

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 22-26 de octubre de 2001

INFORMES DE EVALUACIÓN

Tema 6 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.3/2001/6/2
3 septiembre 2001
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS — BOLIVIA (1997–2001)

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

Nota para la Junta Ejecutiva

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

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Director, Oficina de Evaluación (OEDE): Sr. A. Wilkinson tel.: 066513-2029

Oficial Superior de Evaluación, OEDE: Sra. S. Frueh tel.: 066513-2033

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Supervisora de la Dependencia de Servicios de Reuniones y Distribución (tel.: 066513-2328).



Resumen

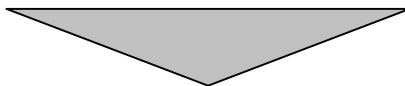
La orientación estratégica del programa en el país (PP) es pertinente y hace referencia a las principales preocupaciones del Gobierno de Bolivia sobre los desafíos de desarrollo humano a los que se enfrenta el país. Las actividades del programa responden adecuadamente al mandato del PMA y consisten en aumentar la accesibilidad a los alimentos mediante la creación de activos productivos destinados a la población que padece de inseguridad alimentaria, y el desarrollo de recursos humanos a través de actividades de salud, nutrición y educación en zonas seleccionadas. Este PP fue uno de los primeros en elaborarse siguiendo el enfoque programático y mantiene en su concepción una continuación de antiguos proyectos individuales bajo la forma de tres actividades básicas y dos actividades complementarias nuevas, con un sistema integrado de distribución de alimentos. Los esfuerzos realizados por la oficina en el país se han traducido en una mejor integración de las actividades del PP. No obstante, en su elaboración no se tomó suficientemente en cuenta el diseño de indicadores a nivel de los objetivos del PP que permitieran medir el impacto y la sinergia de las actividades.

Existe una excelente participación y respaldo del Gobierno al programa en el país, y este compromiso nacional se hace patente claramente a nivel local. El PP se ejecuta con contrapartes internacionales y organizaciones no gubernamentales (ONG), pero no tiene suficientes socios técnicos. La compra local de alimentos y las provisiones para los artículos y servicios no alimentarios han sido un factor importante del éxito del programa; además el PP ha demostrado flexibilidad para atender situaciones de emergencias. El manejo logístico interno de los alimentos hecho por la contraparte nacional es eficiente, pero se necesita un mayor seguimiento técnico para las actividades productivas.

La utilización de la ayuda alimentaria para la construcción de infraestructura productiva y las actividades de salud/nutrición y educación están básicamente de conformidad con los principios de la política de habilitación para el desarrollo. A fin de obtener mayor coherencia e integración, manteniendo el mismo empeño del Gobierno y la misma flexibilidad en el uso de los recursos, el próximo PP debería focalizarse mejor siguiendo dos ejes fundamentales: desarrollo rural/seguridad alimentaria y desarrollo de recursos humanos. Para ello, deberá buscar nuevas alianzas estratégicas que aseguren los indispensables apoyos técnicos y financieros.



Proyecto de decisión



La Junta Ejecutiva toma nota de las recomendaciones que figuran en el presente informe de evaluación (WFP/EB.3/2001/6/2), así como de las medidas adoptadas por la dirección hasta la fecha, indicadas en la nota informativa conexas (WFP/EB.3/2001/INF/12), e insta a que se adopten nuevas medidas conforme a dichas recomendaciones, teniendo en cuenta las opiniones formuladas durante el debate.



ALCANCE Y MÉTODO DE LA EVALUACIÓN

1. El objetivo principal de la evaluación fue el de estudiar si el enfoque programático por países constituía una herramienta válida para la planificación y ejecución de las actividades del PMA en Bolivia. El trabajo de la misión fue evaluar si con la estrategia del PP se lograban resultados más positivos que apoyando proyectos aislados con limitada relación entre ellos¹. Un equipo de consultores independientes² visitó Bolivia durante tres semanas en febrero de 2001, durante las cuales se reunieron con algunos de los principales interesados, visitaron actividades seleccionadas del PP y realizaron talleres informativos con el personal de contraparte y los asociados.
2. El análisis y las recomendaciones del presente informe no hacen referencia a una evaluación de las actividades básicas o complementarias del PP, sino que examinan la medida en que se pueden lograr beneficios de un enfoque programático por países en el trámite de la concepción y ejecución del PP. Sin embargo, tomando en cuenta la importancia de la nueva orientación política del PMA referida a la función de la ayuda alimentaria reconocida en la estrategia de habilitación para el desarrollo, las actividades del programa se analizaron sobre la base del eje central de la futura programación del PMA: crear las condiciones propicias para que los hogares y las comunidades pobres aquejados por la inseguridad alimentaria efectúen inversiones que les sirvan de ayuda a más largo plazo.

SÍNTESIS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Fundamento analítico

3. Según el Índice de desarrollo humano (PNUD, 2000), Bolivia se ubica en el puesto 114° entre un total de 174 países. La situación de la seguridad alimentaria y del desarrollo rural en Bolivia es crítica. El 63% de la población aproximadamente vive en situación de pobreza. El 80% de la población rural es pobre y el 60% indigente (que se define como sin posibilidades de comprar la canasta de alimentos básica). Un tercio de la población, principalmente en las zonas rurales o periurbanas, vive en condiciones de indigencia o pobreza extrema y entre los más afectados se encuentran las mujeres y los niños. El acceso de los hogares a los alimentos básicos está limitado por los factores siguientes: el desempleo, el subempleo, los bajos ingresos de la población en las áreas urbanas, el bajo

¹ Son cuatro los principales beneficios que se espera obtener del enfoque del programa en el país:

Integración: Las actividades básicas del programa en el país del PMA están en consonancia con las prioridades estratégicas manifestadas por el Gobierno y los demás organismos de las Naciones Unidas que trabajan en el marco del UNDAF.

Concentración: La ayuda alimentaria se destina a las regiones más pobres y a los hogares con mayor inseguridad alimentaria, y se utiliza para apoyar las actividades que resulten más apropiadas en un determinado marco socioeconómico.

Coherencia: Los principales componentes del PP son complementarios y están relacionados entre ellos, además de con otras actividades de desarrollo externas realizadas por el Gobierno y los donantes.

Flexibilidad: En el marco de un programa en el país pueden transferirse recursos de unas actividades a otras (en estos momentos el 10% del presupuesto total del programa).

² La misión consistió en un jefe de misión (un socioeconomista del Centro de Inversiones de la FAO), un consultor internacional (experto en nutrición) y un consultor nacional (economista).



nivel de producción y productividad agropecuaria, y las limitadas fuentes de ingreso no agrícola en las áreas rurales.

4. El consumo calórico per cápita de 1.729 calorías al día está muy por debajo de la ingesta diaria de 2.100 calorías recomendada por el PMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)³. Es más, se requiere un mejoramiento de la calidad nutricional y el agua potable, así como del acceso a servicios de saneamiento básico y un medio ambiente no contaminado. La desnutrición crónica que afecta a la población menor de 5 años es del 18% en las áreas urbanas y del 36% en las rurales (evaluación común del país [CCA], 2000); y existen grandes diferencias entre los departamentos, siendo Potosí el que tiene el porcentaje más elevado de desnutrición (47,4%).
5. Según la Dependencia de análisis y cartografía de la vulnerabilidad (VAM), 164 de los 314 municipios muestran un alto grado de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. El VAM toma en cuenta factores tales como la estructura de la producción, los ingresos y los gastos, los riesgos climatológicos y aspectos socioeconómicos, de género y étnicos. Las mujeres presentan una situación de mayor vulnerabilidad, caracterizada por tasas de analfabetismo superiores (28,5%) comparadas con las de los hombres (7%) y una tasa de mortalidad materna entre las más altas de América Latina.

Enfoque estratégico del programa en el país

6. El enfoque estratégico del PP se planteó en 1993 a raíz de un estudio tripartito de representantes de países donantes (Canadá, Noruega y los Países Bajos) que recomendó tres actividades como las más apropiadas para la ayuda alimentaria dentro del PP de Bolivia: proyectos de desarrollo de recursos humanos, proyectos de producción de alimentos, y proyectos de generación de ingresos en zonas seleccionadas.
7. Las metas asociadas a este enfoque estratégico eran facilitar: i) un mayor acceso a los alimentos para la población pobre aquejada por el hambre; ii) una mayor capacidad para dedicarse a actividades productivas rentables; y iii) un mayor desarrollo humano, especialmente de las mujeres, los niños y la población indígena, gracias a una mejor nutrición y a un acceso adecuado a los servicios de salud y enseñanza.

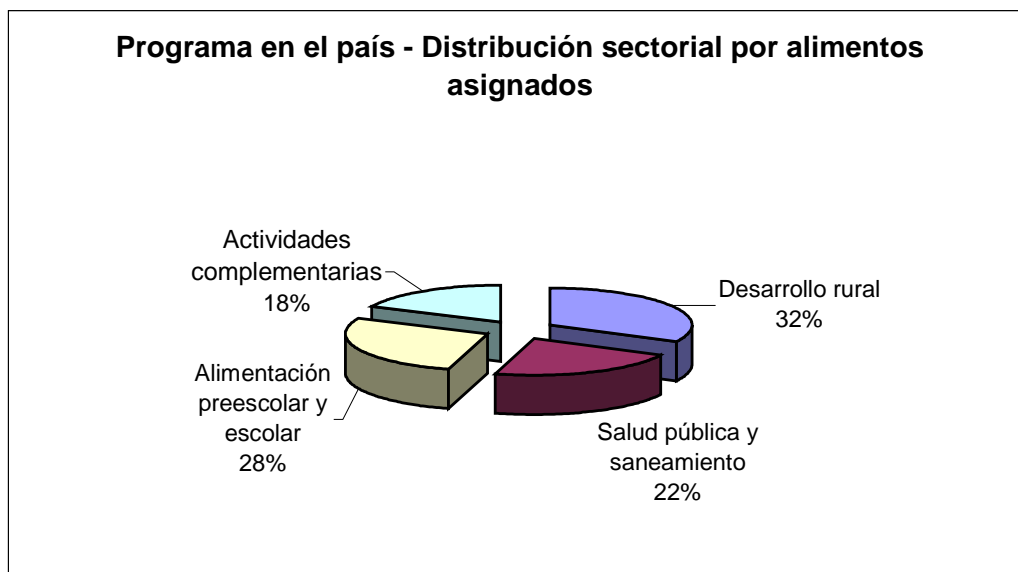
Actividades o proyectos

8. El PP de Bolivia se presentó a la Junta Ejecutiva en octubre de 1996. Los compromisos del PMA, que comprenden un período de 5 años, totalizan 52,1 millones de dólares EE UU, y los del Gobierno ascienden a 42,1 millones de dólares EE UU.
9. El PP tiene como grupo beneficiario principal a las familias más pobres de las zonas más vulnerables a la inseguridad alimentaria, en especial las mujeres y los niños, con una concentración geográfica en los seis departamentos de la región sur occidental. Las metas y los objetivos asociados se han traducido en una cartera de tres actividades básicas y dos actividades complementarias:
 - Actividad básica 1: Desarrollo rural integrado y participativo en áreas deprimidas y con inseguridad alimentaria;

³ Diagnóstico Nacional Agrícola y Agropecuario, República de Bolivia. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (MAGDR). La Paz, Bolivia, 2000, pág. 11.



- Actividad básica 2: Salud pública y saneamiento para reducir la incidencia de la enfermedad de Chagas⁴;
- Actividad básica 3a: Desarrollo integral de niños menores de 6 años en zonas deprimidas;
- Actividad básica 3b: Alimentación Escolar;
- Actividad complementaria 1: Suministro de micronutrientes; y
- Actividad complementaria 2: Asistencia a los niños de la calle.



EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Orientación

10. La elaboración del PP ha seguido un proceso normal con la redacción de un perfil de la estrategia en el país (PEP) y un documento del programa en el país, ambos de ellos presentados a la Junta Ejecutiva⁵. La oficina del PMA en La Paz ha recibido apoyo técnico a través de consultorías del Despacho de América Latina y el Caribe (1995, 1996) para aplicar el enfoque programático. La orientación estratégica inicial del programa, que se planteó en 1995, es todavía pertinente y consiste en aumentar la accesibilidad a los alimentos mediante la creación de activos productivos destinados a la población que padece inseguridad alimentaria, y desarrollar los recursos humanos a través de actividades de salud, nutrición y educación en zonas seleccionadas. Las acciones del PMA abordan las principales preocupaciones en materia de desarrollo expresadas por el Gobierno (más recientemente en el Foro Jubileo 2000 o en la Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza [EBRP]), aunque el empeño de la contraparte nacional en el proceso de la elaboración del PP no se destaca claramente.

⁴ La enfermedad de Chagas es una parasitosis endémica que puede ser mortal, y que a menudo produce lesiones que debilitan gravemente el corazón y el tracto intestinal.

⁵ Programa en el país-Bolivia (WFP/EB.3/96/7/Add.1), Roma, 21-24 de octubre de 1996.



Coherencia

11. El PP se formalizó después de una experiencia de 32 años de actividad en Bolivia basada en el apoyo del PMA a proyectos con limitada relación entre sí. La formulación del PP se hizo antes de que se establecieran las principales directivas para la concepción de un programa en el país, es decir, las políticas de recursos y financiación a largo plazo (1999); el Manual para el diseño de programas (2000); y la política para la prevención de desastres. La experiencia limitada del PMA en el enfoque programático por países al momento de la formulación del presente programa influyó naturalmente en su concepción: las tres actividades básicas son extensiones de antiguos proyectos y no están suficientemente relacionadas entre sí o bien carecen de un enfoque estratégico. No se tomó suficientemente en cuenta el diseño de indicadores a nivel de los objetivos y la meta del programa que permitieran medir los efectos⁶ y la sinergia de las actividades propuestas. Sin embargo, la misión observó los esfuerzos del PMA y del Gobierno por conectar horizontalmente todas las actividades (préstamos de recursos entre actividades, reuniones de coordinación, un sistema integrado de manejo de los alimentos, visitas conjuntas de seguimiento, acciones conjuntas entre actividades, etc.).
12. El documento inicial del PP preveía un entorno institucional para la coordinación y la ejecución del programa que comprendía un Comité Asesor del PP (encargado de las cuestiones de política), una Unidad Técnica de Coordinación y, en cada departamento, una Unidad de Coordinación Técnica Departamental. Si bien el proceso operacional se inició en 1998, no se alcanzaron acuerdos definitivos con el Gobierno hasta abril de 2000, cuyo resultado es el decreto supremo sobre la constitución del directorio del PP y la institucionalización de una Dirección Ejecutiva General de dicho programa. Las unidades técnicas previstas no se han constituido como estaba programado en el documento inicial. De todos modos, se considera hoy que la prioridad no es tanto la creación de nuevas entidades técnicas sino más bien la movilización de la asesoría técnica existente, especialmente a nivel central, así como la operacionalidad de los convenios de cooperación técnica que existen entre las prefecturas y el PMA.

Recomendaciones

- ✍ Para lograr más coherencia y sinergia, el futuro programa en el país debería estar mejor focalizado en torno a dos ejes fundamentales: i) **el desarrollo rural y la seguridad alimentaria** a través de la creación de bienes duraderos, teniendo particularmente en cuenta el proceso de degradación de los suelos, la recuperación de tierras arables y el manejo del agua; y ii) **el desarrollo de los recursos humanos** mediante el apoyo a actividades de salud y nutrición dirigidas hacia las mujeres, los niños y niñas menores de 6 años; el saneamiento integrado; la educación preescolar y escolar; el suministro de micronutrientes; y la asistencia a los niños de la calle.

⁶ Se entiende por “efectos” los resultados del proyecto, potenciales o alcanzados, a corto o medio plazo (Glosario del Comité de Ayuda para el Desarrollo [CAD]). En el lenguaje general también se le llama a menudo “impacto”, aunque impacto en su sentido técnico se refiere a los efectos a largo plazo o los cambios producidos, y normalmente sólo se percibe después de terminado el proyecto.



- ✎ La Dirección Ejecutiva General del PP y la Unidad de Desarrollo Rural Integrado y Participativo en Áreas Deprimidas (DRIPAD) deberían desarrollar una función de movilización de asesoría técnica a los niveles nacional, departamental y municipal para garantizar la sostenibilidad del apoyo a la infraestructura productiva y ayudar al directorio del PP en la labor de seguimiento y asesoramiento.

Integración

13. Existe una excelente participación y respaldo del Gobierno al programa en el país. El substancial apoyo financiero de la contraparte nacional se desembolsa generalmente de acuerdo a lo programado; el manejo logístico de los alimentos hecho por el organismo de la contraparte nacional, la DRIPAD, es eficiente; y los ministerios técnicos valorizan adecuadamente la ayuda alimentaria del PMA. Es en el nivel local, de los municipios, donde el compromiso nacional se evidencia de manera más notable. La participación financiera de las alcaldías municipales, posible gracias a la reforma de la Ley de Participación Popular, complementa significativamente las actividades del PP y testimonia la importancia de la ayuda alimentaria para los municipios.
14. El PP se ejecuta con contrapartes de la cooperación internacional, ONG y organismos de las Naciones Unidas. A la fecha se han firmado convenios formales de cooperación con la FAO, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el Comité Internacional de la Cruz Roja, y ONG como *Project Concern International* (PCI) y *Food for the Hungry*. Se dan también otro tipo de colaboraciones importantes sin que haya convenios formales de por medio (por ejemplo con Plan Internacional). Sin embargo, se nota que el PP no tiene suficientes socios técnicos, y es uno de los desafíos al que hay que hacer frente en el proceso de preparación del nuevo PP para mejorar la apreciación y el seguimiento técnico de las actividades, sobre todo las relacionadas con el desarrollo rural integrado.
15. Con objeto de articular la respuesta conjunta y coordinada de los organismos de las Naciones Unidas, se inició una evaluación común del país en 1999, como instrumento de base del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), que debería finalizarse en septiembre de 2001. El PMA participa activamente en el proceso del UNDAF, donde se han identificado áreas de posible cooperación bilateral con algunos de los organismos representados en Bolivia.

Recomendaciones

- ✎ Para armonizar los ciclos de programación de los organismos del sistema de las Naciones Unidas en el marco del UNDAF se recomienda prolongar el presente PP hasta diciembre de 2002, al mismo ritmo de ejecución, con las actuales actividades y los recursos necesarios, e iniciar el nuevo programa a principios de 2003.
- ✎ Deben continuar los esfuerzos para buscar alianzas estratégicas con organismos de cooperación técnica con el fin de mejorar la apreciación y el seguimiento técnico de las actividades, especialmente en el proceso de formulación del UNDAF, que coincide con la preparación del nuevo PP. Estos esfuerzos y compromisos de alianzas deben establecerse desde el inicio del nuevo PP.



Selección

16. La oficina del PMA en La Paz está llevando a cabo un análisis y cartografía de la vulnerabilidad, que permite identificar las poblaciones más necesitadas, así como focalizar recursos en las regiones geográficas al interior del país. Esta metodología permite seleccionar los municipios más vulnerables, pero no provee de datos a nivel del hogar para definir dónde se hallan los “bolsones de pobreza” dentro del municipio o de la comunidad, por falta de datos específicos en unidades geográficas pequeñas.
17. La focalización dentro del municipio se realiza mayormente a través de la demanda de las comunidades, ésta se canaliza a las alcaldías y se inscribe en el Plan Operativo Anual. Al parecer todas las comunidades de un municipio tienden a beneficiarse, por lo menos, de un proyecto de alimentos por trabajo (APT). Este aspecto llama la atención pues indica una falta de criterios objetivos para seleccionar, dentro de un municipio, a las comunidades más necesitadas.

Recomendación

- ✎ Conjuntamente con los líderes de los municipios, la oficina del PMA en Bolivia debe elaborar herramientas analíticas y estrategias que ayuden a focalizar bien la ayuda alimentaria dentro del municipio. Esta focalización debería articularse en torno a la demanda comunitaria, las acciones municipales y la priorización de proyectos en función de una visión estratégica del desarrollo municipal en el marco del proceso de participación popular.

Flexibilidad

18. Como está previsto en el documento del PP, los productos alimenticios (trigo y carne) del PMA se transportan a expensas de éste hasta los puertos apropiados, desde donde se envían por ferrocarril o en camiones hasta los puntos de entrega en Bolivia por el proceso de compra/venta. El Gobierno se encarga del transporte terrestre, almacenamiento y manipulación (TTAM) de los productos dentro del país. El canje de alimentos ha sido aprobado como modalidad para facilitar las compras locales, y los estudios de las transacciones de los últimos años muestran que el PMA ha logrado siempre un precio de venta para los artículos alimentarios importados (en su mayoría trigo) superior al costo c.i.f. (costo, seguro y flete), con la excepción de la leche, que ha dejado de incluirse en la canasta de alimentos. Alrededor del 25% de la venta de los productos se ha utilizado para la compra de materiales, equipo, capacitación, monitoreo y evaluación. La misión de evaluación considera que las provisiones de efectivo para los artículos y servicios no alimentarios han sido un factor importante del éxito del presente programa. En el futuro esas provisiones ya no estarán disponibles puesto que la oficina del PMA en Bolivia no puede seguir monetizando la ayuda alimentaria, conforme a la política de monetización del PMA. Además, el PP ha demostrado capacidad de flexibilidad para atender a situaciones de emergencia a raíz de fenómenos naturales y asistir a los damnificados.

Género

19. El equipo del PMA en Bolivia ha logrado una buena promoción e integración de las cuestiones de género en las diferentes actividades del PP. El marco referencial para la integración de los aspectos de género es el Plan de acción sobre temas de género (1996-2001), con arreglo al cual el PMA se comprometió a dedicar el 60% de los recursos del PP a mujeres y niñas con serias desventajas. La fase actual del PP giró en torno a tres ejes fundamentales: i) la formulación de los criterios de género en los planes anuales y el



sistema de seguimiento, ii) la incorporación de la perspectiva de género en los módulos de capacitación, y iii) la promoción de la participación de las mujeres en el proceso de planificación comunitaria de proyectos y de gestión de alimentos.

20. Un factor limitante es el referido a la alta tasa de analfabetismo de las mujeres para lograr su mayor incorporación en procesos de gestión y decisión. Esta deficiencia se ha suplido gracias al convenio con el UNICEF para impartir cursos de alfabetización funcional a las mujeres. Existen también roles tradicionales en funciones de coordinación a nivel comunal que benefician más a los hombres. La utilización de indicadores con perspectiva de género para capacitar e involucrar a las mujeres en posiciones de toma de decisiones (comités de padres, juntas escolares) ayudará a romper con esta desigualdad.
21. Cabe destacar el importante papel desempeñado por los centros del Programa Nacional de Atención a Niñas y Niños menores de seis años (PAN) para descargar a las mujeres en términos económicos y de tiempo, a fin de que puedan dedicarse a actividades económicas o de formación.

Seguimiento y responsabilidad

22. No se han formulado indicadores a nivel de los objetivos y metas dentro de un marco lógico. La elaboración de estos indicadores para medir el uso de los servicios mejorados por el programa, y sus efectos respectivos en la población atendida, ayudaría a estimar la adecuación de las actividades realizadas y si se han alcanzado o no los objetivos del PP.
23. La DRIPAD ha desarrollado dos sistemas computarizados que le permiten un importante nivel de seguimiento y control, tanto del avance físico de sus actividades como del movimiento de productos en los almacenes. El Sistema de Monitoreo y Evaluación de Distribución de Alimentos (SIMEVDA) permite la planificación y control del ingreso y salida de productos en los almacenes, así como de los alimentos destinados por concepto de las obras realizadas en el ámbito departamental, provincial, municipal y de comunidades. El Movimiento de Almacenes (MOVALM) es un sistema computarizado de administración de almacenes que también integra la información a nivel nacional, regional y de responsables de proyectos.
24. La DRIPAD dispone de una capacidad logística eficaz para la gestión, el manejo y la administración de los alimentos. Cuenta con una infraestructura y red de almacenes adecuados para sus necesidades y, para cubrir sus gastos corrientes y de funcionamiento, recibe el aporte financiero del Gobierno nacional, las prefecturas y los gobiernos municipales. En la DRIPAD se ha logrado en gran medida la estabilidad funcionaria, y los cambios políticos y de autoridades no han influido globalmente en su desenvolvimiento institucional ni en la continuidad de los recursos humanos.

Recomendaciones

- ✍ Para la planificación del nuevo programa en el país, será necesario desarrollar un marco lógico de planificación mediante un proceso participativo junto con las contrapartes gubernamentales y no gubernamentales, a fin de formular el problema central para destacar, así, un objetivo específico, los resultados necesarios que contribuyen directamente al objetivo, y los indicadores que permiten evaluar los efectos y, eventualmente, el impacto.



- ✎ Deben complementarse los sistemas de seguimiento (SIMEVDA y MOVALM) con el monitoreo y la evaluación de los procesos y efectos de la asistencia del PMA. Antes de iniciar el nuevo PP debería considerarse la posibilidad de establecer previamente una línea de base que sirva como referencia para medir en el futuro los efectos y el impacto. Los criterios e indicadores establecidos en el VAM podrían ser un importante insumo, no sólo para la identificación de la vulnerabilidad sino también para el monitoreo y la evaluación de los efectos a nivel local
- ✎ Se deberán privilegiar y fortalecer las compras de alimentos de origen campesino de comunidades y zonas agropecuarias con excedentes, a través de las Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS) y de instancias como el Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas (CIOEC). En ese sentido, se pondrá especial énfasis en las áreas donde se esté ejecutando el PP.

Sistemas y procedimientos

25. El personal de la oficina del PMA en Bolivia aprecia muy positivamente el proceso de descentralización y delegación de atribuciones al terreno. Como consecuencia de dicha descentralización, la ejecución del PP se ha realizado de manera más flexible. Sin embargo, el notable volumen de directivas y manuales procedentes de la sede indica la necesidad de una mayor armonización y un acceso más eficaz a los mismos. Asimismo, se percibe como una necesidad urgente la capacitación en las nuevas metodologías y procedimientos, especialmente por lo que se refiere al nuevo Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS) . Afortunadamente, la oficina del PMA en el país tiene los suficientes recursos humanos, y con los conocimientos adecuados, para llevar a cabo las tareas administrativas y técnicas que implican el funcionamiento del programa de Bolivia.

EVALUACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES A LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA EN EL PAÍS

Actividad básica 1: Desarrollo rural integrado y participativo en áreas deprimidas y con inseguridad alimentaria

26. Esta actividad contribuye al logro de los objetivos del PP fundamentalmente apoyando la construcción de infraestructura productiva (principalmente el mejoramiento de caminos vecinales, la recuperación de tierras, el apoyo a la construcción de infraestructuras productivas y la capacitación) a través de la modalidad de APT. La DRIPAD, encargada de esta actividad, está presente en cada uno de los seis departamentos seleccionados con oficinas y equipos técnicos en las prefecturas que coordinan e impulsan actividades a nivel local. Existe un importante compromiso y aporte de los gobiernos municipales, establecidos mediante convenios específicos, que se reflejan en los presupuestos municipales.
27. Asimismo, el PMA ha establecido asociaciones y alianzas puntuales con instituciones locales (ONG y otras) que le permiten complementar las actividades de apoyo a la producción y las obras de infraestructura. Se han realizado acciones conjuntas específicas con diferentes organizaciones como por ejemplo la FAO (proyecto post cosecha), PCI y Plan Internacional. De igual manera, como actividad complementaria se han realizado módulos sanitarios en las escuelas y de sistemas de agua potable en comunidades, en



coordinación con Plan Internacional, la Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Organización Mundial de la Salud (OMS), y Movi Mundi de Italia, entre otras organizaciones.

28. Sin embargo, estas actividades presentan limitaciones que deben resolverse en el siguiente programa en el país. El apoyo a la organización de las comunidades y de los grupos que participan en las actividades de APT se circunscribe a la realización y ejecución de las obras sin tener en cuenta el período posterior y no existe un seguimiento adecuado del uso, la sostenibilidad, los efectos o el impacto de las obras creadas. Si bien no recae bajo el mandato de la DRIPAD, no están aseguradas las labores de extensión agrícola y asesoramiento técnico a las actividades productivas. A pesar de los esfuerzos municipales respecto a la planificación (programas municipales de desarrollo, plan operativo anual), las actividades de apoyo a la infraestructura productiva y la capacitación están sólo en función de la demanda y no se complementan con un enfoque o visión integral o estratégica que considere las potencialidades, restricciones, vocación o perspectivas de desarrollo del municipio o región (véase la recomendación de la página 12).

Actividad básica 2: Salud pública y saneamiento para reducir la incidencia de la enfermedad de Chagas

29. La enfermedad de Chagas es endémica en Bolivia y las principales acciones para enfrentar el problema son la reducción vectorial (vinchucas) en el domicilio y peridomicilio de la población en riesgo (mediante el mejoramiento de las viviendas), y la sensibilización y capacitación de las poblaciones con alto riesgo endémico.
30. Gracias a este enfoque integral de tratamiento, capacitación y mejoramiento de viviendas se ha logrado un impacto significativo en los niños menores de 15 años que padecen la enfermedad de Chagas, particularmente en Tupiza. En 2000, se incentivó a mejorar sus viviendas a 1.500 familias aproximadamente mediante actividades de APT. Sin embargo, ese mismo año, la falta de fondos del Ministerio de Vivienda destinados a los materiales externos para el mejoramiento de las viviendas fue un factor limitante para el cumplimiento del objetivo planteado de reducir el riesgo de contraer la enfermedad de Chagas. Con todo, esta actividad ha contribuido de manera positiva al tercer objetivo del PP de fomentar el desarrollo humano facilitando un acceso adecuado a servicios de salud.
31. Debería considerarse la inclusión de esta actividad en el próximo PP a la luz de los progresos alcanzados en la lucha contra el mal de Chagas. Entre éstos se incluyen la reducción de la infestación por las vinchucas a menos del 5% en 60 municipios de Tarija, Chuquisaca y Potosí y el hecho de que, a partir de 2000, la iniciativa del Cono Sur, por conducto de la Dirección Nacional de la Salud, ha certificado la interrupción de la transmisión vectorial del mal de Chagas en Bolivia.

Actividad básica 3a: Desarrollo integral de niños menores de 6 años en zonas deprimidas

32. Existen problemas de altos niveles de desnutrición crónica y de salud y saneamiento deficiente en las familias pobres rurales, urbanas y periurbanas, que influyen en los primeros años de la vida del niño y son difícilmente recuperables en edades más avanzadas. Esta situación requiere una estrategia de enseñanza, salud y alimentación adecuada en la edad preescolar (0-5 años) y por ese motivo el Gobierno ha dado prioridad al proyecto PAN, que está funcionando en los 149 municipios con más inseguridad alimentaria. El Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación no llegan a estos grupos vulnerables adecuadamente con su programación ordinaria actual. El proyecto PAN, con el



apoyo del PMA, responde a esta necesidad en forma integral y estandarizada, mediante la enseñanza inicial, el desarrollo psicomotriz, la alimentación directa, la socialización y la capacitación (bilingüe), con un enfoque de género, y utilizando la ayuda alimentaria sólo como catalizador del programa. Los demás logros del PAN son la participación de los padres de familia (especialmente las mujeres) en el diseño, la gestión y el control de los alimentos; y las contribuciones de la comunidad (cuota mensual en efectivo y alimentos). Hay indicaciones de que esta actividad puede contribuir satisfactoriamente al objetivo del PP de mejorar el desarrollo humano de los niños.

33. Sin embargo, para lograr el impacto deseado con la atención integral a los niños menores, es preciso que los sectores involucrados (educación y salud) cumplan su compromiso de brindar servicios complementarios, tales como vigilancia nutricional, tratamiento de enfermedades y personal técnico, así como una estrecha coordinación intersectorial; acciones que actualmente recaen en el PAN.

Recomendación

- ✎ Debe darse continuidad y seguimiento al programa PAN en las zonas más pobres, rurales y periurbanas, manteniendo la atención integral a los niños y fomentando la participación de los padres, y sobre todo de las mujeres, en actividades económicas y sociales del centro y de la comunidad. Los municipios pueden ayudar en la búsqueda de alianzas estratégicas y en la coordinación con ONG u otros actores de la sociedad civil para contribuir a nivel operativo.

Actividad básica 3b: Alimentación escolar

34. En el departamento de Potosí (zona Cotagaita y San Juan del Oro), una zona muy deprimida en términos de recursos naturales, empleo y difícil acceso a servicios básicos (debido a su aislamiento), se inició la incorporación de la ayuda alimentaria en 385 escuelas. El uso de los alimentos es directo y cotidiano mediante la preparación de un desayuno y de una merienda. Se integraron en la enseñanza módulos de capacitación para los alumnos en materia de trabajos manuales y producción agropecuaria (huertos, crianza de animales menores). Además se les suministra micronutrientes, vacunaciones y tratamientos antiparasitarios. El resultado ha sido un aumento de la tasa de asistencia e inserción de los niños y niñas en las escuelas gracias a la actividad.
35. Se involucró activamente a los padres de las comunidades en las juntas escolares para que participaran en la gestión y el manejo de la asistencia alimentaria, así como en actividades productivas y sociales alrededor de las escuelas a través del procedimiento de APT. De esta manera, se han resuelto los problemas de acceso a los alimentos y de infraestructura escolar en una zona de altos niveles de migración.

Recomendación

- ✎ Debe continuar y ampliarse el programa de alimentación escolar, que puede inscribirse en la Iniciativa de Alimentación Escolar promovida por los Estados Unidos. El sistema de seguimiento debería aplicar criterios sobre la calidad de la educación misma (profesionalización de los maestros, infraestructura escolar y saneamiento).



Actividad complementaria 1: Suministro de micronutrientes

36. Existe un alto compromiso del Gobierno, así como una gran voluntad por parte del Ministerio de Salud, de fortificar los alimentos básicos (en particular las harinas de trigo), a fin de enfrentar deficiencias nutricionales de micronutrientes, tales como las que producen la anemia. Se logró un convenio con las industrias y molineras nacionales para fortificar la harina de trigo con hierro y vitaminas y promocionarla a nivel nacional. El PMA complementa esta estrategia nacional promoviendo dicho programa, suministrando las materias primas y distribuyendo harinas fortificadas en el marco del PP.
37. Con la fortificación de la harina de trigo se ha mejorado de manera general el consumo de micronutrientes en la población, ya que la harina es un alimento cotidiano (pan, fideos, etc.) y se utiliza en la asistencia alimentaria del PMA (en la producción de pan en los centros PAN, en escuelas y raciones familiares y en el componente de alimentos por trabajo). Además, el aceite que se distribuye en las raciones está fortificado con vitamina A y el PMA investiga otros productos de consumo masivo, por ejemplo, cultivos andinos (quinua-cocoa, hojuelas de quinua), con miras a fortificarlos y revalorizar así la producción local de dichos cultivos. Esta actividad contribuye claramente al objetivo del PP de mejorar el estado nutricional de los niños.

Actividad complementaria 2: Asistencia a los niños de la calle

38. El fenómeno de los niños y niñas de la calle y trabajadores es un problema serio que se incrementa muy rápidamente, sobre todo en el ámbito urbano y periurbano de las principales ciudades del país. El PMA ha respondido a esta realidad complementando (en términos de alimentación, salud, educación, producción y género) programas ya existentes del sector social, como los que tienen en marcha diversas ONG (como *Environnement-Développement-Action* [ENDA-Bolivia]) con alimentación directa a los grupos vulnerables en los comedores de los centros de atención. Sin embargo, por el corto lapso de tiempo de la realización de la actividad (la contribución de alimentos empezó en diciembre de 2000), es aún prematuro realizar una evaluación de su impacto y contribución para alcanzar los objetivos del PP.

Recomendación

- ✍ Debe proseguir y fortalecerse la asistencia prestada a los niños de la calle, y deben establecerse criterios e indicadores que permitan medir el impacto de la ayuda alimentaria del PMA.

APLICACIÓN DE LA POLÍTICA DE HABILITACIÓN PARA EL DESARROLLO

39. Para llevar a cabo las actividades del PP se seleccionaron regiones marginalizadas de alto nivel de pobreza y vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria. Con el fin de fortalecer el sistema de análisis y gestión de la información, la oficina del PMA en Bolivia estableció una Dependencia de VAM y está realizando esfuerzos por mejorar los criterios y eficacia de su focalización.
40. La utilización de la ayuda alimentaria para la creación de bienes duraderos se orienta fundamentalmente al apoyo a la infraestructura productiva (mejoramiento de caminos vecinales, protección de tierras cultivables, recuperación de tierras, mejoramiento de los sistemas y canales de riego y apoyo a la producción pecuaria) y sigue los principios de la política de habilitación para el desarrollo. En situaciones críticas, tales como sequías e



inundaciones, el PP demostró flexibilidad para adecuar sus recursos a fin de atender a las familias afectadas y evitar la pérdida total de sus medios de vida o la venta de sus bienes de producción (herramientas y ganado).

41. En el ámbito de la Actividad básica 1 se realizan también actividades de prevención y mitigación en áreas vulnerables a riadas a través de diversos sistemas de protección. Sin embargo, la complejidad del manejo de los recursos naturales (cuencas hidrográficas afectadas por la explotación minera, erosión y degradación de suelos, entre otros aspectos) implican la necesidad de intervenciones y políticas institucionales que escapan a las posibilidades de la ayuda alimentaria. Las mismas limitaciones se aplican a la contaminación del medio ambiente como, por ejemplo, la contaminación minera de aguas en la cuenca del Pilcomayo.
42. Las actividades de salud/nutrición y educación del PP están de conformidad con los principios de la política de habilitación para el desarrollo, en la medida en que se han creado condiciones para que los niños pequeños y las mujeres mejoren sus necesidades nutricionales y sanitarias, particularmente a través de los servicios ofrecidos en los centros PAN y las escuelas. Las actividades se orientan hacia un enfoque integral para combatir y prevenir la malnutrición con medidas de salud, educación y alimentación.
43. Respecto al trabajo en asociación, el PMA ha establecido redes de cooperación con el Gobierno central, las prefecturas y los gobiernos municipales en cada una de las actividades del PP y ha integrado sus acciones con las de la administración pública nacional. Se ha establecido colaboración con entidades de cooperación internacional (como son el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, la FAO y el UNICEF) y las ONG (PCI, Plan Internacional y ENDA-Bolivia). No obstante, debe hacerse mayor hincapié en identificar nuevas oportunidades de asociación y coordinación con entidades de asistencia técnica.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL DOCUMENTO

APT	Alimentos por trabajo
c.i.f.	costo, seguro y flete
CCA	Evaluación común del país
CIOEC	Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas
DRIPAD	Desarrollo Rural Integrado y Participativo en Áreas Deprimidas
EBRP	Estrategia Boliviana para la Reducción de la Pobreza
ENDA	<i>Environnement-Développement-Action</i> (Medio Ambiente – Desarrollo – Acción)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
MAGDR	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
MOVALM	(Sistema de) Movimiento de Almacenes
OECAS	Organizaciones Económicas Campesinas
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organización no gubernamentales
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAN	Programa Nacional de Atención a Niñas y Niños menores de seis años
PCI	<i>Project Concern International</i>
PEP	Perfil de la estrategia en el país
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Programa en el país
SIMEVDA	Sistema de Monitoreo y Evaluación de Distribución de Alimentos
TTAM	Transporte terrestre, almacenamiento y manipulación
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	Análisis y cartografía de la vulnerabilidad
WINGS	Sistema Mundial y Red de Información del PMA

