistemas de información y seguimiento, incentivos para el consumo de alimentos (educación nutricional y alimentaria), fortalecimiento de la distribución de alimentos y apoyo a la explotación biológica de alimentos (saneamiento básico, suministro de micronutrientes, coordinación con programas primarios de cuidado de la salud y educativos).

²² "La seguridad alimentaria abarca un amplio rango de políticas, incluyendo creación de ingresos, incrementando la producción y mejorando la calidad del alimento y de la dieta boliviana. En la Estrategia, se proponen políticas específicas para los aspectos productivos y para los ingresos, salud y educación en el pilar de la oportunidad y el pilar de la capacidad productiva de desarrollo" DERP, p.107.

41. En agosto del año 2003, el gobierno de Bolivia presentó el primer borrador de la DERP II (2003-2007) a la comunidad de la cooperación internacional, delineando un enfoque de generación de riqueza basado en tres objetivos: i) sostener un desarrollo económico sobre el crecimiento de la productividad; ii) asegurar un mínimo de servicios sociales para el pueblo; y iii) garantizar condiciones institucionales para hacer operacional la estrategia propuesta y preservar su sostenibilidad con la implementación de políticas anticíclicas.

42. En contraste con la DERP 2000, la nueva propuesta considera la nueva situación económica en Bolivia y revisa el cumplimiento de las metas globales del milenio acordadas con la Cooperación Internacional. Para implementar la DERP II, se propuso cuatro áreas de acción estratégica: i) Asociaciones Productivas; ii) Asociaciones Sociales; iii) Sostenibilidad Institucional; y iv) Sostenibilidad Fiscal.

43. En general, la DERP II es vista como un documento sintético sostenido por un análisis realista y que en alguna medida toma en consideración estrategias sectoriales (por ejemplo la estrategia Nacional para el Desarrollo Agrícola Rural - ENDAR, presentada el 2003 y actualmente bajo revisión)²³.

44. La estrategia también confiere la responsabilidad primaria para la reducción de la pobreza a las municipalidades, las cuales gradualmente asumen la responsabilidad de los servicios sociales (educación, salud), y la creación de infraestructura económica y promoción de la economía local. Los recursos para esto vendrán de PPAE II y serán automáticamente distribuidos a las municipalidades de acuerdo con una fórmula que toma en cuenta la población, pero que está pesadamente recargada por los indicadores de pobreza. Debe advertirse que una de las razones para la transparencia y transferencia automática es reducir las oportunidades de corrupción que resulta en la ineficiencia para implementar políticas públicas²⁴.

2.3.4 Descentralización y Participación Popular

45. Desde 1994, el gobierno de Bolivia se ha embarcado en un proceso de descentralización. La Ley de Participación Popular (LPP) de 1994, la Ley de Descentralización de 1995 y la Ley de Municipalidades de 1999 forman el contexto de reforma institucional en el cual el programa tiene lugar. Estas leyes descentralizan el planeamiento, la administración y el gasto al nivel local, y demandan a las municipalidades involucrar a la sociedad civil en el planeamiento y monitoreo y llevar la administración municipal de una manera profesional y transparente. Además de regular la transferencia de rentas de acuerdo a la población en base a un criterio per capita, las provisiones del PPAE II han resultado en transferencias significativas de recursos²⁵. El elemento de participación popular a través de las OTB (Organización Territorial de Base) y el monitoreo ciudadano de una parte de los gastos del gobierno municipal mediante comités de vigilancia está cambiando significativamente el ejercicio del gobierno a lo largo del país, aunque no de manera uniforme.

2.3.5 Inestabilidad en la Coyuntura Política Actual

46. Durante los años recientes, Bolivia ha experimentado demostraciones masivas de descontento popular con las instituciones políticas y la política pública. Esto es un reflejo de las profundas divisiones asentadas en el país que resultan de la concentración de la riqueza de un lado y la pobreza masiva y exclusión del otro, así como de las recientes políticas económicas de

²³ Es importante recordar que el DERP II depende del proceso participativo del Diálogo Nacional, el cual no pudo ser realizado durante el 2003 debido a los conflictos sociales de octubre y, consecuentemente, el cambio de gobierno. Sólo recientemente en marzo de este año se reanudó el Diálogo Nacional.

²⁴ Gobierno de Bolivia, *Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza - DERP*, marzo del 2001, pp.12,18.

²⁵ Por ejemplo, el prefecto de Chuquisaca refirió que en Poroma, la descentralización y las transferencias de la PPEA II resultaron en un incremento del presupuesto municipal de US\$ 10,000 a cerca de US\$ 500,000.

ajuste estructural (desde 1985) las que han profundizado estas divisiones. Las protestas se han incrementado en intensidad y violencia en los años de prolongada crisis económica desde 1998.

47. En octubre del 2003, la protesta hizo erupción a causa de un plan para vender recursos de gas natural a California en lugar de desarrollar el recurso para el uso nacional. Durante una semana de disturbios, 58 protestantes desarmados fueron muertos y más de 200 fueron heridos. La protesta nacional forzó la renuncia del presidente Sánchez de Lozada, quien posteriormente se fue a Miami. El vicepresidente del país fue designado presidente, y hasta la fecha ha estado muy ocupado por las prioridades políticas. Como resultado, muchos de los asuntos normales del gobierno han sido suspendidos.

Principales rasgos del Contexto del País

- La inseguridad alimentaria en Bolivia se caracteriza principalmente por la falta de acceso debido a la pobreza.
- Varias zonas, particularmente el Altiplano y los valles de la parte occidental del país, sufren la reducida producción y productividad debido a condiciones climáticas adversas (sequías, inundaciones, heladas), las cuales incrementan la vulnerabilidad debido a los bajos niveles de tecnología, pequeñas propiedades y posesión precaria.
- Mientras que las donaciones de alimentos generan alguna controversia en Bolivia, generalmente se reconoce que la producción nacional de trigo es inadecuada para satisfacer el alto nivel de la demanda nacional, y que las donaciones de trigo forman una pequeña parte del consumo total.
- La seguridad alimentaria es resaltada y priorizada a través de la Estrategia Nacional para el Desarrollo Agrícola Rural - ENDAR pero es tratada sólo indirectamente en el DERP II.

2.4 LAS INTERVENCIONES DEL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS

48. En Bolivia, el PMA destina la ayuda alimentaria a la población extremadamente pobre o indigente. Empleando criterios geográficos y de agrupación de objetivos, atiende a mujeres, niños subalimentados o niños en peligro de desnutrición, campesinos indígenas, pequeños productores o gente sin tierra, hogares conducidos por mujeres, poblaciones susceptibles a desastres naturales y poblaciones periurbanas sujetas a inseguridad alimentaria. Las comunidades seleccionadas están en 4° y 5° nivel de vulnerabilidad de acuerdo con el ACV, y están principalmente localizadas en el área del Altiplano y en los valles de la parte occidental del país.

49. La Política de Habilitación para el Desarrollo (PHD) fue formulada en 1999 cuando el PMA estaba implementando el Programa de País 1997 - 2001 en Bolivia. La aplicación de la política debe ser analizada en el contexto de la finalización de este programa y el proceso de diseño e implementación del PP 2003 - 2007.

2.4.1 Programa de País 1997 - 2001

50. La orientación inicial era incrementar la accesibilidad de los alimentos a través de la creación de activos productivos orientados a las poblaciones con inseguridad alimentaria y el desarrollo de recursos humanos mediante la salud, nutrición y educación en las áreas seleccionadas. Las tres actividades básicas fueron extensiones de proyectos previos.

51. **Actividad Básica 1: Desarrollo Rural Integrado y Participativo en Áreas Deprimidas (DRIPAD)**. Incluyó apoyo para la creación de infraestructura productiva, la creación de activos o sus reemplazos, el mejoramiento o la extensión de la producción agrícola. Enfatizó la ayuda para comunidades aisladas con inseguridad alimentaria, con criterios de igualdad de género, a través de alimentos por trabajo o alimentos por capacitación. Se utilizó la monetización para la compra de víveres o para el crédito.

52. **Actividad Básica 2: Salud Pública y Servicios de Saneamiento para reducir la incidencia de la enfermedad de Chagas**²⁶. Su objetivo fue contribuir al Programa para el Control y Prevención de la Enfermedad de Chagas 1998-2002 del Ministerio de Salud y Servicios Sociales por medio de la reducción del vector en los hogares de la población en riesgo. El ministerio de Vivienda y Servicios Básicos se convirtió (2000) en la contraparte con 240 \$US por vivienda familiar. La asistencia alimentaria buscó compensar el trabajo adicional para mejorar los hogares para familias pobres, quienes, por razones de supervivencia, son incapaces de invertir en vivienda y salud.

53. **Actividad Básica 3: Apoyo Educativo para niños en edad escolar y preescolar**. Incluyó dos programas: el Programa para la Atención Integral para Niños y Niñas menores de 6 años de edad en áreas deprimidas bajo la responsabilidad del ministerio de la Presidencia y el Programa de Alimentación Escolar en el área del Proyecto Cotagaita - San Juan del Oro, en el departamento de Potosí, inicialmente apoyado por el FIDA e involucrando al ministerio de Educación, Cultura y Deportes. Ambos programas utilizan la asistencia alimentaria como un catalizador para fomentar la educación integral, el mejoramiento de la situación de las mujeres por medio de la capacitación, un enfoque de género, e incentivos para madres y padres para participar en acciones productivas y sociales de la comunidad y para mantener los niveles de asistencia a las escuelas.

54. **Actividad Suplementaria 1: Provisión de Nutrientes**. El objetivo fue incrementar el consumo de harina fortificada con hierro entre la población de niños y mujeres con anemia. Se realizó por medio de un acuerdo con las molineras para fortificar el trigo con hierro y vitaminas, y distribuyó hierro a través de los centros de salud y evaluó el consumo. El PMA también distribuyó aceite fortificado con vitamina A en sus raciones.

55. **Actividad Suplementaria 2: Ayuda para Niños de la Calle**. El programa fue iniciado con acciones conjuntas con instituciones de servicio social en un sistema nacional de inscripción como una de las actividades de la Oficina de la Primera Dama. Treinticinco (35) organizaciones de las 200 postulantes calificaron para participar en el programa de complementación alimentaria del PMA para grupos vulnerables en los comedores de varios centros de atención.

2.4.2 Programa del País 2003 – 2007

56. Meta: incrementar la seguridad alimentaria y el sustento de 554,000 beneficiarios por año en las áreas seleccionadas, con igualdad de género incluyendo acciones para salvar vidas en emergencias.

57. **Actividad Básica 1: Apoyo para la Seguridad Alimentaria y Medios de Vida Sostenibles** se dirige a 250,000 beneficiarios de los hogares más vulnerables a la inseguridad alimentaria, con el objetivo de que esos hogares creen y preserven los activos naturales, físicos y sociales que les permitan gozar de medios de vida sostenibles. Se pone énfasis en la mitigación de los efectos de desastres, la respuesta a emergencias y equidad entre hombres y mujeres. La actividad representa el 43% del presupuesto del PP.

²⁶ Chagas es una enfermedad debilitante encontrada solamente en México, América Central y del Sur, causada por un parásito transmitido por un insecto común que vive en los techos de paja y en las grietas de las chozas de adobe. El control se hace a través del mejoramiento de la casa, saneamiento e insecticidas.

58. **Objetivo Inmediato 1:** Apoyar el desarrollo de activos sociales y humanos. Incluye alfabetización, principalmente dirigida a mujeres, en un esfuerzo por mejorar su condición social y contribuir a la reducción de la desnutrición asociada con el analfabetismo. Este objetivo es perseguido a través de la implementación de actividades de alimentos por capacitación (APT) (se previó un 20% del presupuesto asignado a la Actividad Básica 1).

59. **Objetivo Inmediato 2:** Reducir la vulnerabilidad de los hogares con inseguridad alimentaria a los desastres naturales y otras crisis. Incluyó actividades para la protección de activos por medio de la construcción de gaviones, muros de protección, pastos nativos y bosques, la construcción de reservorios de agua, pequeños sistemas de irrigación, rehabilitación de tierras, forestación, pequeños sistemas de agua para el consumo humano y el mejoramiento de la infraestructura escolar y guarderías. El sistema es alimentos por trabajo (APT) y confía en las contribuciones de materiales no locales por las contrapartes, y de trabajo y materiales locales por la comunidad. También se proporciona capacitación relacionada con activos productivos y medios de vida sostenibles (70% del presupuesto de la Actividad 1).

60. **Objetivo Inmediato 3:** Proporcionar ayuda rápida y apropiada para las víctimas de desastres naturales y otras emergencias por medio de ayuda alimentaria y otros productos no comestibles y la rehabilitación de la infraestructura dañada (10% del presupuesto de la Actividad 1).

61. **Actividad Básica 2: Apoyo para el Desarrollo de Capital Humano.** Meta: crear las condiciones para que los hogares pobres puedan invertir en capital humano a través de la educación y la capacitación. La actividad incluye tres programas y representa el 57% del presupuesto del PP.

62. **El Programa de Alimentación Escolar en las Escuelas Primarias Rurales (PAE)** que beneficia a 42,000 niños mayores de 6 años de edad. La finalidad es apoyar la asistencia regular a la escuela primaria y mejorar la capacidad de aprendizaje mediante el alivio del hambre en el corto plazo. Las municipalidades altamente vulnerables y moderadamente vulnerables dan cuenta del 75% y el 12.5% del programa respectivamente (estas fueron seleccionadas antes de la definición de la población meta mediante el ACV). Existen planes para extender la cobertura con instituciones socias de UNICEF y GTZ en otra áreas de alta vulnerabilidad. Las principales contrapartes son las municipalidades y el cuerpo regulador es el Ministerio de Educación. La actividad involucra a los padres (en comités de escuela) en el manejo y preparación de alimentos, el mantenimiento de la infraestructura escolar y en actividades complementarias tales como huertos de hortalizas.

63. **Programa para la Atención de Niños y Niñas menores de 6 años (PAN)** que beneficia a niños en centros de atención preescolar. La finalidad es mejorar el estado cognitivo y el desarrollo nutricional y sicomotor de niños menores de seis años²⁷. Incluye cuatro líneas de acción: nutrición, educación, salud y protección. La actividad involucra a los padres a través del Comité de Padres, que generalmente proporciona trabajo voluntario así como alimentos y contribuciones en efectivo.

64. El PMA interviene en seis de los nueve departamentos²⁸, apoyando a 2002 centros de un total de 2301, en asociación con las municipalidades, prefecturas y ONG. La actividad tiene recursos económicos del BID, el Tesoro Nacional (TN), el Tesoro Departamental y las municipalidades, asistencia técnica de UNICEF y alimentos complementarios del gobierno de

²⁷ Edades de 6 meses a 6 años.

²⁸ Los criterios para la intervención incluyeron el nivel de seguridad alimentaria, datos sobre desnutrición crónica, y disponibilidad y acceso a la comida. De acuerdo con el ACV (2000) las tierras altas centrales y del sur (altiplano) fueron identificadas como las zonas más vulnerables sobre la base de la información económica sobre las municipalidades y su capacidad de responder a los riesgos más comunes.

Italia. Un 40% de los centros que operan con fondos del BID/TN han sido transferidos a las municipalidades para gastos operativos.

65. **Programa de Niños de la Calle:** La finalidad es contribuir al desarrollo de 7,200 niños, niñas y adolescentes que viven y trabajan en la calle mediante el mayor acceso a servicios de educación integral, salud y nutrición dentro de un marco de igualdad de género. El mecanismo es alimentos por capacitación. Opera en El Alto, La Paz y Cochabamba, donde hay un gran número de niños que viven y trabajan en la calle. Desde abril del 2004, la unidad de coordinación es el Viceministerio de la Juventud, Niñez y Tercera Edad dentro del Ministerio de Desarrollo Sostenible. El programa involucra una gran red de ONG y organizaciones de la Iglesia como socios en la implementación.

66. **Actividad Suplementaria 1:** Apoyo al programa de Micronutrientes. Los objetivos inmediatos son: incrementar el consumo de Vitamina A a nivel nacional, principalmente entre los niños y mujeres; consolidar el consumo de hierro mediante harinas fortificadas, proporcionar a niños escolares y preescolares píldoras antiparasitarias y supervisar y evaluar el estado de la fortificación de alimentos de consumo masivo, tales como harina y aceite.

2.5 CAMBIOS EN EL PROGRAMA DEL PAÍS Y COHERENCIA CON LA PHD

67. El Programa del País (PP) 1997-2001 siguió las sugerencias de la evaluación de medio término, reestructurando sus actividades alrededor de dos ejes y extendiendo el programa hasta diciembre del 2002 para ponerlo en línea con los ciclos de programación de las otras agencias de los sistemas de las Naciones Unidas. La Política de Habilitación para el Desarrollo ocurrió en un momento favorable para el ajuste del programa del país, contribuyendo a una mayor dirección, coherencia y consistencia.

68. El Programa del País ha hecho una significativa contribución al desarrollo de un sistema de definición de vulnerabilidad, el cual facilita la identificación de la vulnerabilidad alimentaria a nivel de la comunidad así como un sistema articulado de planeamiento, monitoreo y evaluación.

69. El PP 2003-2007, en línea con la PHD, ha adoptado un enfoque de planeamiento estratégico, que incorpora Gestión por Resultados (GPR). Este es un paso clave para ser capaz de demostrar resultados. En este proceso, el programa ha cambiado su énfasis de los objetivos, a resultados esperados medibles. Estos son expresados y resumidos por primera vez en un Análisis de Marco Lógico (AML) que permitirá monitoreos de resultados de corto y largo plazo y de impacto.

70. En términos del programa, la intervención del PMA ha aplicado la PHD concentrando sus intervenciones en dos actividades básicas - Apoyo para Seguridad Alimentaria Básica y Medios de Vida Sostenibles y Desarrollo de Capital Humano. Incluye la finalización de la actividad de atención de la enfermedad de Chagas²⁹, y el mantenimiento de los micronutrientes como una actividad suplementaria. La Actividad Básica 1, aún conocida como DRIPAD, es una continuación del programa previo, pero con un enfoque más integral y sinérgico para asegurar medios de vida sostenibles y con mayor énfasis en la capacitación. El énfasis ha cambiado del trabajo y el período de tiempo a ser recompensado con alimentos hacia la creación de activos fijos que generan condiciones económicas para mejorar las estrategias de subsistencia a nivel de la familia y de la comunidad.

71. Ya no hay más una conversión de comida a dinero para proporcionar insumos tales como crédito. Los proyectos de seguridad alimentaria exitosos tales como el programa de crédito para ganado lechero ya no pueden ejecutarse porque no involucran donaciones de alimentos. Esto

²⁹ El personal del PMA explicó que ya que ésta era una enfermedad relacionada a un parásito en particular, y no podría ser influida por una mejor nutrición, no encajaba con la nueva PHD.

reduce la flexibilidad del PMA para llevar a cabo programas integrales, y lo enfoca en un papel más estrecho, pero claramente definido, de provisión alimentos. Requiere estrechas asociaciones con diferentes instituciones que complementan apoyo alimentario con recursos materiales y humanos.

72. El PP ha ejercido su compromiso con la mujeres de manera sistemática, insistiendo en un enfoque de género en todas las etapas del planeamiento, implementación y monitoreo del programa, y se ha comprometido a implementar plenamente los ocho puntos del Compromiso Mejorado con las Mujeres del PMA (ver Anexo 5 para más detalles).

73. La Actividad Básica 1 (AB1), Apoyo contra la Inseguridad Alimentaria y Medios de Vida Sostenibles, corresponde al objetivo 5 de la PHD (Habilitar hogares, que dependen de recursos naturales degradados para su seguridad alimentaria, para cambiarse a medios de vida más sostenibles); involucra a las municipalidades con altos niveles de vulnerabilidad de hogares, y busca evitar estrategias de subsistencia que lleven al agotamiento de las bases de producción. La asignación de recursos a la AB1 es del 43% del presupuesto. En la AB1, la mayor parte de los recursos (70%) está adjudicada a la protección y rehabilitación de activos, con recursos para la capacitación que dan cuenta del 20% y 10% presupuestados para emergencias en el contexto de pequeñas emergencias frecuentes causadas por heladas y sequías.

74. El Objetivo Inmediato 1, Apoyar el Desarrollo de Actividades Humanas y Sociales, especialmente aquellas de mujeres, contribuye al objetivo de la PHD 2 (Habilitar hogares pobres para que inviertan en capital humano por medio de la educación y el aprendizaje), creando las condiciones en hogares pobres de modo que puedan invertir en capital humano a través de la educación y la capacitación, los cuales, a su vez, permitirán a las mujeres utilizar su tiempo libre en adquirir nuevos conocimientos prácticos.

75. El Objetivo Inmediato 2, Reducir la Vulnerabilidad de los Hogares con Inseguridad Alimentaria ante Desastres Naturales y otras crisis, contribuye al objetivo 3 de la PHD (Hacer posible que las familias pobres adquieran y preserven activos) con intervenciones tempranas en grupos vulnerables de hogares pobres que sufren de oscilaciones con respecto a la disponibilidad de alimentos, apoyando la adquisición y conservación de activos colectivos con base en la comunidad.

76. Actividad Básica 2 (AB2): Apoyo para el Desarrollo de Capital Humano, apunta al Objetivo #2 de la PHD. Cincuenta y siete por ciento del presupuesto está asignado al Desarrollo de Recursos Humanos en la AB2, reflejando la clara intención de la PHD de crear las condiciones que permitan que la población pueda superar problemas de marginalización de la corriente principal del desarrollo.

77. Actividad Suplementaria 1: el apoyo al Programa de Micronutrientes contribuye al área temática #1 (Habilitar a los niños pequeños y madres gestantes y lactantes para satisfacer sus necesidades nutricionales especiales y de salud relacionadas con la nutrición).

Hallazgos clave

- El PP actual está en línea con la PHD; tiene un claro enfoque y concentra esfuerzos en dos de las cinco áreas temáticas de la PHD, aunque debido a la naturaleza integral de las intervenciones, las otras dos áreas también están comprendidas.
- El PP ha incorporado también un número de medidas necesarias para la implementación de la PHD, tales como la introducción de Gestión por Resultados, mejora de la definición de población meta a través del desarrollo del ACV, mejores sistemas de monitoreo y evaluación, un fuerte compromiso con la igualdad de género y sintonía fina de APT con activos productivos.
- El enfoque de las actividades ha llevado al PMA retirarse de dos programas que aunque considerados exitosos (crédito para la producción de lácteos, y prevención de la enfermedad de Chagas) ya no encajan más con los requerimientos del programa.
- El precio de un mayor enfoque y la especialización en alimentos en lugar de efectivo, ha sido pagado en términos de flexibilidad reducida inherente a los alimentos.

3 HALLAZGOS PRINCIPALES

3.1 **¿QUE TAN RELEVANTE ES EL PP EN TÉRMINOS DEL CONTEXTO EN EVOLUCIÓN DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA Y SEGURIDAD ALIMENTARIA³⁰?**

3.1.1 *Políticas Nacionales*

78. El programa del PMA apunta a los objetivos DERP de mayor seguridad y protección de los pobres, con acciones dirigidas a la protección social de los menores, adolescentes y los ancianos; seguridad alimentaria en las comunidades rurales expuestas a los riesgos de escasez de agua; programas de emergencia en caso de desastres naturales, y garantías en la propiedad de la tierra y manejo del agua³¹. Los cuatro componentes estratégicos del DERP: i) mejor empleo y oportunidades de ingresos; ii) construcción de capacidades productivas para los pobres; iii) seguridad y protección mejoradas; y iv) la promoción de la integración social y la participación de organizaciones de base³² están a cargo del programa de Desarrollo del PMA.

79. El PP es relevante a la estrategia propuesta bajo discusión en el Ministerio de Agricultura, Viceministerio de Desarrollo Rural. Esta estrategia propone tres áreas de enfoque: desarrollar y mejorar cadenas productivas; incrementar la participación local y proporcionar apoyo directo a las municipalidades más pobres. La seguridad alimentaria está conducida a través del incremento de la producción, o por medio del desarrollo de la generación de ingresos provenientes de actividades no agrícolas. La política implícitamente reconoce una distinción entre los pobres - quienes tienen más potencial y son más atractivos para otros donantes - y los muy pobres, con quienes trabaja el PMA³³.

80. En línea con la preferencia del gobierno, el PMA no proporciona alimentos que compitan con los productos en el mercado local y compra productos nacionales cuando es posible. Principalmente el trigo es importado; y grandes cantidades de arroz, aceite y sal son comprados en el mercado nacional³⁴.

81. Las donaciones de trigo/harina desde 1995 han significado aproximadamente el 9-15% de la demanda total (ver anexo 4A). Con mucho la principal fuente de estas donaciones es la harina proporcionada por PL480 II. El PMA ha proporcionado generalmente menos del 30% de las donaciones, y menos del 3% de la demanda nacional - nunca más del 5%. El 2001, un año excepcional debido a una OU, el PMA proporcionó el 50% del trigo/harina donados o el 4.7% de la demanda nacional. En cada año con la excepción del 2001, las importaciones ilegales (se estima) han sido mayores que las donaciones del PMA³⁵. Estudios realizados por los proponentes de la soberanía alimentaria (AIPE) no han encontrado que las donaciones de trigo tengan algún impacto significativo negativo en los mercados en el corto/mediano plazo dado el déficit nacional total en trigo. Más importante en el largo plazo es el desarrollo de una estrategia de

³⁰ El Programa del País y el programa de la PHD son esencialmente los mismos en el caso de Bolivia, dado que no hay operaciones OPSR ni OU.

³¹ PMA, FAO, SINSAAT, MDSP *Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria en Bolivia*, La Paz, febrero 2002, p.128.

³² Gobierno de Bolivia, *Documento de Estrategia de Reducción de la Pobreza*, La Paz, marzo 2001, p.17.

³³ Entrevista con funcionarios del ministerio.

³⁴ Ver también la sección 3.3.4, Cuadro 18.

³⁵ Delegación de la Comisión Europea, Asociación de Instituciones de Promoción y Educación - AIPE, *Comida Propia...Comida Ajena. Alimentos en Bolivia: disponibilidad y donaciones*, La Paz, enero 2004, cuadro preparado por Espinoza G., Roberto. p.140 (Anexo 4A).

seguridad alimentaria que se ocupa de las reducidas opciones de Bolivia a través de su creciente orientación al mercado libre³⁶.

82. El PMA implementa su programa dentro del proceso y el marco de Descentralización y Participación Popular. Este proporciona estabilidad y sostenibilidad para el programa, al mismo tiempo que contribuye a la capacidad, desarrollo y credibilidad de las municipalidades. El veinte por ciento de los ingresos nacionales está asignado a las municipalidades sobre la base de la población, y la financiación de la PPAE es transferida preferentemente a las municipalidades pobres.

83. El Programa Nacional para el Desarrollo Integrado de niños y niñas menores de 6, que incorpora programas previos de CIDI/PIDI y PRONAM, es uno de los socios implementadores del PMA y es reconocido en el DERP como valioso para el desarrollo de los niños pero difícil de mantener. La sostenibilidad requerirá el apoyo de los sectores de salud y educación y de las municipalidades³⁷.

3.1.2 Pertinencia del contexto internacional

84. Una de las referencias más significativas para la cooperación internacional y particularmente para el sistema de las NNUU es el Documento de Metas de Desarrollo del Milenio. El PP boliviano está fuertemente enfocado en cuatro de los ocho objetivos de las MDM³⁸.

85. **Objetivo MDM #1:** erradicar la extrema pobreza y el hambre. El programa del PMA está específicamente dirigido a las poblaciones que están en mayor inseguridad alimentaria y en el más grande riesgo de hambre y desnutrición.

86. **Objetivo MDM #2:** alcanzar la educación primaria universal. El PAN y el PAE están directamente dedicados a atraer y mantener la asistencia preescolar y escolar primaria a través de incentivos en alimentos, y el mejoramiento del rendimiento académico por medio de una adecuada nutrición.

87. **Objetivo MDM #3:** promover la igualdad de género y autonomía de la mujer. El PMA ha integrado proactivamente una perspectiva de género en todas sus actividades, favoreciendo particularmente a las mujeres para la alfabetización y desarrollo de liderazgo en todas las áreas de sus programas.

88. **Objetivo MDM #7:** la garantía de la sostenibilidad ambiental está incorporada en el diseño de creación de activos, especialmente dado que la degradación ambiental es una de las principales causas de la inseguridad en las áreas objetivo.

89. Los esfuerzos de coordinación de la UNDAF han estado en ejecución desde 1999 cuando la ECP (Evaluación Conjunta de País) empezó; seguida por la UNDAF (Marco de la Asistencia al Desarrollo de las Naciones Unidas) formulado en el 2001. Los esfuerzos de coordinación han abordado asuntos sustantivos tales como análisis y programas, así como asuntos procesales relativos a procedimientos administrativos, ciclos de planeamiento, estrategias de comunicaciones, etc.

³⁶ La AIPE enfatiza la soberanía alimentaria sobre la autosuficiencia alimentaria, y considera que el comercio libre está reduciendo las opciones de Bolivia para usar herramientas de política para desarrollar una estrategia de seguridad alimentaria.

³⁷ DERP, op cit. p.27-28.

³⁸ Objetivo # 4 de las MDM (reducir la mortalidad infantil), # 5 (reducir la mortalidad materna) y # 6 (combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades) están abordados sólo tangencialmente a través de una mejor nutrición. Bajo el nuevo plan, el PMA ha reducido el énfasis en el objetivo # 6 retirando su apoyo al programa de reducción del mal de Chagas, aunque éste ha sido identificado en el contexto boliviano de las MDM como una de las principales enfermedades endémicas. El monitoreo de las MDM incluye monitorear el mal de Chagas.

90. Los objetivos del PMA están en línea con los objetivos del programa del UNDAF que incluyen: la promoción de la participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones; fortalecimiento de la capacidad institucional del gobierno central y de las municipalidades para contribuir a la consolidación democrática y a la construcción de un estado descentralizado eficiente; contribución al diseño, implementación y seguimiento de las políticas, programas y proyectos que apoyan la reducción de la pobreza y la eliminación de toda forma de exclusión social (UNDAF p.21). Los grupos de programa en funcionamiento incluyen Género, VIH/SIDA, Salud, Educación y Manejo de Desastres. Los grupos procesales incluyen Administración, Comunicaciones y Seguridad. El PMA participa en comités relevantes, incluyendo la contribución de dos miembros del equipo técnico, y la toma del liderazgo en los grupos de Género y CMD. Los asuntos procesales incluyen la armonización de procedimientos administrativos, gastos, viáticos, una lista común de consultores y una estrategia de comunicaciones para presentar un rostro común para las NNUU en Bolivia.

91. El proceso de coordinación es lento, lo cual no es sorprendente dada la estructura vertical de cada organización, la cultura organizacional y los programas establecidos, prioridades y procedimientos de cada agencia. Además, el proceso ha sido participativo, lo cual ha sido parte de su fuerza, aunque a expensas de la rapidez. Esta visión fue reflejada en las entrevistas con muchos de los miembros de la comunidad de las NNUU. Unos pocos expresaron frustración con la rapidez, pero la mayoría esperaba que sea un proceso largo y gradual, dado el peso de la historia y el proceso en cada estructura vertical.

Complementariedad e integración OU/OPSR

92. El PMA en Bolivia es principalmente un programa de desarrollo. No tiene actividades OPSR y solamente tiene una OU en años recientes. En respuesta al impacto devastador y extenso de El Niño del 2002, y la Declaración de Desastre a nivel nacional, un programa de US\$ 1,937,990 por única vez fue aprobado e implementado entre marzo del 2001 y febrero del 2002. Cuatro departamentos fueron comprendidos (Oruro, La Paz, Cochabamba y Beni). La infraestructura existente permitió al PMA (con alimentos) y a la OMS (con agua potable) intervenir rápidamente, aún antes de que el gobierno declarara la emergencia. Se proporcionó artículos comestibles y no comestibles, con el 41% de la comida comprada en mercados locales como complemento al trigo donado. El alivio fue combinado con alimentos por trabajo donde fuera apropiado limpiar y reparar infraestructura dañada o destruida.

93. El mecanismo clave para responder a emergencias en Bolivia es el programa de desarrollo y la infraestructura de su socio mayor en la distribución de alimentos, DRIPAD. Esta estructura permite al PMA responder rápida y efectivamente a emergencias donde quiera en el país. Ha respondido efectivamente a emergencias menores en áreas designadas y no designadas por el ACV, tales como El Alto, luego de la emergencia política en Octubre del 2003, en El Chaco, y en Lipez. En la última de éstas, en una emergencia surgida por una terrible tormenta de nieve, los miembros de la comunidad que estaban en el pueblo para las elecciones pudieron utilizar los suministros almacenados en la escuela para alimentarse a través de *ollas comunes*³⁹. El primero en llegar a la escena fue el PMA con alimentos y herramientas para limpiar la nieve. Cerca del 25% de la población de animales se perdió. El PMA juega un papel de liderazgo en el Equipo de Manejo de Desastres y es bastante respetado por su capacidad para movilizarse rápida y eficientemente. Es visto como una organización particularmente importante dado que la creciente inestabilidad climática y socio-política puede llevar a incrementar en lugar de disminuir las emergencias menores⁴⁰.

³⁹ "Olla común" - una forma tradicional de cocina popular que reúne el alimento disponible para compartirlo equitativamente entre los miembros de la comunidad.

⁴⁰ De las reuniones con donantes bilaterales. Muchos donantes y ONG resaltaron el alto perfil del PMA y su muy exitosa facilitación y coordinación de respuestas a emergencias en los recientes conflictos políticos en El Alto, o

94. El ACV identifica la susceptibilidad a desastres naturales como parte de la vulnerabilidad general de una comunidad. El planeamiento anual para la Actividad 1 prioriza las comunidades que recientemente sufrieron algún desastre tal como una inundación, sequía o granizada. La mayoría de emergencias son de pequeña escala y localizadas, afectando unas pocas comunidades o municipalidades en una escala que pone en riesgo a la población, pero que no constituye un desastre a nivel nacional. En este sentido, el programa ha sido muy exitoso en llevar el desarrollo a los márgenes de la emergencia, enfocándose en poblaciones particularmente vulnerables y ayudando a responder y prevenir las emergencia cíclicas que afrontan. En estas emergencias menores, y siempre que sea posible, el PMA favorece programas de alimentos por trabajo antes que la ayuda directa, con el fin de crear activos que reducirán la vulnerabilidad en el futuro.

3.1.3 Complementariedades y sinergias con intervenciones de otros donantes

95. El PMA es una parte integral de UNDAF, contribuyendo a su formación y gradualmente armonizando su propio proceso de planeamiento con el mismo. El mapa de actividades de las NNUU⁴¹ muestra que 96 municipalidades - particularmente en Potosí, Oruro, Cochabamba, Santa Cruz y Tarija - tienen tres o cuatro agencias de las NNUU que trabajan en el área. Solamente en ocho municipalidades el PMA era la única de cuatro agencias de las NNUU trabajando en el área. El PMA se sobrepone en 36 municipalidades con UNICEF, en 64 con UNFPA, en 68 con OMS/OPS, y en 10 con la FAO⁴². El PMA se sobrepone con al menos otras dos agencias de las NNUU en 61 municipalidades. El mapa fue preparado como una línea de base para mejorar la coordinación de los esfuerzos de las agencias de las NNUU, reducir la duplicación e incrementar el impacto. El proceso es todavía nuevo, y la presencia de más de una agencia de las NNUU aún no indica que haya coordinación. Las diferentes organizaciones tienen sus propias historias, dinámicas y prioridades que pueden requerir muchos años para armonizarse.

96. El PMA coordina activamente con muchas agencias de las NNUU a través de acuerdos generales y de proyectos específicos. El PMA coordina con UNICEF en el más reciente proyecto de 'escuelas amigas' con la provisión de programas de alimentación escolar (PAE). Actualmente la coordinación tiene lugar en Chuquisaca. Ambas agencias apoyan la alfabetización para mujeres, pero no trabajan juntas y han acordado no trabajar en las mismas zonas, ya que la estrategia de UNICEF no incluye APC (Alimentos por Capacitación).

97. A través de APC, el PMA coopera con el UNFPA en el Proyecto de Alfabetización Bilingüe utilizando la Salud Sexual y Reproductiva, y Género e Interculturalidad como contenido. Este trabajo está basado en un proyecto piloto en Chuquisaca, Potosí y Cochabamba entre 1999 y 2002 implementado por UNFPA (83%), el gobierno (10.5%) y las municipalidades (6%). La población meta fue de 100,000 personas indígenas rurales y periurbanas (75% mujeres) y el objetivo era fortalecer el papel protagónico de la mujer, disminuir el número de analfabetos y mejorar la demanda por servicios de salud reproductiva.

98. El PMA recientemente acordó trabajar a través de APT (Alimentos por Trabajo) con la FAO en la expansión de huertos escolares, que son complementarios a los programas de alimentación escolar, y son de interés de la FAO por su potencial para entrenar estudiantes en nuevos hábitos dietéticos y nuevo conocimiento productivo. La FAO los ve como un lugar para aplicar conceptos abstractos tales como matemáticas (suma, resta) física (irrigación) y botánica,

varios actos de coordinación con ONG socias para proveer ayuda alimentaria de emergencia en locaciones donde ellos trabajaban

⁴¹ UNDAF, (elaborado por ACV-PMA Bolivia) *Cartografía de Actividades de las Agencias de Las Naciones Unidas en Bolivia y Objetivos de Desarrollo del Milenio por Municipios*, La Paz, marzo 2003.

⁴² Las agencias de las NNUU tienen diferentes niveles de concentración en las comunidades, dependiendo de sus estrategias y mandatos. El PMA trabaja en 147 municipalidades. Por comparación, la OMS/OPS trabaja en 168, la UNDP en 139, UNFPA en 96, UNICEF en 63 y la FAO en 15 (Ibíd.).

así como para recuperar una conexión entre la educación rural y la producción. El PMA y la FAO también colaboran en compartir lecciones aprendidas, en apoyar a la reestructuración del SINSAAAT, y capacitar al personal clave del gobierno en monitoreo de la seguridad alimentaria.

99. La USAID es el donante de alimentos más significativo en Bolivia, trabajando de una manera muy diferente que el PMA. Las donaciones de alimentos a través de PL 480 son canalizadas por medio de ONG estadounidenses (Save the Children, CARE, FHI y ADRA). El trigo es importado como harina con el fin de evitar pagar el alto costo de los molinos en el mercado local. También monetiza la mitad de sus productos en el mercado local para proporcionar fondos para asistencia no alimentaria. Los socios PMA y USAID coordinan estrechamente para evitar la duplicación en las mismas áreas geográficas. Solamente en un caso, Querequewisi, la misión encontró un programa de alimentos auspiciado por USAID y operado por ADRA para niños y mujeres gestantes y lactantes⁴³.

100. El PMA tiene planes para expandir el PAE en sociedad con GTZ, que trabaja en partes del norte de Potosí con problemas de escasez crónica de alimentos. GTZ espera complementar el trabajo de municipalidades que ya están gastando algo de su presupuesto para comprar alimentos que les permitan ayudar al programa de alimentación escolar. GTZ considera que el programa incrementará la asistencia escolar.

101. El gobierno Italiano también proporciona ayuda alimentaria en cantidades modestas al programa PAN en la forma de quinua y trigo. Estos suministros fueron observados en los centros y fueron vistos como complementarios a las contribuciones de alimentos del PMA/municipales.

3.1.4 Pertinencia de la definición de la población meta del PP

102. De acuerdo al estudio del ACV de 2002, 148 municipalidades están en alto riesgo; incluyendo el 48% de municipalidades, afectando al 19% de la población, y cubriendo el 25% de la masa territorial⁴⁴. A grandes rasgos: 21 de 28 municipalidades en Chuquisaca están en alto nivel de vulnerabilidad; 18 de 44 en Cochabamba; 49 de 75 en La Paz; 24 de 34 en Oruro; y 30 de 35 en Potosí - para un total de 142 de las 148 municipalidades en alto riesgo⁴⁵. El ACV permite apuntar no sólo a nivel de municipalidad, sino también a nivel de las comunidades que forman cada municipalidad. Esto es nuevo en la cartografía de la pobreza en Bolivia. De acuerdo al ACV 2003, 7,738 (53%) comunidades son altamente vulnerables a la inseguridad alimentaria.

103. La definición de la población meta del ACV no se aplica dentro de las comunidades. Se le da considerable flexibilidad a las comunidades para aplicar sus propios mecanismos de toma de decisiones. Esto tiene el potencial de sesgar el proceso de señalar objetivos, pues las comunidades perciben las diferencias económicas significativas entre sus miembros. No obstante, la tendencia observada dentro de las comunidades visitadas era hacia la equidad. En la mayoría de los casos, todas las familias interesadas participaron, en parte porque no parecía apropiado excluir a nadie, aún si ello significara la ulterior división de las raciones disponibles, y en parte porque muchos de los activos creados tienen el potencial de beneficiar a toda la comunidad. En el caso de Choromomo por ejemplo, la discusión en la comunidad llevó a la conclusión de que las nuevas tierras agrícolas creadas por el proyecto deberían estar disponibles para los desposeídos. En Japo, mientras que todas las 50 familias participaron en la construcción de las piscigranjas, solamente

⁴³ Se basa en información proporcionada por los miembros de la comunidad.

⁴⁴ PMA, FAO, SINSAAAT, MDSP, *Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria en Bolivia*, febrero 2002. p.115.

⁴⁵ Lineamientos de Estrategia de País de Bolivia del PMA, junio 2001 p.3.

37 familias continuaron en su operación ya que las otras 17 tenían cantidades relativamente significativas de ganado y ni necesitaban los ingresos, ni tenían tiempo para trabajar⁴⁶.

104. En algunos casos, tales como en San Juan de Orcas o Japo, la dispersión de la comunidad hace extremadamente difícil proporcionar una buena cobertura de servicios. En estos casos solamente los beneficiarios más cercanos al centro del proyecto pueden participar. Esta es una limitación particularmente importante para acceder al PAN, especialmente donde el programa funciona por cuatro horas en lugar de un día completo.

105. La vulnerabilidad es determinada a través del análisis de factores que caracterizan a las municipalidades vulnerables y variables para su capacidad de respuesta.

- Factores que caracterizan a las municipalidades vulnerables:
 - combinación de factores de riesgo - principalmente granizadas, sequías e inundaciones;
 - bajo potencial productivo;
 - limitado acceso físico y económico a la comida;
 - falta de acceso a servicios básicos.
- Variables para su capacidad de respuesta
 - *producción*: potencial agrícola, potencial forestal;
 - *acceso económico y físico*: ingreso de \$USD per capita, acceso por carretera y ferrocarril;
 - *uso de alimentos*: atención médica, tasa de analfabetismo, hacinamiento;
 - *variables en inequidad étnica y de género*: Índice de Desarrollo de Género, brecha entre familias quechuas y españolas en la satisfacción de necesidades básicas⁴⁷.

106. La definición de la población meta urbana se desarrolla en línea con la política de la PHD, pero es un proceso más complicado. El proceso ACV del 2002 incluyó un compromiso del PMA, SINSAAAT, PASA, y USACE (la Unidad de Seguridad Alimentaria de la Comisión Europea) para adaptar la metodología ACV a las áreas urbanas y periurbanas, aún incompleta⁴⁸. Se estima que el 26% de las poblaciones urbanas y periurbanas, ahora la mayoría en Bolivia, no son capaces de satisfacer sus necesidades básicas⁴⁹.

107. Las instituciones con un alcance nacional y regional están utilizando el ACV. El Ministerio de Asuntos Campesinos y Agricultura (MACA) ha adoptado el ACV en su Estrategia Nacional para el Desarrollo Agrícola Rural (ENDAR) para determinar, junto con la FAO, las áreas de atención de emergencias. El Ministerio de Desarrollo Sostenible está utilizándolo como un instrumento de planeamiento estratégico a través de las unidades de planeamiento departamental. En el marco del Diálogo Social, ha sido utilizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y UDAPE. Otros programas tales como CARE, PASA y agencias de las NNUU están incorporándolo como un instrumento de planeamiento.

⁴⁶ De acuerdo a las familias participantes: no fue posible verificar con las familias no participantes. PASACH (Cooperación danesa) ha estado trabajando en la producción de ganado en el área.

⁴⁷ PMA, FAO, SINSAAAT, MDSP, op cit. p.23.

⁴⁸ PMA y otros, Análisis y Cartografía... op. cit. p.129

⁴⁹ PMA, PEP (Perfil de Estrategia de País) p.5.

Hallazgos clave sobre pertinencia

- Las prioridades para el PP del PMA son relevantes a las políticas nacionales de reducción de la pobreza y desarrollo rural y agrícola, aunque el gobierno carece de una estrategia claramente definida de seguridad alimentaria.
- El PP del PMA es consistente con las MDM y con el marco de trabajo y las prioridades de UNDAF.
- El programa de Desarrollo es el único programa regular del PMA en Bolivia. Está bien organizado para enfrentar y priorizar los desastres de pequeña escala naturales y provocados por el hombre que caracterizan la vulnerabilidad para los pobres de Bolivia. Las estructuras en el lugar para promover el desarrollo permiten al PMA responder rápidamente a todas las formas de emergencia.
- El sistema ACV de definición de vulnerabilidad ha sido muy útil para asegurar que la asistencia alcance a las municipalidades y comunidades con significativa vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, y que las actividades emprendidas - especialmente por medio de APT - apunten a algunas de las causas inmediatas de esta vulnerabilidad.
- Ya que la vulnerabilidad está también caracterizada por el acceso reducido a los alimentos debido a la pobreza, el papel del PMA dentro del marco de UNDAF de promover metas de desarrollo es también importante para llevar a cabo soluciones de largo plazo.

3.2 ¿CUÁLES SON LOS MECANISMOS, MEDIOS Y HERRAMIENTAS INTRODUCIDOS/FORTALECIDOS A NIVEL DE PAÍS PARA FACILITAR LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PHD/PP?

3.2.1 Progreso (y cambios) en la asociación

108. El PMA ha estado trabajando con DRIPAD desde que fue formado en 1996⁵⁰ y más recientemente, con el PAN, PAE y el programa de Niños de la Calle como socios implementadores primordiales. DRIPAD es una organización nacional, que consiste en un personal de 150 a escala nacional, con 8 en la sede de La Paz, y el resto a nivel departamental⁵¹. DRIPAD fue establecido como contraparte del PMA, responsable de la logística de la distribución de alimentos (alimentos por trabajo, PAE), y de la relación directa con otras contrapartes (por ejemplo municipalidades, ONG). Varias medidas, tales como el nombramiento de personal más por el principio del mérito que por decisión política, han sido tomadas para asegurar la institucionalización⁵². El Cuadro 7 ilustra el compromiso en recursos hecho por varios niveles de los gobiernos a los programas apoyados por el PMA.

109. El *Programa de País* ha sido descrito como una organización virtual establecida para supervisar a los socios del PMA. No tiene oficinas ni otra función fuera de la coordinación de las actividades relacionadas al PMA, incluyendo el DRIPAD (ubicado en el Ministerio de Agricultura), PAN (previamente en la Presidencia y recientemente bajo el VM responsable de la

⁵⁰ DRIPAD fue constituido como un programa a partir de un equipo existente desde 1990 dentro del Ministerio de Agricultura.

⁵¹ En relación al principal socio implementador, DRIPAD, el personal del PMA es muy pequeño. Incluyendo al director, los funcionarios del programa, personal logístico, personal de apoyo y choferes, hay solamente ocho miembros a nivel nacional y cuatro monitores regionales.

⁵² El proceso de descentralización se ha concentrado a nivel municipal. Las reformas institucionales a nivel departamental están incompletas.

Infancia) y PAE bajo el Ministerio de Educación, pero la implementación es responsabilidad de las municipalidades.

110. Con la reducción progresiva de la monetización, el PMA se hizo más dependiente de la asociación para la capacitación, y de los componentes materiales no locales⁵³. Esto ha permitido a cada socio concentrarse en sus fuerzas, para asegurar que la ayuda alimentaria sea incluida solamente sobre una base de real necesidad y no se convierta en el eje central de los esfuerzos de desarrollo. El aspecto negativo es que a veces es difícil encontrar socios apropiados en algunas de las comunidades más distantes y con mayor inseguridad alimentaria, donde el PMA debería estar trabajando, y el alcance de las acciones del PMA depende en alguna medida de los recursos del socio⁵⁴.

111. Bajo el proceso de descentralización y participación popular, y con la implementación del PPAE II, las municipalidades se han convertido en socios clave en el programa. Las municipalidades tienen los recursos para invertir, pero están buscando las oportunidades para usarlos en palanquear recursos adicionales y multiplicar su eficacia. En el caso de alimentación escolar y preescolar, que son actividades de recursos intensivos, el PMA ayuda a las municipalidades a cumplir sus mandatos. Los programas APT a través de DRIPAD ayudan a las municipalidades a construir sus infraestructuras productivas para responder prioridades en los PDM. No obstante, aún con los recursos de PPAE II, las municipalidades en las partes más pobres del país no son capaces de servir adecuadamente a todas sus comunidades más apartadas, o a todos los grupos vulnerables dentro de ellas.

112. Dado que la demanda excede a los recursos del PMA, el programa prioriza las municipalidades que han mostrado un verdadero compromiso para enfrentar las necesidades de sus poblaciones, asegurando así que la inversión tenga impacto y efecto multiplicador. Las municipalidades visitadas por el equipo de evaluación exhibieron altos niveles de compromiso con el programa y con las prioridades expresadas en las comunidades. Los indicadores de compromiso observados en las diferentes municipalidades incluyeron: asignación de recursos a los programas (PAN, PAE, transporte), desarrollo de otros programas para poblaciones vulnerables (por ejemplo, Servicios Legales Integrados -SLI- para mujeres), comités que trabajan por la descentralización y participación popular, apoyo de las comunidades visitadas, etc.

113. El programa trabaja con algunas ONG con compromisos de largo plazo en comunidades; por ejemplo PROAGRO con 9 años en la comunidad de Choromomo. En estos casos, los alimentos son complementarios pero no reemplazan el papel técnico de apoyo y organizacional que la ONG ha desarrollado con la comunidad. La provisión de alimentos también permite a la ONG y a la comunidad acometer proyectos más grandes tales como el proyecto de irrigación que no habría sido posible sin el apoyo alimentario.

114. A la vez que el programa se beneficia de las fuerzas de sus socios, sufre también de las debilidades de los mismos. El PAN por ejemplo no ha podido institucionalizarse totalmente, está localizado inexplicablemente en el Ministerio de la Presidencia, y según el BID, cuyo financiamiento está a punto de cerrarse, es incapaz de resolver sus problemas institucionales o gastar sus recursos apropiadamente. Mientras que algunos pasos han sido dados, tales como mudar el programa al Viceministerio responsable de la infancia, y reafirmar el compromiso del

⁵³ La distribución de alimentos es la prioridad para el PMA. Los rubros no comestibles corresponden al presupuesto del OCOD (2% del tonelaje recibido) - principalmente la capacitación (talleres, seminarios, viajes de estudio), algunos materiales para los trabajos, herramientas, suministros para oficina.

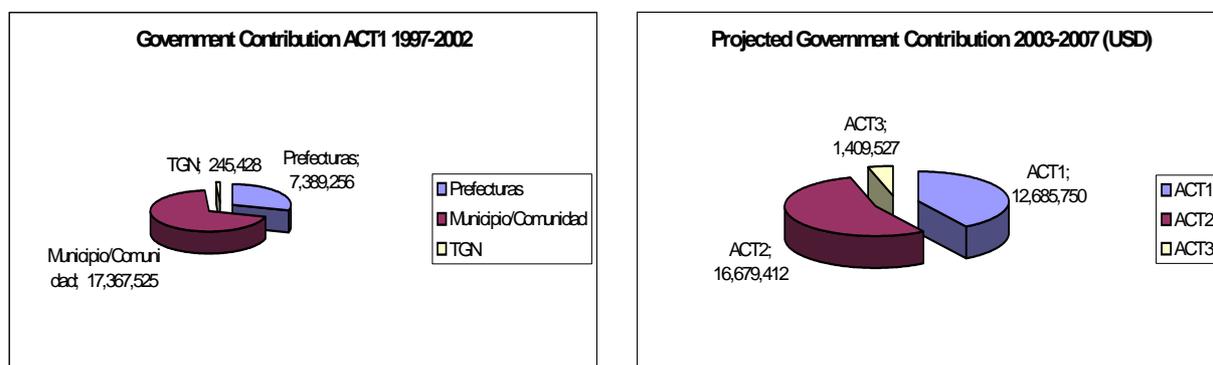
⁵⁴ En muchas de las visitas, vinieron representantes de otras comunidades para pedir ayuda del PMA porque nadie más les estaba ayudando. Aún las municipalidades tienen dificultades para alcanzar - en algunos casos - más de 100 comunidades.

gobierno con alguna clase de seguimiento hacia el PAN, su papel y capacidad como una contraparte después de diciembre aún no está claro⁵⁵.

115. Todos los acuerdos del PMA están "sujetos a la disponibilidad de recursos", debido a la estructura del financiamiento. Mientras que el PMA ha sido capaz de cumplir todos sus compromisos, las limitaciones del financiamiento probablemente desalientan asociaciones estables, de largo plazo.

116. La implementación indirecta requiere de un sistema efectivo de verificaciones y balances para garantizar la transparencia. En general, existen sistemas efectivos a través del comité de monitoreo de la comunidad, de sistemas efectivos de monitoreo y e informes computarizados, de visitas de supervisión de la OP del Programa/personal logístico que opera en La Paz, y del monitoreo del PMA en el terreno. En el caso de esta última, el equipo de evaluación encontró que había solamente tres monitores regionales, y un cuarto recientemente designado en La Paz, quien hasta hace poco había dependido del apoyo logístico de DRIPAD. Aún cuando DRIPAD es una contraparte altamente efectiva, el papel de los monitores es importante y debería ser dotado de recursos apropiadamente.

Figura 1: Participación pasada y proyectada del gobierno en programas del PMA



3.2.2 Participación y apropiación de actores

117. La participación de los actores está estrechamente vinculada a la asociación. Los principales socios implementadores - DRIPAD, PAE y la Red de Organizaciones de Niños de la Calle hacen significativas contribuciones a los programas en recursos humanos y financieros. La figura 1 muestra las contribuciones absolutas y relativas de la contraparte a los diversos niveles del gobierno (a la izquierda) y el gasto proyectado del gobierno por Actividad. Estas contribuciones demuestran el compromiso sustancial de parte de los diferentes niveles del gobierno.

118. A nivel municipal, los proyectos financiados a través de DRIPAD han sido ya desarrollados y aprobados por la municipalidad en su Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y priorizados en el Plan Operativo Anual (POA) por medio del proceso establecido de participación popular. La apropiación a nivel de la comunidad está asegurada por la capacidad de la misma de lograr que su proyecto sea incluido en el POA; aunque, aún con mayores recursos a nivel municipal, las municipalidades admiten que no es posible ejecutar todos los proyectos aprobados.

⁵⁵ Esto representa un significativo problema institucional para el gobierno. No es probable que el PMA pueda hacer mucho para influenciar al gobierno actuar aquí, dado que el principal donante, el BID, fue incapaz de asegurar una apropiada institucionalidad del programa. Representantes del PAN expresaron su optimismo de que se encontraría una solución en los ocho meses restantes del programa, pero no había ninguna evidencia aparente para el equipo de evaluación.

119. El programa respeta, incorpora y fortalece la cultura tradicional de la organización a nivel de la comunidad. Donde existen organizaciones apropiadas (por ejemplo comité de irrigación en Choromomo), el proyecto se construye alrededor de tal estructura, proporcionando apoyo técnico y fortalecimiento organizacional según se necesite. Los comités escolares se conceptualizan bajo las estructuras de descentralización y el PAE ayuda a establecerlos y fortalecerlos a nivel de la comunidad.

120. Una vez que un proyecto es aprobado, se forma un comité de distribución con un presidente, un vicepresidente, un tesorero, un representante itinerante y un secretario (2-3 miembros son mujeres). Las funciones de los comités son: i) asegurar la finalización de los trabajos; ii) solicitar las raciones de alimentos a la municipalidad y a DRIPAD; iii) distribuir las raciones de comida a los miembros de la comunidad de acuerdo al número de jornales; y iv) administrar las contribuciones para el transporte de comida. Cada familia beneficiaria contribuye con un pequeño monto en efectivo para el transporte de comida, el Comité viaja a la capital provincial o al punto de distribución para asegurar los controles.

121. El compromiso y la apropiación del programa están demostrados en parte por la buena disposición que hemos notado en los padres para dar su tiempo, alimentos y recursos en efectivo en las comunidades visitadas, a los programas PAN y PAE. En el caso de la Actividad 1 (DRIPAD) la misión observó que la mayoría de los programas involucraron una contribución voluntaria sustancial de tiempo de trabajo más allá de los días cubiertos por las raciones APT. Esto fue atribuido a un sentido de apropiación por los beneficiarios y una convicción de que los proyectos eran de beneficio directo para ellos y sus comunidades.

122. La misión observó que los comités de la comunidad mantenían y utilizaban los activos después de que las intervenciones del proyecto terminaban. En Potosí por ejemplo, el mantenimiento de la carretera era particularmente notable; en Japo, la comunidad continuó operando la producción de trucha y negocios en el mercado basados en las granjas piscícolas creadas bajo la modalidad APT. En Kenko, la comunidad ha mantenido y expandido su sistema de irrigación con sus propios recursos.

Hallazgos clave sobre asociación, participación y apropiación

- El PMA trabaja bien con una variedad de socios incluyendo al gobierno a todos los niveles, con otras agencias del sistema de las NNUU, con otras agencias de cooperación y con una variedad de ONG locales e internacionales.
- La asociación es particularmente efectiva en Bolivia dado el marco de Participación Popular y los recursos que lo acompañan (PPAE II), así como un nivel altamente desarrollado de organización de la sociedad civil y una cultura popular de trabajo comunitario, organización y solidaridad.
- Los programas del PMA solamente son tan fuertes y tan débiles como sus socios. Las prioridades de algunas poblaciones no son atendidas debido a la falta de socios con recursos suficientes para llegar a ellas.
- El PMA funciona con socios municipales dentro del marco de la ley de Participación Popular. La apropiación está garantizada por el hecho de que los proyectos apoyados por el PMA ya fueron incluidos en los PDM (Plan Municipal de Desarrollo) y priorizados por medio de los POA (Planes Operativos Anuales).
- El proceso de Participación Popular para determinar PDM y POA requiere la participación de comunidades a través de sus OTB (Organizaciones Territoriales de Base) y el monitoreo del gobierno municipal por medio de comités de vigilancia. La mayor participación, a su turno, ha llevado a un sentido de apropiación más fuerte entre las comunidades.
- Las contribuciones del PMA son inyecciones pequeñas y estratégicas, que tienen pocas posibilidades de desarrollar dependencia, y dependen de esfuerzos complementarios (capacitación, materiales y apoyo técnico) de los socios para tener un impacto significativo. Para estos últimos, los alimentos del PMA proporcionan incentivos para atraer y conservar participantes en proyectos grandes y/o procesos de desarrollo de mediano plazo.
- Considerando que el programa es indirectamente implementado a través de socios, el papel de los monitores del PMA en el campo es importante para monitorear el programa y los alimentos.
- El futuro del PAN necesita ser clarificado.

3.2.3 Progreso en la demostración de resultados

123. La PHD requiere que el PMA demuestre resultados de desarrollo. Esto ya estuvo bajo consideración para el Programa de País previo a la PHD.

124. Una revisión de los IEP muestra el compromiso del PMA en Bolivia para incorporar cambios a fin de demostrar mejor los resultados, particularmente a nivel de los resultados a nivel de efecto cualitativos:

- Por primera vez en los informes preparados en el 2002, se introdujo los resultados a nivel de productos y de efectos con sus respectivos indicadores fueron a pesar del hecho de que el PP 1997-2001 todavía no había especificado ningún resultado a nivel de efecto. Estos indicadores son cualitativos, que describen percepciones de los beneficiarios sobre los resultados para su producción, ingresos y el conocimiento y habilidades adquiridas a través de la capacitación y alfabetización. Los informes incluyen un análisis de sostenibilidad y reflexiones sobre lecciones aprendidas;
- Se incluye una sección para evaluar el progreso en los papeles de las mujeres en la administración y toma de decisiones, incluyendo figuras comparativas desagregadas por

sexo respecto a posiciones de liderazgo y para la responsabilidad de administrar la comida;

- Un borrador vincula el PP con la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza. El marco lógico fue preparado antes que el nuevo sistema de evaluación y monitoreo y los indicadores del PP deben ser revisados a la luz de los avances en la elaboración del sistema M&E.

Consolidación del Sistema de Monitoreo

125. El PMA está construyendo una herramienta de gestión compartida que integra los sistemas de monitoreo de las contrapartes implementadoras y del PMA. La elaboración del sistema M&E fue hecho en 10 talleres con DRIPAD, PAE, PAN y Niños de la Calle, con dos premisas: que integre todos los niveles de indicadores en línea con las políticas y que sea fácil de usar. En el 2002, todas las contrapartes tenían sistemas computarizados para medir entradas y salidas con el apoyo del equipo técnico del PMA. Sobre esta base, los indicadores a diferentes niveles del sistema han sido construidos y armonizados con especial atención en los indicadores para los resultados a nivel de efecto.

126. El Sistema de Monitoreo y Evaluación de la Actividades Básicas (SIMEVDA), está computarizado y ha sido aplicado desde 1996 a la actividad de DRIPAD ⁵⁶. Esto habilitó el monitoreo a nivel de la implementación con limitaciones - no incluye perfiles del proyecto o indicadores a nivel de efecto, y su rígida estructura restringió la emisión de informes. El ajuste del DRIPAD al sistema de monitoreo, en línea con la PHD es complejo y consume tiempo porque el programa tiene una amplia variedad de intervenciones, incluyendo un menú de once diferentes tipos de proyectos y subproyectos. Los documentos de reseña del proyecto, el archivo técnico de monitoreo físico y el archivo del informe técnico están siendo modificados para convertirlos en instrumentos de planificación por resultados, en formatos estandarizados y con indicadores apropiados para cada tipo de proyecto. El sistema ha estado en línea desde septiembre del 2003, y entró en vigencia en enero del 2004. Incorpora información a nivel de perfiles de proyecto y utiliza información del ACV. El ACV integra la información oficial del censo del 2001 y la codificación del Instituto Nacional de Estadística. La información incluye datos de todas las comunidades en el país. Su alcance a nivel de la comunidad fue puesto en operación a fines del 2003.

127. **Niños de la Calle:** La red institucional construyó su sistema de M&E llamado SISMEV con el apoyo del personal técnico del PMA. Los ajustes hechos fueron menores. Ellos ya han iniciado los sistemas articulados a SIMEVDA y han calificado personal.

128. La tarea de vincular PAE y PAN con los sistemas M&E del PMA está en progreso: El proyecto PAE compila los datos del monitoreo proporcionados por monitores PAE asignados a cada municipalidad (Chuquisaca) y área de supervisión (Tupiza) por medio de listas de verificación que son posteriormente descargadas en hojas de cálculo Excel, de las cuales se conserva una copia en los archivos de cada escuela. Este sistema está siendo actualizado con la ayuda del PMA dentro de una base de datos integrada.

129. El **PAN** tiene un sistema computarizado que está siendo revisado y mejorado con el apoyo del PMA. En cada centro se prepara informes semestrales basados en el monitoreo de Signos Vitales de los niños. El monitoreo de niños que asisten a los centros preescolares es efectivo y tiene un alto nivel de participación de la comunidad.

130. **MOVALM** es el sistema computarizado de control de almacenes utilizado por DRIPAD a nivel nacional. Registra todos los movimientos por productos y por procedencia de donantes, controla la recepción, administración, distribución y fecha de expiración de comestibles por

⁵⁶ Construido con software FoxPro.

actividades y por el tipo de ración alimenticia. Es un instrumento efectivo para la gestión y toma de decisiones respecto a los comestibles: puede proporcionar informes de balance inmediatos, facilitando la utilización óptima de los recursos (ejemplo: préstamos entre proyectos).

131. Además de MOVALM, los elementos de control incluyen:

- Monitoreo por un funcionario del PMA a nivel departamental. Actualmente hay cuatro monitores regionales del PMA localizados en Sucre, Tarija, La Paz y Cochabamba, con el importante papel de monitorear la distribución de alimentos a nombre del PMA;
- Los prefectos tienen la responsabilidad de los alimentos en los almacenes departamentales y están obligados a reponer cualquier pérdida en los almacenes;
- Vigilancia a nivel de los beneficiarios: Representantes de los diferentes comités que reciben alimentos verifican la cantidad y calidad de alimentos en los almacenes departamentales y los custodian hasta la comunidad. Además, se mantienen registros públicos de ingresos y alimentos distribuidos en cada despensa del PAN y del PAE, generalmente colgados en la pared;
- Auditorías anuales internas y externas y supervisión externa de la calidad y cantidad llevadas por superintendentes.

132. Las posibilidades de corrupción en el sistema boliviano son extensas, y reconocidas en el DERP, que proporciona varios mecanismos de transferencia automática de recursos para minimizar las oportunidades de corrupción y oportunismo político. En este contexto, mientras los alimentos pueden proporcionar menos oportunidades para la corrupción que el dinero, el elaborado sistema de controles y balances para el programa del PMA es necesario y apropiado. No obstante, está más allá del alcance de esta evaluación determinar la extensión de su eficacia.

Hallazgos clave en la demostración de resultados

- Se ha incorporado un sistema de Gestión por Resultados en el más reciente PP, incluyendo un análisis marco lógico con resultados a nivel de productos, efectos e impacto claramente definidos, junto con indicadores apropiados.
- Se ha desarrollado y se está implementando un sistema de monitoreo y evaluación amigable con el usuario, de alta calidad técnica y flexibilidad, y compatible con los sistemas oficiales de recolección de datos, para integrar los sistemas de monitoreo de los socios del PMA.
- Se ha hecho significativos avances en la integración de sistemas M&E a través de los programas, así como con los análisis ACV e información de línea de base.
- El sistema todavía requiere ajustes con los indicadores desarrollados subsecuentemente en el proceso de GPR. Los IEP aún no reflejan los indicadores incorporados en el análisis de marco lógico, lo cual ha sido un obstáculo para la valoración de resultados en esta evaluación. La construcción de indicadores es un trabajo en progreso, y va de acuerdo con el plan.

3.2.4 Incorporación del Enfoque de Género⁵⁷

Análisis de Género en el PEP (Perfil de Estrategia de País) y el PP

133. El PEP 2001 incluye un análisis de la situación de la mujer resaltando su gran vulnerabilidad y proporcionando lineamientos para una mejor definición de vulnerabilidad en hogares dirigidos por mujeres, indígenas, y sin tierras, y con menores ingresos que los hombres. Analiza las políticas del gobierno que atañen a la inseguridad alimentaria y propone acciones para

⁵⁷ Ver el anexo 4B para detalles adicionales del compromiso mejorado del programa y su coherencia con la PHD.

mejorar las oportunidades para las mujeres, fortalecer su participación ciudadana, y proteger sus derechos como mujeres. Sugiere enfatizar el papel de la mujer en la seguridad alimentaria, y promover su acceso a salud, educación, y mayor producción y participación en el mercado.

134. El PP fue elaborado dentro del sistema de planeamiento de GPR que incluye perspectivas de empoderamiento de género a todos los niveles (incorporación). También actúa proactivamente, programando en favor de los hogares dirigidos por mujeres, y políticas municipales y programas que favorecen a las mujeres.

135. El portafolio del programa refleja el compromiso hacia el mejoramiento de las condiciones y calidad de vida de las mujeres. La Actividad Básica 1 tiene mecanismos para asegurar la participación de las mujeres en los beneficios directos y el acceso a los activos e incluye la alfabetización bilingüe, la respuesta a los intereses estratégicos de las mujeres para mejorar su posición social e incrementar su autoestima. Actividad Básica 2: los facilitadores del PAN reciben capacitación en actividades tradicionales relacionadas con el cuidado de niños, pero también en derechos de las mujeres y los niños⁵⁸. Todos los proyectos consideran mecanismos para incrementar la participación de las mujeres en la toma de decisiones y control de recursos.

136. El IEP 2003 del PP 2003-2007 proporciona información acerca de los avances en el compromiso mejorado con las mujeres, incluyendo indicadores de género del proceso.

137. La capacitación, conducida a través de la asociación con otras organizaciones, está orientada a las necesidades prácticas y estratégicas de la mujer. La capacitación satisface las necesidades prácticas de las mujeres mejorando el conocimiento acerca del cuidado de los niños, ingesta de alimentos y nutrición, y adquisición de destrezas técnicas vinculadas a proyectos productivos. Responde a sus intereses estratégicos a través del conocimiento de los derechos de las mujeres, y la provisión de medios para incrementar su conocimiento social y autoestima a través de la alfabetización funcional.

138. Los formularios de las encuestas de línea de base contienen preguntas elaboradas solamente para mujeres, entrevistadas por separado, y también identifican hogares conducidos por mujeres y hogares sin tierras. Incluyen asuntos en las esferas productiva y comunitaria (liderazgo, participación en organizaciones) pero no en el campo reproductivo. Desde junio del 2003, cada oficina regional ha evaluado los bosquejos del trabajo con criterios de género.

139. DRIPAD tiene un funcionario de género en cada oficina regional para poner en práctica el enfoque de género a nivel local y promover asociaciones apropiadas con instituciones locales especializadas, incluyendo unidades de género en cada prefectura, y para crear sinergia en los proyectos. El/ella participa en el proceso de elaboración de lineamientos del proyecto alentando las consultas con mujeres, y proporcionando herramientas para aplicar el enfoque de género.

140. Algunas contrapartes municipales han hecho un compromiso activo en la atención de problemas de las mujeres. San Lucas, por ejemplo, es sobresaliente porque ha implementado Servicios Legales Integrales⁵⁹ en la mayoría de sus comunidades, promoviendo la organización de las mujeres con especial atención en la capacitación en derechos de la mujer. En estos casos, hay clara sinergia con los esfuerzos en equidad de género del PMA.

141. La omisión de las actividades reproductivas sobre la base de la información significa que una gran parte de la actividad diaria de las mujeres queda sin registrar, reduciendo su capacidad de ser usada como una herramienta de planificación y para medir un impacto social más amplio. La PHD es explícita en afirmar que "las actividades deberían ser diseñadas a la luz de otras

⁵⁸ Dado el limitado acceso a capacitación, estas oportunidades han ayudado a un número de mujeres a conseguir mejores empleos. Cuando la renovación de los facilitadores es alta, esto se debe usualmente a que ellos han podido encontrar mejores empleos debido a sus nuevas capacidades.

⁵⁹ Se supone que los SLI están establecidos en cada municipalidad, pero el cumplimiento varía a lo ancho del país, dependiendo de los recursos y compromisos.

demandas relacionadas con el tiempo de que disponen las mujeres, para asegurar que éstas puedan participar sin ser sobrecargadas⁶⁰. Se observó⁶¹, por ejemplo, que las mujeres frecuentemente extienden su jornada de trabajo por muchas horas para terminar sus actividades domésticas a las que se han sumado días completos de alfabetización. Las mujeres reportan también que frecuentemente llevan a sus niños más pequeños a la capacitación, donde inevitablemente éstos son una distracción para su concentración.

142. Sobre la base del análisis anterior, es importante incluir las actividades reproductivas en la línea de base, planificando y monitoreando aspectos del programa para proporcionar una aproximación más integrada a la equidad de género. Elementos tales como el cuidado de los niños o mayor atención para alentar la participación de los varones en papeles domésticos, por ejemplo, pueden ser mecanismos que pueden ser utilizados más extensivamente para apoyar la participación y el empoderarlas de la mujer en otras esferas. Paradójicamente, el PAN debería trabajar para liberar tiempo para la capacitación, pero los programas de alfabetización observados se llevaban a cabo los fines de semana, cuando el PAN no opera. Aunque los fines de semana proporcionan mayores posibilidades para que los maridos se involucren más en labores domésticas, en general, esto no ha sido tomado en cuenta.

143. El mecanismo de género a nivel del estado boliviano es particularmente débil actualmente, con pocos recursos y potencial limitado para intervenciones conjuntas⁶². Las oficinas de género a nivel departamental en la Prefectura, carecen de recursos técnicos y materiales, lo cual dificulta su actuación. La inestabilidad del personal técnico dentro de las prefecturas limita fuertemente su capacidad.

Hallazgos en asuntos de género

- El PP ha sido desarrollado e implementado dentro de los lineamientos de la PHD y en línea con los Compromisos Mejorados con la Mujer.
- Aunque la ayuda alimentaria y el contexto de pobreza extrema tienden a dirigir las actividades a satisfacer necesidades prácticas, el programa ha incorporado estrategias y actividades que responden a intereses estratégicos de la mujer, tales como papeles de liderazgo en comités, y alfabetización (APC) dirigida principalmente a mujeres.
- El compromiso y los enfoques de género son compartidos con las contrapartes y frecuentemente crean sinergias.
- El tema género es incorporado en los sistemas de planificación y monitoreo a través de la desagregación de la información por sexo, del desarrollo de indicadores de género y por medio de esfuerzos para tratar dicho tema en toda la información de línea de base.
- El análisis de género debería incorporar mayor atención hacia la carga laboral de las mujeres y su rol reproductivo, a fin de planificar y monitorear mejor el impacto. En parte, esto puede ser hecho alentando una mayor participación de los varones en roles domésticos para apoyar la participación de las mujeres en otras actividades tales como la capacitación.

⁶⁰ *Habilitación para el Desarrollo, Agenda de Asuntos de Política Ítem 4 del PMA, Roma 17-20 mayo 1999, p.15.*

⁶¹ Una adaptación del ejercicio "uso del tiempo" fue utilizado en encuentros comunitarios: se les preguntó a mujeres y hombres cómo pasaban cada hora del día, y cómo esto cambió cuando el programa de alfabetización de AC fue introducido. Hubo algunos casos cuando los hombres ayudaron en las tareas domésticas, pero más comúnmente, las mujeres se levantaban temprano en la mañana, y se quedaban más tarde en la noche para completar las tareas domésticas desplazadas por el programa de capacitación. Típicamente, las mujeres hicieron que los niños mayores cuiden a los animales, y llevaron a los menores con ellas.

⁶² La debilidad de los mecanismos de género está fuera del alcance de esta evaluación aunque debe notarse que ha recibido mucha atención y muchos recursos de la cooperación internacional a lo largo de los años.

ALGUNAS FORMAS DE INCORPORAR EL ENFOQUE DE GÉNERO

- Se requiere la participación equitativa de las mujeres en todos los comités formados por el programa. Hay una mayor tendencia a aceptar a las mujeres en comités de distribución de comida más que en otros comités de trabajo; debido a ellos, el PMA ha empezado a adoptar una estrategia de amalgamarlos para asegurar la participación de las mujeres en la creación de activos.
- Las actividades de alfabetización bilingüe son complementarias a esta estrategia, ya que un obstáculo crucial para las mujeres es su bajo nivel de lectura y aritmética. Las actividades de alfabetización apuntan a los intereses estratégicos de las mujeres para el mejoramiento de su posición social y el incremento de su confianza y autoestima.
- El PAN libera algo de tiempo para que las mujeres emprendan actividades productivas adicionales o de capacitación, y el porcentaje de mujeres haciendo esto se incluye como un indicador en el AML.
- El PAE y el programa de Niños de la Calle ponen especial atención en retener a las niñas en la escuela y en el alto riesgo que ellas corren en las calles.
- Todo acuerdo con las contrapartes está enmarcado dentro de los compromisos del PMA para con las mujeres.
- El PMA, junto con UNFPA, preside el Comité de Género establecido a través de UNDAF, y que ha sido expandido para incluir otras agencias bilaterales y multilaterales. Ha contribuido a la incorporación del género en las políticas de UNDAF.
- La estrategia del PMA incluye el hacer del género un tema curricular transversal en los programas internos de capacitación, el capacitar a los equipos de las contrapartes y el proveerles de apoyo técnico permanente. Desde 1999, el equipo del PMA ha sido dos veces al año para aplicar y perfeccionar el mayor compromiso hacia las mujeres.

3.2.5 Integración de VIH/SIDA

144. En relación con el objetivo 6 de las MDM, El VIH/SIDA no ha sido identificado como un problema de salud pública significativo en Bolivia. Solamente 916 casos fueron identificados entre 1984 y 2002, en una población de 8.3 millones, aunque el informe MDM resalta la importancia de la prevención y detección de ETS¹. De acuerdo con la OMS/OPS habían 998 casos a fines del 2002. No obstante, como no se ha reportado aproximadamente un 86%, la cifra real puede llegar a 4,600².

145. Uno de los cuatro grupos temáticos de trabajo en UNDAF, presidido por UNICEF, en el cual el PMA participa, trata sobre VIH/SIDA. Es un grupo mixto con participación de otras agencias bilaterales y multilaterales. Su interés principal es la prevención y detección en la influencia de programas y políticas gubernamentales. El PMA incorpora la toma de conciencia respecto del VIH/SIDA en su trabajo con niños de la calle. El VIH/SIDA no ha aparecido como un problema significativo de salud o de subsistencia en ninguna de las áreas señaladas como vulnerables por el ACV.

3.2.6 Obtención de Recursos

146. Como un País de Bajos Ingresos con Déficit de Alimentos (PBIDA) de acuerdo con la categorización de la FAO, Bolivia recibió 6% y 3% de COD respectivamente para Costos de Apoyo Directos (CAD) y Otros Costos Operacionales Directos (OCOD). Con el cambio en el estatus boliviano debido al incremento de las exportaciones de grano de soya (ver sección 2) el programa debería recibir solamente 4% para CAD y 2% para OCOD³. (ver Cuadro 7 abajo).

147. El programa del PMA en Bolivia está financiado casi exclusivamente como un programa de desarrollo. En contraste con el caso de Etiopía, el programa de desarrollo proporciona la infraestructura y los recursos para permitir al PMA responder a las emergencias mayores (por ejemplo El Niño) y emergencias menores,

¹ Progreso Objetivos de Desarrollo del Milenio, p.28.

² Propuesta de Proyecto del PMA/UNICEF presentada a ONUSIDA *Prevención de ETS-VIH/SIDA en Niños de la Calle y adolescentes que viven y trabajan en las calles*, La Paz, agosto 2003, p.2.

³ Guía de Planeamiento del Presupuesto del Proyecto del PMA, p.22.

tanto como para contribuir a reducir la vulnerabilidad a emergencias entre las poblaciones en mayor riesgo.

148. Tres áreas prioritarias dentro del presupuesto del PMA son Género, Monitoreo y Evaluación y Seguridad, ninguna de las cuales tiene una línea presupuestal propia. Los gastos de Género deben ser cubiertos por OCOD (por ejemplo talleres de capacitación para contrapartes, consultores, materiales, equipos); o CAD (costos de apoyo para proyectos dirigidos a mujeres, capacitación para personal del PMA). M&E y Seguridad deben ser cubiertos por CAD. El monitoreo de la distribución de alimentos debe ser presupuestado por separado (bajo TTAM) pero el monitoreo de GPR y elementos de ACV diseñados específicamente para generar líneas de base y el monitoreo de datos deben ser incluidos en CAD⁴.

149. Se puede esperar que los gastos de Género y M&E en particular no varíen significativamente con el volumen de alimentos distribuidos, y probablemente incrementen las expectativas puestas en el programa en el contexto de la PHD. Al mismo tiempo, sin embargo, los recursos disponibles probablemente declinarán dada la fórmula de financiamiento y la percepción que tienen los donantes sobre las necesidades en Bolivia asociadas con su nuevo estatus. La naturaleza de la fórmula de financiamiento y la falta de una línea de presupuesto específico para estos rubros, especialmente género, la hacen vulnerable a recortes.

150. El UNDAF y la *advocacy* son actividades adicionales que toman tiempo del personal y que no están en relación con la cantidad de alimentos recibida. Estas son contribuciones importantes a la implementación del PMA. Las fluctuantes y reducidas donaciones de alimentos, junto con el nuevo estatus de financiamiento pueden amenazar la capacidad de enfrentar estos retos.

151. Oscilaciones significativas en el compromiso de alimentos donados pueden tener un impacto sobre la capacidad de la OP para formar asociaciones estables, especialmente en el mediano a largo plazo. Operar sobre una base anual, y priorizar proyectos de DRIPAD según dónde han ocurrido las emergencias ha proporcionado hasta la fecha una significativa flexibilidad en la asignación de recursos, y el PMA ha sido capaz de cumplir sus compromisos. No obstante, los socios y beneficiarios están buscando compromisos de largo plazo en actividades tales como capacitación y, en particular, programas de alfabetización. Los programas de alimentación escolar y preescolar también requieren de compromisos de mediano plazo.

152. Las estructuras de financiamiento operacional han cambiado desde el año pasado, representando principalmente un cambio en la fórmula de transferencia. Hasta el 2003 se aplicó una fórmula fija: 1,2,3 + \$55,000 US\$ (1 director, 2 funcionarios nacionales y 3 como personal de apoyo). En el año 2004, el Director es pagado directamente por la sede, y un monto operacional fijo es asignado para ser distribuido a su criterio.

Cuadro 1: Presupuesto Operacional para el PMA (US\$)

	2003	2004
FAAP	413,768.96	262,000.00
CAD	605,782.97 *	217,500.00 **
OCOD	424,922.56 *	
Total	1,446,477.49	481,504.00

* PP 10002.0/10159.0

** PP 10159.0

⁴ *Ibíd.*, pp. 23-25.

Hallazgos clave en obtención de recursos

- La redefinición por la FAO de Bolivia de PBIDA a un estatus de "otro país" reducirá los recursos de OCOD y CAD por TM de alimentos. No obstante, dado el mayor compromiso con el UNDAF, con el desarrollo de asociaciones, con el tema de género y con el con el M&E, inherentes a la PHD, es probable que la OP requiera recursos más y no menos recursos fijos. La estructura de financiamiento del PMA no ha sido modificada para reflejar estas demandas de la PHD.
- Los recursos para operar el programa de desarrollo proporcionan la infraestructura para que el PMA responda a emergencias de todo tipo.
- La flexibilidad y la naturaleza de corto plazo de las intervenciones para la creación de activos (DRIPAD) ha permitido al PMA cumplir con todas las obligaciones frente a las contrapartes a pesar de lo fluctuante y de lo incierto de las donaciones voluntarias. No obstante, la falta de recursos seguros puede ser un obstáculo para explorar compromisos para asociaciones más estables, de largo plazo.

3.3 LOS PRINCIPALES RESULTADOS DE LA PHD A NIVEL LOCAL/NACIONAL

3.3.1 Introducción

153. **El propósito del Programa de País:** Incrementar la seguridad alimentaria y de sustento diario de 554,000 beneficiarios por año en las áreas señaladas, así como establecer la igualdad de género.

3.3.2 Actividad Básica 1 – Apoyo a la Seguridad Alimentaria y de Sustento

154. **Propósito:** Permitir a los hogares con inseguridad alimentaria crear y preservar activos naturales, físicos y sociales, para alcanzar medios de vida sostenibles, con un enfoque de equidad de género.

Beneficiarios

155. Los beneficiarios incluyen pequeños agricultores que poseen menos de 2 ha de tierra, campesinos sin tierra, especialmente mujeres, víctimas de desastres naturales, hogares conducidos por mujeres y mujeres analfabetas⁶⁷. Esta actividad apoya a los beneficiarios de Alimentos por Trabajo que participan principalmente en proyectos de creación de activos y a los beneficiarios de Alimentos por Capacitación que participan en programas de alfabetización y capacitación. Hay una tendencia general entre las comunidades de que la distribución de alimentos debería ser en la misma cantidad a todos los miembros⁶⁸. La participación de las mujeres en programas APT el 2003 es de 41.3% del total (DERP 10159.0).

156. Los objetivos en términos de números son generales. La selección de proyectos específicos depende en gran medida de la priorización de comunidades que han sufrido algún desastre local. Por consiguiente, hay flexibilidad para acomodar los números exactos a las necesidades. Como muestra el cuadro de abajo, solamente el año 2001 está muy por fuera de las estimaciones, debido a las emergencias generadas por El Niño de ese año.

⁶⁷ PMA, *Programa de País Bolivia 2003-2007*, p.10.

⁶⁸ Ver sección 3.1.4 párrafo 99 para ulterior discusión sobre la distribución dentro de las comunidades.

Cuadro 8: Total de Beneficiarios del Apoyo a la Seguridad Alimentaria y de Sustento⁶⁹

Año	Previsto		Real	
	Participantes	Beneficiarios	Participantes	Beneficiarios
1999	75,000	375,000	82,037	410,185
2000	137,573	687,865	125,249	626,245
2001	75,000	375,000	143,762	718,810
2002	142,019	710,099	137,032	685,164
2003	30,000 ⁽¹⁾	150,000 ⁽¹⁾	57,273	283,925

(1) Las cifras previstas corresponden solamente al PP 10159.0

Principales Resultados a nivel de Producto

157. Los principales resultados a nivel de producto son: Creación de activos para la producción agrícola, proteger los recursos naturales, mitigar desastres naturales y responder a emergencias.

Cuadro 9: Alimentos por Trabajo –Operaciones Regulares de DRIPAD para el 2003

Productos	Medida	Previsto	Real	% Logrado
1. Construcción y mejoramiento de carreteras	Km.	2,576	2,484	96.4
2. Construcción de puentes	m ³	7,455	7,455	100.0
3. Protección de tierras agrícolas	m ³	76,068	75,388	99.1
4. Sistemas de agua potable	Unidades	471	462	98.1
5. Sistemas pequeños de irrigación	Unidades	299	297	99.3
6. Apoyo a la producción agrícola	Hectáreas	3,970	3,948	99.4
7. Pequeños trabajos hidráulicos	Unidades	7	7	100.0
8. Diques de cemento	m ³	1,421	1,917	134.9
9. Invernaderos	Unidades	89	95	106.7
10. Apoyo a la producción de ganado	Unidades	2,550	2,548	99.9
11. Rehabilitación de pastos	Hectáreas	15	49	326.7
12. Infraestructura social y económica	Unidades	6,435	6,228	96.8
13. Construcción de viveros vegetales	Unidades	35	39	111.4
14. Forestación	Hectáreas	500	471	94.2

Informe de Actividades DRIPAD 2003

158. El rango de actividades de creación de activos está basado en las prioridades de la comunidad, así como la disponibilidad de socios y su capacidad para proporcionar insumos técnicos y no comestibles. Mientras DRIPAD es el socio gubernamental líder, el PMA también coordina actividades con FAO, GTZ, DIFID, UE, USAID, FHI, CARE y otros. Las intervenciones del programa responden a las necesidades de la comunidad y a las prioridades del PMA y son específicas y de corto plazo, mientras que el mantenimiento es responsabilidad de la comunidad. Estos factores ayudan a asegurar que APT no cree dependencia. Ejemplos específicos observados en el campo incluyen reservorios de agua, construcción de carreteras, y pequeños sistemas de irrigación.

159. Los alimentos distribuidos a los beneficiarios consiste en pescado en conserva, sal yodada, arroz, aceite vegetal y harina de trigo. El pago de una ración por día trabajado representa casi el 75% del salario mínimo y es proporcionado a los participantes sobre la base del trabajo concluido.

160. Los beneficiarios mostraron preferencia por recibir alimentos en lugar de efectivo por razones que fueron explicadas como sigue: i) los mercados están algunas veces muy lejos y traer los artículos a sus casas significa costo extra; ii) no hay infraestructura vial y el transporte es un problema; y iii) las madres son más conscientes de la importancia de alimentar a sus niños, y cuando "los maridos reciben el dinero, parece que algunas veces no llega completo a casa". En algunos casos, generalmente donde las comunidades estuvieron bien vinculadas a mercados

⁶⁹ El término beneficiarios se refiere al número estimado de gente que consume raciones de alimento distribuidas a los miembros de las comunidades participantes en los proyectos APT y APC, asumiendo que solamente un miembro participa y que una familia promedio está compuesta de cinco miembros.

locales, los beneficiarios informaron que el efectivo o los alimentos eran lo mismo para ellos: usarían el dinero para comprar alimentos localmente.

161. Durante las visitas de campo, se observó que estos activos son generalmente de buena calidad y están bien mantenidos por los miembros de la comunidad. Por ejemplo, en Río San Pablo, se observó que las carreteras construidas por las comunidades están en mejor condición que las construidas por la prefectura debido a los trabajos de mantenimiento. La creación de activos y mantenimiento observados incluyeron: producción de truchas en Japo, agricultura acrecentada en tierras irrigadas, por ejemplo: cosechas múltiples por año, nuevas tierras en cultivo, un programa de producción de mermelada (con APC del PMA) en Choromomo, carreteras, huertos escolares, y otros.

Principales resultados a nivel de efecto

162. Los **indicadores buscados de a nivel de efecto incluyen**: mayor participación de mujeres en la toma de decisiones de la comunidad, mejor capacidad de respuesta a emergencias locales; activos adicionales logrados y retenidos por los hombres y particularmente por las mujeres; y; producción agrícola incrementada por familia.

163. La capacitación en el uso de activos y el mantenimiento son parte del programa de creación de activos. Una encuesta de evaluación externa del 2002 encontró que el 65% de los miembros de la comunidad pensaban que la capacitación es útil. No obstante, la muestra encuestada incluyó beneficiarios y no beneficiarios, probablemente subestimando el valor de la capacitación. A pesar de todo, DRIPAD respondió con dos medidas: registrar a todos los beneficiarios de activos creados para la capacitación, e introducir APC. Al mismo tiempo, el 85% de los beneficiarios consideró que la organización de la comunidad había mejorado⁷⁰.

164. A pesar de su prominencia en el programa, no hay indicadores específicos a nivel de producto o efecto en alfabetización. La participación de las mujeres en la toma de decisiones de la comunidad es aparente en estructuras de comité, donde generalmente dos o tres de cada cinco miembros son mujeres. Dentro de los comités, un sistema rotativo de responsabilidad asegura que las mujeres juegan un papel activo en la toma de decisiones y en aspectos operacionales. Se observó también que los programas de alfabetización contribuyen a desarrollar la capacidad de liderazgo de las mujeres a través de la provisión de habilidades concretas y a través de la creciente confianza ganada por las mujeres⁷¹.

165. La capacidad de respuesta a emergencias está fortalecida a nivel municipal y de la comunidad, a través de la creación de estructuras de mitigación de desastres, incluyendo almacenamiento de alimentos en escuelas para los programas PAE. Durante las emergencias, la respuesta es rápida y la modalidad de APT se aplica cuando se considera apropiada, de acuerdo a la magnitud y tipo de la crisis.

166. Los hombres tienden a pensar que sus nuevas habilidades en lectura les ayudarán a participar en comités y otras organizaciones comunales a altos niveles, mientras que las mujeres piensan que ahora son capaces de ayudar y apoyar a la educación de sus niños y comunicarse mejor con ellos. Las mujeres también piensan que pueden explicar mejor sus puntos de vista y con más probabilidades de ser escuchadas y respetadas.

⁷⁰ En IEP 2003.

⁷¹ Esta era la opinión subjetiva de las mujeres y hombres en las reuniones de la comunidad. Las mujeres dijeron que tenían vergüenza de hablar en público, o que antes no podían participar en comités porque no sabían leer o escribir o contar.

Impactos proyectados⁷²

167. Los beneficiarios perciben que sus opciones han sido expandidas y su vulnerabilidad reducida por los activos creados. Durante la visita a la comunidad de El Kenko, se observó que la rehabilitación de tierras y la construcción de sistemas de irrigación ha incrementado las tierras cultivables a 6,000 metros cuadrados por cada familia. El volumen de irrigación durante las estaciones críticas cubre al menos el 50% de las pequeñas propiedades. La producción de maíz ha generado un importante proceso de acumulación que permitió a los miembros de la comunidad mejorar su organización y sostener otras actividades tales como la educación de sus niños. La venta de hortalizas y ajos ha incrementado el ingreso de efectivo. Como resultado, el nivel de vulnerabilidad mejoró de nivel 3 a nivel 4.

Impacto no buscado⁷³

168. En algunas comunidades, se observó que la creación de activos contribuyó a disminuir la migración a Argentina, Cochabamba o Santa Cruz, al cubrir las necesidades básicas de consumo. En el caso de El Kenko en el cual las actividades de producción requieren tiempo y esfuerzo, es atractivo quedarse. En Choromomo, la esperanza de beneficiarse con la creación de nuevos activos fue un incentivo, especialmente para los jóvenes, para quedarse en la comunidad y participar. No obstante, la migración permanece como una importante opción en la supervivencia de la familia, particularmente para los jóvenes hombres y mujeres. La migración a Argentina todavía continúa, a pesar de que su crisis económica resulte en una potencial disminución de ingresos para los migrantes.

169. Los huertos escolares en muchas comunidades ayudan a los estudiantes a incorporar diferentes verduras y frutas a su dieta, juegan un importante papel en la capacitación nutricional para toda la comunidad y son reproducidos en las parcelas familiares. Esto debería tener un impacto en la salud y nutrición familiar.

170. La comunidad de Japo inició un proyecto de reservorio de agua para el consumo de animales y terminó con un proyecto de cría de truchas. Este nuevo programa productivo permite la diversificación de productos, permite la generación de nuevos y bastante provechosos ingresos y la ingesta de proteínas adicionales⁷⁴.

171. En la comunidad de Choromomo un grupo de mujeres interesadas en desarrollar actividades para generar ingresos empezó un negocio de producción de mermelada con el apoyo técnico y la producción de árboles frutales de Proagra, y Alimentos por Capacitación del PMA. Esto no sólo proporciona oportunidades de ganancias para las mujeres, que trabajan principalmente cuando sus niños están atendidos por el PAN, sino que abastece de una producción local que la municipalidad compra para todos los centros del PAN en la municipalidad.

172. Como ya se mencionó en la sección de género, la capacitación en alfabetización fue muy importante para las mujeres pero implicó una considerable extensión de su jornada de trabajo. Se debería tomar medidas para compensarlas por este esfuerzo excepcional.

⁷² Es bastante temprano para observar el impacto bajo la nueva PHD.

⁷³ Resultados no buscados son aquellos no identificados como "resultados esperados".

⁷⁴ Las truchas se venden a 20 bs el kilo en San Luca, y a 22 en Sucre, según nos han informado.

Hallazgos clave en la Actividad # 1

- En general, los beneficiarios prefieren comida a efectivo porque complementa su consumo familiar, especialmente en emergencias, coincide con los intereses de las mujeres en proveer para sus niños, y les libra del problema de tener que ir a mercados distantes. Solamente en unos pocos casos, en comunidades bien integradas a mercados locales, los beneficiarios indicaron que les da lo mismo tener los alimentos o el dinero para comprarlos.
- Los activos creados son de buena calidad, en línea con las prioridades de la comunidad como se expresó en los POA, y generalmente bien mantenidos por la comunidad.
- La creación de activos y los programas APT benefician a toda la comunidad, mientras que los APC están dirigidos particularmente al empoderamiento de las mujeres.
- Las intervenciones son bien planeadas para reducir la vulnerabilidad a través del mejoramiento del acceso a recursos de agua y la gestión de los mismos, de la diversificación de fuentes de ingresos (por ejemplo: cultivo de truchas, producción de mermelada), y del mejoramiento del acceso a los mercados, en base a la evaluación de riesgo de ACV.
- Las intervenciones son de corto plazo y basadas en proyectos, y no parecen crear dependencia. La capacitación, que es integral a todos los aspectos de la Actividad, ayuda a asegurar los beneficios adecuados y el mantenimiento de los activos.

3.3.3 Actividad Básica 2 – Apoyo al Desarrollo de Capital Humano

173. **Propósito:** apoyar el desarrollo de capital humano de niños y niñas. Las metas específicas de cada actividad son:

- Apoyar servicios integrados de educación, salud y nutrición para niños y niñas de menos de 6 años, con énfasis en niños de 6 a 24 meses (proyecto PAN);
- Apoyar la asistencia regular a escuelas primarias en zonas designadas (proyecto PAE);
- Apoyar servicios integrados de educación, salud y nutrición para niños de la calle (Proyecto Niños de la Calle).

Beneficiarios⁷⁵

174. Los beneficiarios de esta actividad son tres grupos diferentes: niños preescolares de menos de 6 años, niños de escuela primaria de 6 a 12, y niños de la calle menores de 18.

175. **PAN:** El 2003, 23,316 niños y profesores varones, y 21,595 niñas y profesoras mujeres recibieron comidas escolares bajo este proyecto⁷⁶.

176. **PAE:** Los alimentos operan como un incentivo para que los padres mantengan a sus niños en la escuela, y ayudan a mejorar el rendimiento de los niños. Las cifras para el 2003 indican que 20,972 niños y profesores varones y 21,623 niñas y profesoras mujeres participaron, o el 95.3% y 94% del número planeado⁷⁷.

177. **Niños de la Calle:** Los alimentos operan como un incentivo para atraerlos a los niños de la calle a los programas integrados. Para el 2003, 3,766 niños y 3,007 niñas, o el 107.6% y el

⁷⁵ Los informes a la fecha no han proporcionado resultados que puedan ser comparados por años. Esto ha sido mejorado recientemente y debería ser posible observar tendencias en el futuro.

⁷⁶ IEP 100032.03 del PMA. Todos los niños y profesores participaron en el programa alimentario.

⁷⁷ *Ibid.*

85.9% de los números planeados de niños fueron apoyados⁷⁸ en los programas urbanos de El Alto, La Paz y Cochabamba.

Principales resultados a nivel de producto

178. Las entregas de alimentos a los programas PAN, PAE y Niños de la Calle, tienen lugar de manera oportuna de acuerdo a cronogramas: PAE cada seis meses, PAN cada tres meses y Niños de la Calle cada seis meses. Los pedidos de alimentos están basados en el número de niños que asisten regularmente a los diferentes centros y en la cantidad de alimentos almacenados. De acuerdo a los IEP para el 2001 al 2003, el siguiente cuadro muestra la cantidad de alimentos distribuidos para cubrir la actividad 2. El mecanismo es la distribución de dos comidas ligeras por día, desayuno y almuerzo, incluyendo harina de trigo fortificada, arroz, pescado en conserva, aceite vegetal y api⁷⁹.

Cuadro 10: Actividad 2 Distribución Anual de Alimentos

AÑO	TM Distribuidas
2000	2,441.20
2001	3,602.73
2002	3,726.00
2003	5,196.00

Fuente: IEP.

179. El principal resultado esperado a nivel de producto del PAN al fin del PP es la asistencia incrementada y regular a los centros preescolares. Los indicadores a nivel de producto incluyen: número de niños que reciben 220 raciones diarias, número de días atendidos, porcentaje de niños vacunados, contribuciones de los padres, y número de mujeres en actividades productivas. Los alimentos entregados consisten en pescado en conserva, sal yodada, arroz, aceite vegetal, y maíz y harina de trigo representando el 50% de las necesidades diarias. El PAN también recibe alimentos del gobierno italiano (fideos, quinua, café, sal y levadura) y a través de las municipalidades. Los centros del PAN coordinan con los centros de salud para vacunar a los niños y con la Seguridad Social Nacional que da acceso a los seguros básicos de salud.

Cuadro 11: Resultados a Nivel de Productos del PAN

PRODUCTOS*	AÑO		
	2001	2002	2003
% Niños vacunados	70	68	82
% Niños con acceso a seguros nacionales de salud	64	75	82
% Niños con monitoreo de salud actualizado diario	100	79	
% Niños con certificado de nacimiento ⁸⁰	72	75	
No. de padres capacitados		24,251	35,000
No. profesores capacitados	7,559	3,440	1,970
No. preescolares apoyados	2,821	2,002	2,002

Fuente: IEP del PMA.

* Los porcentajes se refieren al número total de niños, expresado en el cuadro 10

180. También se notó que en comunidades dispersas, tales como Japo, o San Juan de Orcas, muchos niños menores de 6 años no tiene acceso a los centros PAN que funcionan medio día debido a la distancia entre sus hogares y el centro. Además, se supone que el PAN debe atender a los niños de 6 meses a 6 años de edad, pero en la práctica, la mayoría de niños observados estaban entre dos y seis años de edad.

⁷⁸ *Ibíd.*

⁷⁹ Bebida andina hecha de maíz morado.

⁸⁰ Sin certificados de nacimiento, los niños no pueden ser inscritos en plan Nacional de Seguros de Salud. Ya que es difícil para las familias rurales aisladas inscribir a sus niños, ellos tienden a no hacerlo, especialmente a sus hijas.

181. Los factores que limitan la participación incluyen:

- Dependiendo de los recursos municipales, los programas PAN pueden operar por cuatro horas o por ocho horas. Muchos niños asisten al PAN acompañados por sus hermanos en edad escolar. Si el programa es solamente de cuatro horas, muchos padres prefieren no enviarlos, de modo que estarán sin supervisión hasta que los niños mayores hayan terminado la escuela;
- En las comunidades más dispersas, la distancia puede limitar la capacidad de participar de un niño pequeño. En San Juan de Orcas, por ejemplo, habían solamente 16 niños, de ocho familias, todas alrededor de las cuatro ubicadas céntricamente (de un total de siete) en la comunidad. En Japo partes de la comunidad estaban demasiado lejos para asistir, y los líderes de la comunidad querían establecer un segundo centro para servirles;
- La inscripción del grupo meta prioritario (6-24 meses) es baja⁸¹ por una serie de razones interdependientes: la más importante es que las municipalidades son incapaces de pagar por personal más especializado e intensivo o lidiar con las necesidades de los infantes. Además, tampoco se les suministró alimentos adecuados para esta edad. Por estas razones las madres estaban renuentes a dejar a sus bebés. El PAN no ha sido tan efectivo en alcanzar a este grupo como lo fue con el grupo de 2-6 años de edad.

182. Todas las comunidades visitadas durante las visitas de campo tenían comités de padres para administrar las donaciones de alimentos, contribuciones de los padres (efectivo y alimentos) y la preparación de los alimentos. El involucramiento de los padres incluye reuniones mensuales para el seguimiento del estatus nutricional de los niños. Los comités sirven como una valiosa base de capacitación para los padres, especialmente para las mujeres en los roles organizacional y administrativo.

183. **PAE:** Los indicadores a nivel de productos de la Alimentación Escolar incluyen: porcentaje de niños que reciben raciones por 200 días, número de escuelas atendidas, número de beneficiarios (niños y niñas), cantidad y calidad de contribuciones de los padres, número de miembros y número de reuniones de organizaciones de padres y número de padres en capacitación.

Cuadro 12: Resultados a Nivel de Producto del PAE

PRODUCTOS	AÑO		
	2001	2002	2003
% de asociaciones de padres capacitadas	72	90	77
No. escuelas primarias asistidas	420	520	660
No. raciones distribuidas		7,200,600	8,982,200

Fuente: IEP.

184. En la mayoría de las comunidades visitadas, las Asociaciones de Padres de las escuelas tienen al menos 5 miembros, 3 de los cuales son mujeres. Como los comités del PAN, ellos proporcionan valiosa capacitación organizacional y también sirven para lograr que los padres se involucren más en la educación de sus niños. El papel del comité es monitorear, administrar y controlar los alimentos, y recolectar y administrar las contribuciones en alimentos y efectivo (5-10 lbs) de los padres. Los profesores y los padres reciben capacitación en género, prácticas de salud y manejo y preparación de alimentos. La capacitación en liderazgo para las mujeres es una actividad prioritaria.

⁸¹ En las visitas a proyectos, solamente el centro (urbano) en Tupiza, tenía niños de menos de dos años (6 cunas) sirviendo a las mujeres trabajadoras. En Tarija - Yunchará también tenían cunas para los infantes de madres en capacitación y cursos de alfabetización. De otro modo, los centros observados atendían solamente a aquellos mayores de dos años. Algunos sugirieron que había poca demanda porque los infantes de menos de dos años son muy jóvenes para ser separados de sus madres. En otros casos, había un expreso interés en atender a los niños menores de dos años particularmente por el aspecto nutricional.

185. Las raciones para el programa PAE fueron cambiadas el 2004, ya que las cantidades de arroz y harina fueron consideradas excesivas y empezaban a acumularse. El cuadro de abajo muestra el cambio en la contribución a las necesidades diarias. Los cambios en las raciones son: arroz de 120g a 60g; harina de trigo de 120g a 80g; aceite vegetal de 20g a 15 g; api de 9g a 12g; sal de 4g a 6g. Esta nueva distribución de las raciones ayudará a expandir el PAE a nuevas municipalidades con inseguridad alimentaria y beneficiar a más de 20,000 estudiantes de escuelas rurales.

Cuadro 13: Contribución del PMA a las Necesidades Diarias

	Energía (Kcal.)	%	Proteínas (Gramos)	%	Grasas (Gramos)	%
Necesidad Diaria	600 – 900	30 - 45	16 – 24	40 - 60	7 – 11	10%
Contribución PMA 2003	1,122	55	27.4	54	27.5	40
Contribución PMA 1° semestre 2004	732	36	18.9	37	21.7	32
Contribución PMA 2° semestre 2004	713	35	16.6	33	18.5	27

Fuente: elaboración propia basada en documentación del PMA.

186. **NIÑOS DE LA CALLE:** El principal resultado esperado a nivel de producto es incrementar la asistencia a centros integrales. Los indicadores incluyen porcentajes de niños y niñas que asisten regularmente a programas educacionales, porcentaje de niños que trabajan y de aquellos que viven en la calle y que reciben raciones por 200 y 365 días respectivamente, y porcentaje de los que tienen acceso a los servicios de salud y a la participación en actividades productivas.

187. Durante la visita al Centro Mink'a en la ciudad de El Alto, la misión fue presentada a 8 diferentes tipos de centros, cada uno con su propia estructura. Los centros fueron identificados de acuerdo con los principales objetivos: recepción, rehabilitación y enseñanza. A nivel nacional (La Paz, Cochabamba y El Alto) hay: 1,635 niños participantes en refugios de recepción; 1,440 en programas de rehabilitación; y 3,698 niños en programas de enseñanza.

Cuadro 14: Instituciones, Centros y Raciones Diarias de Alimentos

Refugio	Instituciones	Centros	Raciones Diarias
Recepción	12	18	1,343
Enseñanza	22	35	3,707
Rehabilitación	18	38	1,645
Habilidades Técnicas	11	11	

Fuente: Informe, Proyecto Niños de la Calle, 2003.

188. Durante el 2003, 3,766 niños y 3,007 niñas recibieron una ración diaria de alimentos, con el PMA cubriendo entre el 40 y el 45% del total de costos de alimentación. Dentro de los refugios hay diferentes actividades para niños de la calle: inscripción, estabilización psicológica, educación, talleres de capacitación y desarrollo de diferentes actividades. Unos 3,698 niños (92.5% del total previsto) asistieron durante el 2003 a programas de escuela regular. Actualmente hay 11 unidades de las 13 previstas trabajando regularmente, y 310 niños fueron capacitados en proyectos productivos (100% de lo previsto).

189. El Centro Mink'a tiene un médico, una enfermera y un dentista a medio tiempo para atender a los niños de diferentes centros; ellos mantienen registros individuales de niños incluyendo las veces visitadas y medicinas suministradas. Los refugios coordinan con centros de salud y hospitales, escuelas y universidades, unidades sociales productivas, y otros con el fin de lograr el objetivo principal - proporcionar servicios integrales de educación, salud y nutrición a los niños de la calle. Durante el 2003 el 96% de los niños que participaban en el programa recibieron tabletas de desparasitación Mebendazol y dosis de vitamina A.

Cuadro 15: Niños de la Calle, Resultados a Nivel de Productos

PRODUCTOS	AÑO		
	2001	2002	2003
Raciones diarias de alimentos		6,836	6,773
% Niños que reciben mebendazol	97	95	96
% Niños que reciben Vitamina A	95	95	96
No. niños que reciben enseñanza regularmente	3,025	3,716	3,698
Unidades productivas trabajando	12	13	11
No. niños capacitados en actividades productivas	120	194	310

Fuente: IEP.

Principales resultados a nivel de efectos

190. **PAN:** Los principales resultados esperados a nivel de efectos para los beneficiarios del programa preescolar son estatus nutricional mejorado y desarrollo cognitivo y psicomotor por género y edad. Todos los centros del PAN tienen un sistema de información Nutricional y de Signos Vitales a través del cual los promotores hacen el seguimiento de la condición general de la salud de los niños. La mayoría de los niños en los centros visitados estaban en buenos niveles nutricionales, con sólo unos pocos presentando ligeras condiciones de desnutrición. Este sistema de información es monitoreado por los promotores y facilitadores sobre una base de caso por caso; la información es colgada en las paredes del centro, y los padres se mantienen informados sobre el desarrollo de los niños. Cabe mencionar que en algunos casos los niños pierden peso de viernes a lunes cuando no reciben los alimentos del PAN.

Cuadro 16: Indicadores Nutricionales para niños de 6 años y menores que asisten al PAN

Indicadores Nutricionales	2° Semestre 2002				1° Semestre 2003			
	Total Niños	Niños Evaluados	Nutrición Normal	Desnutrición	Total Niños	Niños Evaluados	Nutrición Normal	Desnutrición
Peso/Edad	58,096	50,178	80.4	19.6	61,390	31,330	81.7	18.3
Talla/Edad	58,096	52,875	54.0	46.0	61,390	31,330	57.3	42.7
Peso/Talla ⁸²	58,096	49,763	91.7	8.3	61,390	31,330	94.7	5.3

Fuente: Informes PAN.

191. El cuadro de arriba muestra el estatus nutricional de niños menores de 6 años de edad por indicadores nutricionales; un indicador peso/edad muestra una disminución de 19.6% a 18.3%. Se tomó acciones inmediatas durante el 2do semestre del 2003, un estricto seguimiento de niños con desnutrición o niños que pierden peso durante una semana. En el centro Tupiza Colmena así como en Tarija - Yunchará se observó que el menú para la semana incluyó comidas extras para los niños que necesitaban recuperar peso. En Tupiza, la misión observó que se les daba carne a los niños con bajo peso y se informó que se daba a las madres recomendaciones sobre alimentación para el hogar y fines de semana.

192. El principal resultado esperado a nivel de efecto del **PAE** es la asistencia regular de niños y niñas a la escuela primaria en las áreas determinadas como objetivo. Los indicadores son (desagregados por sexo): número de niños que asisten a la escuela sobre la base de tres meses, porcentaje de estudiantes promovidos al siguiente grado y la tasa de deserción.

193. De acuerdo con la información de los profesores y padres, la inscripción de niños se ha incrementado como resultado de la alimentación escolar. El 2003 la tasa de deserción primaria para niñas fue de 18% y para niños fue de 2% (IEP 2003). Durante las visitas de campo, se informó a la misión que casi no hubo deserción en estas comunidades. Las municipalidades están tomando un papel activo en promover la asistencia a la escuela basadas en el derecho del niño a la educación. En el caso de El Kenko, el incremento en la población escolar primaria fue de más del 100%, requiriendo la construcción de muchos nuevos salones de clase y nuevas instalaciones

⁸² El indicador peso por talla mide el efecto inmediato de la menor ingesta de alimentos o la presencia de enfermedad (principalmente EAD o IRA).

de cocina para la comunidad. En Choromomo, los profesores reportaron un incremento del 22% en la inscripción.

194. **NIÑOS DE LA CALLE:** El principal resultado esperado a nivel de efecto para el programa de Niños de la Calle es retener a los niños (principalmente niñas) en los refugios, dándoles alimentos, un lugar para dormir o vivir, capacitación, educación y habilidades para desempeñar diferentes actividades productivas. Los resultados del programa muestran que al menos el 70% de las niñas y los niños permanecen en los centros por más de un año. El estatus nutricional de los niños es evaluado periódicamente y cuando se detecta desnutrición, se lleva a cabo un seguimiento semanal. La mejora del estatus nutricional ha contribuido a un mejor rendimiento y progreso escolar, con el 70% de los niños demostrando un buen desempeño académico⁸³. La situación de estos niños es muy heterogénea. Hay tres razones principales para que los niños vivan/trabajen en las calles: violencia (incluyendo abuso sexual y físico); trabajo infantil; y pobreza familiar. Los refugios buscan integrar a los niños a sus familias y a la sociedad tomando en cuenta sus condiciones físicas y psicológicas.

Resultados proyectados a nivel de impacto

195. **PAN:** Los padres notan que los niños son más comunicativos, tienen más capacidades de razonamiento y son más abiertos al aprendizaje, tanto en los centros como en el hogar. Los niños preescolares se benefician de una mejor dieta y de mejores condiciones de salud, de educación y sanitarias.

196. Las madres del PAN tienen más tiempo libre para otras actividades. Durante este tiempo 'libre de niños' ellas pueden desarrollar mejores actividades de generación de ingresos, tales como el proyecto de mermeladas de Choromomo, o mejorar su capacidad a través de cursos de capacitación (por ejemplo en lactancia, nutrición, salud reproductiva y otros tópicos relacionados, impartidos en los centros del PAN). El uso de este tiempo varía significativamente de comunidad en comunidad. Algunas otras actividades de recreación son desarrolladas por los padres para compartir el tiempo con otras familias, profesores y estudiantes. En Querquewisi las madres organizan *picnics*. En el PAN Colmena las madres organizan actividades de recaudación de fondos para cubrir los gastos del centro.

197. **PAE:** En las comunidades visitadas, los profesores han notado una asistencia incrementada a la escuela, mayor puntualidad y mejores capacidades de aprendizaje. La información para el 2003 indicó que la tasa de promoción de las escuelas primarias para niñas y niños fue de 97% (informes IEP 2003).

198. A través de los comités escolares, los padres y madres están más involucrados con la educación de sus hijos. En algunas comunidades, por ejemplo, responsabilidades tales como el horneado de panes son asignadas sobre una base semanal no a un comité, sino a una pareja. Los padres también proporcionan alimentos y contribuciones en efectivo.

LOS NIÑOS DE LA CALLE mejoraron sus habilidades técnicas a través de sus talleres de capacitación, educación y desarrollo de diferentes actividades, el centro "Luz de Esperanza" ha desarrollado talleres de hortalizas, cocina, carpintería y panadería, donde los niños, varones y mujeres, desarrollan sus habilidades. Se están haciendo esfuerzos para ser autosostenibles. Los niños que presentaban el programa en la casa Mink'a demostraron un alto grado de apropiación y compromiso con el proyecto. Por ejemplo: i) algunos niños en el programa con invernaderos no tenían entrenamiento en riego de invernaderos, pero aprendieron por ellos mismos, encontraron alguien que les enseñe, e instalaron un sistema rudimentario de irrigación por goteo; ii) los niños están a cargo del manejo y administración de las unidades técnicas; iii) dentro de las unidades técnicas, los niños están entrenados en diferentes habilidades sostenibles.

⁸³ Programa de País de Bolivia 2003-2007, presentación del PP del PMA.

199. La estructura organizacional para el programa de los Niños de la Calle incluye aproximadamente 35 instituciones implementadoras, ONG, municipalidades y la Iglesia, cuya capacidad institucional fue mejorada a través de capacitación en seguimiento nutricional, manejo de alimentos e inscripción de beneficiarios. El programa también fortaleció el funcionamiento de la red de trabajo.

Impacto no buscado

200. Se notó que la participación de las mujeres en las actividades del PAN/PAE involucran responsabilidades adicionales a sus roles ya existentes. Esto se vuelve crítico cuando los hombres migran y las madres son sobrecargadas. En algunas comunidades donde la escuela llega hasta el 6to grado, se nos informó que los niños están ahora continuando su educación en los pueblos vecinos. La información para el 2003 indicó que la tasa de promoción de la escuela primaria fue del 97%⁸⁴ para niñas y niños.

201. La comunidad de San Juan de Orcas ha desarrollado un sistema de internado para los niños de los ayllus⁸⁵ lejanos para permitir a todos los niños de la comunidad asistir a la escuela. Esta "casa" se mantiene con las contribuciones de los padres. El establecimiento de tales hogares no estaba previsto como resultado.

202. Se ha desarrollado un fuerte apoyo en la coordinación con el Sistema Nacional de Identidad para la inscripción de los niños. Las tarjetas de identificación y certificados de nacimiento son entregados a los niños cuando es posible.

203. Actividad suplementaria: micronutrientes. Esta actividad suplementaria en coordinación con el Ministerio de Salud beneficia a los niños preescolares en los centros del PAN, niños de la escuela primaria (PAE) y niños de la calle, proporcionando vitamina A y sulfato ferroso y desparasitado con la distribución de tabletas de mebendazol. Las madres gestantes y lactantes también se benefician de la distribución de sulfato ferroso, y el programa apoya el consumo masivo de alimentos fortificados con vitamina A.

Hallazgos clave en la Actividad # 2

- La alimentación escolar ha mejorado la inscripción, asistencia y rendimiento académico de los niños y niñas en la escuela primaria.
- Los padres están altamente involucrados y comprometidos con el PAN y el PAE, como lo demuestran las significativas contribuciones de tiempo, alimentos y dinero en efectivo a los programas. Se ha observado tendencias positivas en la participación y liderazgo de las mujeres en los comités de padres.
- El monitoreo individual y seguimiento de los niños en el PAN y en el programa de Niños de la Calle proporciona mucho apoyo necesario para una población altamente vulnerable.
- El PAN no es muy efectivo en alcanzar a su grupo meta primario (6-24 meses) debido a una combinación de factores interrelacionados: el alto costo para los socios de atender infantes de esa edad; la falta de alimentos apropiados para ellos, y la renuencia de las madres para dejar a sus hijos muy pequeños en centros que no son de alta calidad.
- Los alimentos sirven como incentivo para que los niños y los padres se involucren, pero una vez que participan, ellos encuentran otros beneficios importantes, tales como el acceso a capacitación, tiempo para actividades adicionales, y capacidad organizacional que puede llevar al desarrollo de proyectos adicionales.

⁸⁴ Informe Estandarizado de Proyecto, 2003.

⁸⁵ Gobierno tradicional de la comunidad indígena, aún prevalente en muchas áreas rurales, y reconocido como OTB (organización territorial de base).

3.3.4 Uso eficiente de recursos a nivel de proyecto

Composición y Eficiencia de los Alimentos Donados

204. En el caso de las donaciones de trigo y harina, hay varias opciones de embarque dependiendo de la localización de la distribución dentro del país⁸⁶. Dado que la parte occidental del país contiene la mayoría de las comunidades con inseguridad alimentaria, los alimentos son importados vía el Pacífico, y recientemente, debido a la estructura de costos, a través de puertos peruanos (PMA 2003).

Cuadro 17: Costos de transporte del trigo

Puertos usados por el PMA	Arica (Chile)	Antofagasta (Chile)	Matarani (Perú)
Costo de importación del trigo- tarifa portuaria (\$US/TM)	6.95	10.34	4.21
Transporte a La Paz (\$US/TM)	32.15	32.00	27.50
Transporte a Oruro (\$US/TM)	35.00	32.00	35.00
Transporte a Cochabamba (\$US/TM)	47.00	46.67	45.50
Transporte a Potosí (\$US/TM)	52.00	47.50	51.50

205. La venta de trigo en el mercado local tiene muy poca influencia en los precios, y menos en la industria molinera que tiene una capacidad instalada de 2,950 TM/día (1,390 TM/día en la parte occidental del país donde la mayor parte del alimento donado es distribuido). El PMA es responsable en promedio de cerca del 9.45% de las importaciones de trigo. La adquisición de alimentos por el PMA el 2002 alcanzó 5,023 TM con un valor de \$US 1,897,610. Del total, 1,480 TM, por un valor de \$US 969,019, fue monetizado para la compra de productos locales. Ha habido alguna controversia sobre la incidencia de la ayuda alimentaria en el mercado boliviano. No obstante, muchos estudios llevados a cabo por el gobierno, la cooperación internacional e instituciones privadas muestran que la ayuda alimentaria (esencialmente trigo y harina de trigo) no influye en la formación de precios. El alto costo de la harina de trigo es esencialmente explicado por la industria concentrada que determina los precios en el mercado de acuerdo con los precios internacionales, costos de transporte y ganancias previstas de la industria. Por consiguiente, el problema principal en el mercado no es el volumen de la ayuda alimentaria, es la estructura ineficiente de la industria.

206. En años recientes a través de la venta de trigo, el PMA ha adquirido importantes cantidades de alimentos en el mercado doméstico, incluyendo aceite vegetal, margarina, arroz, sal yodada, api, quinua-cocoa. Trigo y pescado fueron comprados fuera del país. Los precios de la lenteja y la pasta en el mercado boliviano son mayores que en el mercado internacional. No obstante, dada la baja cantidad demandada por la ayuda alimentaria no hay incentivo para importar ambos artículos. La misión no observó muchas compras de productos a nivel estrictamente local⁸⁷.

⁸⁶ Los puertos del Pacífico incluyen Matarani e Ilo en el Perú, o Antofagasta y Arica en Chile por ferrocarril o carretera. Posibles puertos en el Atlántico incluyen Rosario (Argentina) o ríos desde Paraguay.

⁸⁷ La mayoría de los alimentos comprados "localmente" vinieron de Santa Cruz, particularmente aceite, azúcar y arroz.

Cuadro 18: Incidencia y Eficiencia de la compra de alimentos en el Mercado local (*)⁸⁸

<i>Producto</i>	<i>Compra en TM (2002)</i>	<i>Precio de Importación (\$US/TM)</i>	<i>Precio Local (\$US/TM)</i>	<i>Factor de Comparación (α)</i>
<i>Productos Nacionales Comprados</i>				
Aceite vegetal	302	910	776	0.85
Arroz	602	355	336	0.94
Sal yodada	85	185	97	0.41
Api (maíz)	147	-	630	
Quinoa-Cocoa	114	-	1,840	
Hojas de quinoa	82	764	739	0.96
Lentejas	32	777	900	1.15
Pasta	110	378	387	1.02
Harina de trigo	1,059	315	311	0.98
<i>Productos Importados</i>				
Harina de trigo	3,543	262	338	0.77
Pescado en conserva	94	900		

(*) Los precios y volúmenes se han redondeado.
 Fuente: PMA, La Paz - Bolivia, junio 2003.

207. Aunque la ayuda alimentaria en Bolivia es generalmente reducida, las donaciones de trigo y la harina de trigo alcanzaron el 10.7% del total suministrado del cereal en años recientes, y el 9.78% el 2003. Las razones para la importación de trigo en Bolivia están explicadas por los hábitos de consumo (tanto urbano como rural) que incluyen una alta demanda de trigo en la dieta, junto con los precios declinantes del trigo y la harina de trigo en el mercado internacional y la estructura no tan competitiva en el boliviano.

208. Como parte de su proceso, el PMA emprende una serie de estudios de mercado para establecer si las condiciones en las cuales compra productos domésticos pueden distorsionar el mercado. No obstante, en los últimos tres años, ningún producto ha tenido repercusiones negativas, porque generalmente representan menos del 1% del mercado. Las cantidades son interesantes para los pequeños productores y procesadores que han formado una asociación para alcanzar los volúmenes y calidad nutricional requeridos. La demanda del PMA ha generado esta oportunidad para los pequeños productores.

209. Todos los recursos del PMA están acoplados a diferentes niveles. Los gobiernos nacional, departamental y municipal financian el personal de DRIPAD, PAN, y PAE. Las municipalidades, ONG y otras organizaciones de cooperación proporcionan materiales no locales y apoyo técnico a los proyectos de DRIPAD mientras que las comunidades locales proporcionan adicional mano de obra gratuita y materiales locales. Para las actividades de alimentación escolar y preescolar, las municipalidades proporcionan alimentos complementarios, mientras que los padres proporcionan contribuciones voluntarias de tiempo, efectivo y alimentos. De esta manera, el PMA es capaz de demostrar resultados significativos con inversiones modestas.

210. Durante las visitas de campo, la mayoría de las mujeres y hombres en los grupos focales establecieron su preferencia por la ayuda alimentaria en lugar de contribuciones en efectivo o actividades pagadas. El principal argumento fue que los alimentos son escasos y los mercados están muy lejos de las comunidades. Los servicios de transporte son difíciles de encontrar y por consiguiente caros.

⁸⁸ Comparar precios locales con los de importación, produce un factor de eficiencia (α): un resultado menor que uno (<1) significa que la compra ha sido eficiente para el PMA, mientras que un factor α mayor que uno (>1) implica que la adquisición es más cara. Algunas veces los criterios para la compra no pueden ser sujeto de comparación a causa de los volúmenes requeridos o porque no hay productos comparables en el mercado internacional.

3.3.5 Consistencia de los resultados con los principios de la PHD

211. Un documento de la sesión de la Junta Ejecutiva del PMA de mayo de 1999, cuando la PHD fue aprobada, especifica los principios de la PHD. El documento es resumido abajo a la izquierda (aunque en forma ligeramente editada) y comparado con los comentarios de la misión a la derecha.

Objetivos PHD del PMA	Hallazgos de la misión
1. El PMA debe proporcionar asistencia alimentaria solamente cuando y donde el consumo de alimentos es inadecuado.	El PMA concentra sus actividades en regiones de Bolivia donde los déficits alimentarios son frecuentes y los proyectos cíclicos de alimentos por trabajo son llevados a cabo solamente en áreas donde las emergencias han reducido el acceso a los alimentos.
2. La asistencia con consumo de alimentos debe ser usada para alentar las inversiones y dejar un activo duradero - un activo físico o capital humano.	APT/APC dejan infraestructura productiva (proyectos de irrigación, huertos escolares, carreteras mejoradas, etc.) y una capacidad productiva incrementada a través de la capacitación y la alfabetización. La alimentación escolar contribuye a mejorar el aprendizaje.
3. Los activos duraderos deben beneficiar a los hogares pobres, con inseguridad alimentaria.	Solamente las comunidades más pobres (nivel 4 y 5 de acuerdo al ACV) y dentro de éstas, las comunidades tienden a priorizar a los miembros más pobres y sin tierras.
4. El PMA limitará sus objetivos a las cinco áreas focales de la PHD.	El programa de Bolivia se dirigió a dos de las áreas principalmente, y dos áreas adicionales. Los programas que no cayeron en ninguna de ellas fueron reducidos progresivamente.
5. La determinación geográfica de poblaciones vulnerables debe ser usada para concentrar recursos en áreas con inseguridad alimentaria.	El ACV asegura que solamente los más pobres (niveles 4 y 5) son seleccionados para los proyectos. Solamente en el caso de programas de alimentación escolar (PAE) establecidos antes de la PHD, hay aún un pequeño número de beneficiarios en comunidades "moderadamente" vulnerables (nivel 3). Los pobres urbanos elegidos son niños de la calle, entre los más vulnerables.
6. Una definición complementaria de grupos vulnerables se llevará a cabo para identificar beneficiarios proyectados dentro de estas áreas.	La determinación de población meta se hace a nivel de las comunidades dentro de la municipalidad. Después de esto, la determinación se deja a las comunidades mientras que tengan mecanismos de distribución efectivos y equitativos. Se encuentra en ejecución una determinación complementaria en el ambiente urbano, más complicado, donde la pobreza está creciendo.
7. Se utilizarán indicadores antropométricos y otros según sea apropiado; en otras situaciones se utilizará encuestas de hogares, elección de objetivos basados en grupos o autoelección.	La elección de objetivos basada en grupos y autoelección son bastante efectivos en el contexto boliviano, dadas las fuertes tradiciones de solidaridad, proyectos de trabajo de grupo, y efectiva organización comunitaria.
8. La oportunidad será tratada como un aspecto de elección de objetivos, proporcionando asistencia en el momento justo y reduciéndola progresivamente cuando la asistencia alimentaria ya no es necesaria.	Los proyectos APT son muy oportunos, llegando a tiempo para mitigar los efectos de un desastre local (generalmente pérdida de cosechas) y terminando con el propósito del proyecto realizado. Solamente los programas de alimentación escolar presentan un reto a la reducción progresiva, que no fue sistemáticamente ejecutada.
9. El PMA intervendrá temprano, antes de que los hogares con inseguridad alimentaria hayan vendido sus activos; se tomará en cuenta la estacionalidad durante el diseño de todas las intervenciones.	Las intervenciones han sido razonablemente rápidas y generalmente han permitido a las comunidades y hogares conservar sus activos. Generalmente las escaseces no son estacionales, pero sí cíclicas, y el trabajo es programado en lo posible para no interferir con otras actividades productivas.
10. El PMA hará mayores esfuerzos para entender los problemas y necesidades de los participantes, para utilizar indicadores objetivos para señalar cuándo es necesaria la ayuda y cuándo es tiempo de reducirla.	El programa boliviano ha invertido considerables esfuerzos en recolectar indicadores de línea de base y en construir indicadores útiles. Este proceso está todavía en ejecución.
11. Se utilizará normalmente metodologías participativas para entender las necesidades de	El programa toma ventaja del proceso de planeamiento participativo a nivel municipal y de comunidad en Bolivia,

Objetivos PHD del PMA	Hallazgos de la misión
los beneficiarios y para involucrarlos en el diseño de actividades apoyadas por la PHD.	priorizando proyectos ya seleccionados por las comunidades, respetando las organizaciones existentes, y apoyando las nuevas por ser necesarias para la implementación de proyectos.
12. El PMA debe ser proactivo en la búsqueda de asociaciones. La OP necesita ser más proactiva en la búsqueda de asociaciones.	El PMA ha desarrollado asociaciones efectivas a diferentes niveles; primero con los programas del gobierno, segundo con municipalidades y tercero con otras organizaciones multilaterales, bilaterales o nacionales.
13. En todas estas actividades el PMA enfatizará la eficacia de los costos. Habrá un enfoque en los resultados en línea con los objetivos de la PHD, el monitoreo y los informes serán más orientados a los resultados.	Está en ejecución el proceso de desarrollo de sistemas de gestión basados en resultados y en sistemas efectivos de monitoreo.
14. Se intentará y monitoreará nuevas metodologías y los resultados serán integrados en programación más extensa, más puntual y sistemáticamente.	El programa no ha cambiado dramáticamente ya que el PP ya tenía fuertes elementos de la PHD. Los cambios en la metodología incluyen mayor énfasis en la asociación, especialmente con otras agencias de las NNUU, mayor atención a la capacitación, incluyendo la alfabetización.
15. El énfasis en la innovación será acompañado de más rigor en el diseño para elevar la calidad de los proyectos apoyados por el PMA.	Los logros en esta área pueden ser encontrados principalmente en el proceso de planeamiento estratégico, y en la mejor recolección de datos de línea de base. El apoyo técnico está también disponible para los socios, para asistir en el planeamiento.

3.4 SOSTENIBILIDAD DE LOS RESULTADOS

212. El PMA identifica diferentes criterios de sostenibilidad:

- Para la Actividad 1, éstos incluyen: Participación de beneficiarios en todo el proceso desde la identificación hasta el seguimiento de proyectos; incorporación de actividades en los Planes de Acción municipales; generación de capacidad de planeamiento local a través de la capacitación e implementación de proyectos; y contribuciones de contrapartes locales, municipales, departamentales y nacionales;
- Para la Actividad 2, éstos incluyen: capacitación y participación en la programación y administración de alimentos, apoyo de contrapartes municipales en la cobertura de costos de operación locales (PAE); apoyo de ONG (Niños de la Calle); involucramiento y apoyo de los comités de padres y de las comunidades; capacitación y sensibilización a asuntos de nutrición, higiene y salud;
- La misión, como ya se describió en varias partes de este informe, observó todos estos criterios.

213. La misión también advirtió diferentes niveles de sostenibilidad:

- Individual: nutrición, educación, alfabetización, desarrollo de habilidades y empoderamiento son beneficios individuales que continuarán mejorando las vidas de los beneficiarios independientemente de la existencia continuada del programa. Dado el énfasis en el desarrollo de capital humano (Actividad 2) y en la capacitación y alfabetización en la Actividad 1, estos beneficios sostenibles necesitan ser enfatizados. Se reconoce, no obstante, que los niveles de nutrición son frágiles y pueden declinar para los escolares los fines de semana y los feriados. Por esta razón, la conciencia nutricional y actividades tales como huertos escolares que ayuden a cambiar patrones de conducta son importantes elementos de sostenibilidad;
- Organizacionalmente, la misión pudo observar el funcionamiento continuado de los comités para mantener y utilizar activos luego de la conclusión de las intervenciones del PMA. Mientras que las comunidades tienen largas tradiciones de organización, las

intervenciones han ayudado a fortalecer la capacidad de planeamiento, la orientación hacia proyectos económicos, y el involucramiento de la comunidad en la educación. Otra manera de promover la sostenibilidad es el incremento de la participación de la mujer y el desarrollo de la capacidad de liderazgo sobre bases más amplias.

214. La sostenibilidad económica fue observada en la continuación de proyectos económicos tales como la producción de trucha en Japo, mantenimiento de carreteras en Potosí y el desarrollo y crecimiento del proyecto de la producción de mermeladas por las mujeres en Choromomo. En Kenko, las ganancias económicas hicieron posible que la comunidad invirtiera los excedentes en la expansión de la infraestructura escolar, no planificada. También se notó que la alfabetización dio a las mujeres y hombres más confianza para emprender nuevas actividades incluyendo viajes y negocios fuera de su comunidad, sin miedo a ser estafados.

215. Institucionalmente, la asociación con otras agencias y ONG crea condiciones de sostenibilidad para los proyectos del PMA, los cuales, especialmente a través de DRIPAD, son esencialmente de corto plazo y altamente enfocados. Esto fue particularmente bien ilustrado en el caso de Choromomo, que tiene una larga relación con PROAGRO que les ha permitido tomar amplia ventaja de las oportunidades alimentarias del PMA dentro de un marco de apoyo técnico en curso. La sostenibilidad a nivel municipal fue también fortalecida por el apoyo a los PDM y POA. La sostenibilidad institucional es también evidente a través de la capacidad del gobierno para mantener programas tales como la continuación del programa Chagas a través del Ministerio de Vivienda.

216. La sostenibilidad institucional es aún cuestionable en el PAN, por razones externas al PMA (ver sección asociaciones).

Hallazgos clave sobre sostenibilidad

- La asociación y la participación son cruciales para la sostenibilidad, donde las intervenciones del PMA proporcionan apoyo intensivo y de corto plazo al desarrollo municipal y comunitario que de otro modo sería más largo.
- El fortalecimiento de la organización de la comunidad y de las mayores habilidades de liderazgo incrementa la capacidad de mantener, utilizar y luego desarrollar los activos creados por las intervenciones del programa.
- Los programas escolar y preescolar son sostenibles en la medida en que los padres sean capaces de incrementar su compromiso, aunque requieren recursos intensivos y son difíciles de sostener sin un amplio rango de compromisos institucionales. La alimentación tiene lugar dentro de los sistemas de educación (sostenible) y de educación temprana, lo cual puede no ser sostenible, dado el incierto futuro del PAN.

4 CONCLUSIONES Y ASUNTOS A SER CONSIDERADOS

4.1 CONCLUSIONES

217. El programa en Bolivia es consistente con los principios de la PHD y generalmente **ha logrado los resultados** previstos por la PHD, permitiendo a la población vulnerable participar en los esfuerzos de desarrollo. Los participantes en el programa son poblaciones vulnerables cuyos esfuerzos de subsistencia en tiempos de adversidad moderada (sequías, heladas, inundaciones, granizadas) pueden de otro modo reducir seriamente su capacidad de acometer proyectos de mediano o largo plazo, que podrían cambiar su situación. La ayuda alimentaria proporciona el margen que les permite dejar sus niños en la escuela, en algunos casos quedarse y trabajar en lugar de emigrar, y dedicar días que de otro modo podrían gastarse buscando alimento, a trabajar en la producción de activos, o a adquirir habilidades productivas o alfabetizarse.

218. El PP del PMA en Bolivia es principalmente un programa de desarrollo que ha incorporado importantes elementos de respuesta a emergencias. Esto es apropiado y efectivo dado que la mayoría de emergencias son relativamente pequeñas y de naturaleza localizada y pueden ser mitigadas a través de estrategias de desarrollo. La estructura en el lugar es lo suficientemente flexible para responder a cualquier clase de emergencia que se presente, permitiendo una respuesta rápida así como el desarrollo de grandes propuestas de OU cuando sea necesario.

219. Se ha identificado un número de **factores para el éxito** que podrían ser utilizados para formular **lecciones** para el mejoramiento general de la programación del PMA a nivel global. Éstos incluyen:

- La asociación ha probado ser un elemento clave de la eficacia del PMA en Bolivia. De particular importancia a nivel operacional es el DRIPAD, mientras que a nivel del programa, las municipalidades han jugado un significativo papel a través del proceso de descentralización y planeamiento participativo. Un número de ONG y socios de las NNUU aseguran intervenciones complementarias flexibles y apropiadas;
- La participación y apropiación del programa, y particularmente de los activos producidos en los proyectos APT aseguran el uso, mantenimiento y administración de los activos. El sentido de apropiación proviene de tres factores: los proyectos son identificados por la comunidad a través de un proceso de planeamiento participativo; la comunidad generalmente proporciona trabajo adicional impago y materia prima - o en el caso de proyectos de alimentación escolar y preescolar, comida suplementaria y efectivo; y la comunidad ha sido organizada alrededor del proyecto e involucrada en el mismo desde el comienzo;
- La apropiación y asociación son elementos clave que garantizan la sostenibilidad. Los proyectos de creación de activos son también acciones de tiempo limitado dentro de los planes generales desarrollados por municipalidades u otras organizaciones con un objetivo de desarrollo a largo plazo. Los proyectos no son emprendidos de manera aislada;
- Se ha creado sinergias, tales como huertos escolares que complementan programas de alimentación escolar, y programas de capacitación a ser atendidos por mujeres mientras que sus niños son cuidados en los centros PAN;
- La elección de poblaciones metas asegura que sean incluidos aquellos que realmente necesitan el apoyo alimentario y tienen altos niveles de motivación;
- Las estrategias de empoderamiento con fuertes énfasis en capacitación, alfabetización, participación y efectiva organización comunitaria aseguran que el recibir alimentos no

constituye una razón para la inercia. El programa es diseñado para promover la capacidad de los participantes para buscar soluciones y actuar en su propio beneficio;

- Una efectiva estrategia de género asegura que se incluya el empoderamiento y participación de las mujeres, a pesar de los grandes obstáculos que puedan afrontar. El apoyo (tal como desarrollo de liderazgo y alfabetización) es proporcionado para incrementar la participación de las mujeres en el proceso de toma de decisiones relacionado a las estructuras y actividades del proyecto. Se hace esfuerzos para asegurar que los estudios de línea de base definan adecuadamente y analicen el impacto de las inequidades de género en las poblaciones metas.

4.2 ASUNTOS PARA CONSIDERACIÓN Y RECOMENDACIONES RELACIONADAS

220. El propósito básico del Estudio Bolivia fue contribuir con elementos basados en la evidencia al proceso de evaluación general a través de la valoración de los principios, actividades y resultados relacionados de la PHD en el contexto de un país específico. La elaboración de recomendaciones específicas para mejorar la programación de desarrollo del PMA en Bolivia no fue por consiguiente considerada una prioridad al preparar la metodología de estudio. No obstante, la misión ha identificado unas cuantas recomendaciones y asuntos a considerar para la administración del PMA y los donantes del PMA que podrían proporcionar vías para el mejoramiento en la programación del PMA en Bolivia.

221. Mientras que la **asociación** es generalmente uno de los puntos fuertes del programa, también tiene algunos inconvenientes: además de tomar ventaja de la capacidad de los socios, es vulnerable a sus debilidades. La misión identificó tres principales rubros a este respecto:

- El PMA no es capaz de llegar a algunas comunidades y poblaciones aisladas y altamente vulnerables dentro de esas comunidades apuntadas por el ACV porque no hay socios implementadores capaz de llegar allí. En el caso del PAN, por ejemplo, la atención es limitada porque en muchos casos, los recursos municipales pueden estar disponibles para operar solamente 4 horas al día; y/o están localizadas solamente en los centros de comunidades dispersas y no accesibles a la mayoría de los niños que los necesitan. Además, una alta tasa de personal es requerida para atender las necesidades de los grupos prioritarios del PMA (6 - 24 meses de edad) y por consiguiente, con frecuencia no son atendidos en absoluto;
- En segundo lugar, no hay planes sólidos (actualmente) en cuanto a cómo y con qué recursos el PAN continuará funcionando, una vez que el BID se retire a fines de este año. Sus objetivos por el momento son simplemente mantener lo que ya está en marcha;
- El perfil del PMA en el campo y su capacidad de monitorear y coordinar es limitada. El PMA debe incrementar su presencia y capacidad) para el monitoreo (independiente del DRIPAD) de logística y programas en las áreas de implementación.

Recomendación: Como no hay forma fácil de alcanzar a los niños más vulnerables en las áreas remotas, el PMA debe considerar la posibilidad de promover las necesidades de esta población a través de un enfoque de *advocacy* con otras agencias multilaterales y bilaterales (UNICEF, Save the Children, etc.) que eleve el perfil de esta población ante los que toman las decisiones y ante el público en general. Al mismo tiempo, el PMA debe buscar proactivamente asociaciones que fortalecerán la capacidad municipal de prestar servicios a los más vulnerables, especialmente las municipalidades más olvidadas donde hay pocos donantes.

Recomendación: El PMA debe asegurar que cada región tenga un monitor, equipado con los medios para el monitoreo independiente, quien asegurará una presencia para el PMA, transparencia de todas las interacciones, e identificará sinergias y oportunidades para una mayor colaboración con varios socios a nivel local.

222. Mientras que la determinación de los mas vulnerables ha sido generalmente un factor de éxito, dos asuntos quedan por ser abordados. Se está logrando progresos en la aplicación del

ACV a nivel urbano, aunque este proceso es incompleto y mucho más complejo. Mientras se reconoce generalmente que la pobreza está aumentando en áreas urbanas, no está claro en qué circunstancias la ayuda alimentaria es una solución apropiada, dado que los alimentos están en general disponibles, y en abundancia, en las ciudades. Mientras que el equipo encontró en él un efectivo incentivo para grupos altamente vulnerables que "caen por las grietas" (niños de la calle), parece que proyectos como los programas de alimentación escolar, aún en los vecindarios más pobres, deberían estar dentro de la capacidad de recursos de los principales centros urbanos, y no deberían ser una prioridad del PMA. Además, el caso de La Paz muestra que hay negocios locales capaces de proporcionar servicios eficientes, rentables a la municipalidad.

Recomendación: En municipalidades con riqueza significativa pero con altos niveles de desigualdad, el PMA no debería proporcionar asistencia alimentaria a las escuelas y preesuelas excepto en emergencias. En cambio, debería abocarse a actividades de *advocacy* en nombre de los niños con desventaja, y ofrecer apoyo profesional y/o logístico en la organización, capacitación y operación programas de alimentación escolar, donde sea apropiado.

223. Se ha emprendido excelentes iniciativas de **igualdad de género**, con resultados significativos. Uno de los retos que permanecen es integrar mejor el análisis de las actividades reproductivas de la mujer al planeamiento y monitoreo con el fin de asegurar que el programa toma en consideración la extensiva carga de trabajo y la complejidad de la vida de las mujeres.

Recomendación: El PMA debería afinar su estrategia de género para integrar mejor un análisis de roles reproductivos en el análisis y estrategia general de género.

224. Las **estrategias de recursos** para el desarrollo de programas deberían ser revisadas. En la estructura presupuestal del PMA, los recursos en efectivo para implementar actividades complementarias relacionadas con el desarrollo (CAD y OCOD) están definidos como porcentajes de alimentos donados, o sea que no están relacionados a costos fijos (tales como personal), y que ellos pueden variar dependiendo del nivel de las donaciones. Además, el reciente cambio de estatus de Bolivia a la categoría de "otros", significa que el apoyo en efectivo para OCOD y CAD decrecerá al 2% y 4% de los respectivos 3% y 6% de que previamente disponía como un PBIDA (País de Bajos Ingresos con Déficit de Alimentos). Al mismo tiempo, los requerimientos de la PHD especialmente en términos de asociación, equidad de género, definición de poblaciones metas y M&E necesitan altos niveles de personal permanente, profesional y recursos que necesitan ser financiados a través de CAD y OCOD. Hay una aparente contradicción entre la dirección de la PHD y la estructura de financiamiento para los proyectos de desarrollo, lo cual debe ser dirigido al nivel de la sede del PMA.

Recomendación: El PMA debería reconsiderar las fórmulas para determinar OCOD y CAD. Estas no deberían estar relacionados con el volumen de alimentos, sino con una estrategia de país bien definida que incluya la *advocacy*, mejorando los resultados a nivel de impacto de monitoreo.

225. Debido a los trabajos del PMA en la asociación, a veces es difícil **demostrar resultados** atribuibles a las intervenciones del PMA. Es importante recordar que mientras el programa proporciona alimentos como un incentivo o catalizador para la participación en otras actividades (creación de activos, alfabetización, educación) son las otras actividades las que tienen el impacto de desarrollo más significativo. La misión no tuvo la oportunidad de comparar, por ejemplo, los resultados de los programas de alfabetización del PMA con aquéllos operados por UNICEF sin ayuda alimentaria.

Recomendación: El PMA debería emprender un estudio profundo suplementario para determinar con precisión el valor agregado de los alimentos como una herramienta directa para otros objetivos y las condiciones bajo las cuales esto aplica. El ejemplo de APC para la

alfabetización en comparación con el programa de UNICEF para la alfabetización proporcionaría un buen estudio de caso.

226. Los programas de alimentación escolar y PAN son prioridades de alcance nacional que están siendo delegadas crecientemente a las municipalidades. Municipalidades ricas como la de La Paz son capaces de mantener un programa efectivo de alimentación escolar, contratando con proveedores de servicios a un costo anual de US\$ 8 millones. En las municipalidades más pobres donde trabaja el PMA, esta opción es menos probable. A despecho de la PPAE II, el dinero para el desarrollo es limitado y cualquier dinero gastado en programas de alimentos provendrá de otros desembolsos municipales importantes. Las **estrategias de salida** de los programas de alimentación escolar cuando las comunidades ya no entran en las categorías más vulnerables identificadas a través del ACV pueden aparecer como un contra-incentivo. Formas para reducir gradualmente el compromiso de ayuda alimentaria pueden ser apropiadas, lo cual permitiría que los comités escolares y las municipalidades tengan una participación ligeramente mayor.

Recomendación: El PMA debería desarrollar estrategias de reducción/salida de los programas de alimentación escolar que incluirían y estarían basadas en indicadores de las condiciones apropiadas para que las municipalidades y/o comunidades los mantengan.

227. Finalmente, la inseguridad alimentaria en Bolivia no puede ser abordada solamente a través de los programas de ayuda alimentaria, aunque éstos ayuden a los grupos vulnerables en tiempos de crisis. La vulnerabilidad resulta de la pobreza y la marginalidad, las que deberían también ser abordadas a través de las políticas y estrategias generales del gobierno, diseñadas para incrementar el acceso equitativo a los recursos, mejorar la institucionalidad y reducir la corrupción y el despilfarro. Aunque el gobierno de Bolivia es inestable y cambia constantemente, existen significativos esfuerzos multilaterales para incrementar la gobernabilidad y transparencia que deberían alentar un ejercicio del poder más estable y responsivo en el largo plazo.

Recomendación: En cooperación con otros donantes, particularmente el sistema de las NNUU, el PMA debería continuar desarrollando y mejorando su **rol** a favor del cumplimiento de las MDM, y el DERP. La capacidad para hacer esto debería mejorar con información más confiable sobre los resultados que será reemplazada a medida que la investigación de la línea de base y el proceso de la GPR se vayan refinando, y debería mantenerse mediante la provisión de recursos humanos calificados adicionales.

Algunos cuantos puntos cruciales para concluir

Factores clave para el éxito identificados por la misión:

- Asociaciones extensivas, flexibles y variadas a todos los niveles.
- Participación del gobierno en recursos de infraestructura, humanos y financieros.
- Fuerte participación y apropiación por los beneficiarios, empoderamiento.
- Definición de poblaciones metas altamente efectiva.
- Buen análisis de género para promover la equidad a nivel de familia y de comunidad.

Problemas cruciales identificados por la misión que merecen la atención del PMA y donantes:

- La estrategia de obtención de recursos no ha sido ajustada con el fin de tomar en cuenta el hecho de que el costo de ejecutar una efectiva estrategia de desarrollo no está relacionada con el volumen de ayuda distribuida.
- El monitoreo de campo e identificación de oportunidades para una mayor coordinación y sinergia podrían ser mejorados a través de la provisión de monitores más y mejor dotados de recursos.
- La asociación impone límites a la habilidad del PMA para llegar a todas las poblaciones vulnerables que ha identificado.

Asuntos para su posterior consideración:

- La pobreza es la causa principal para la inseguridad alimentaria en Bolivia y el PMA debería considerar mejorar su rol propugnador, construyendo sobre su amplia experiencia en áreas vulnerables y su creciente capacidad de investigación de línea de base, monitoreo y demostración de resultados.
- Bolivia proporciona mecanismos efectivos para las actividades de *advocacy* arriba mencionadas que deberían continuar siendo utilizadas y desarrolladas, incluyendo la coordinación de donantes bien organizada así como el marco de UNDAF, y los compromisos del gobierno con las MDM y el DERP.
- En algunos programas, los alimentos pueden ser un instrumento útil pero no necesario, y las herramientas del PMA podrían ser refinadas posteriormente para determinar con precisión el valor agregado de los alimentos y las condiciones bajo las cuales los alimentos son (o no) un elemento necesario para el éxito.