

INFORME FINAL
EVALUACIÓN FINAL EXTERNA
PROGRAMA CONJUNTO

**“INTEGRACIÓN DE PRODUCTORES
ANDINOS INDÍGENAS A NUEVAS CADENAS
DE VALOR NACIONALES Y MUNDIALES”**

CONSULTORES:

MARÍA RENÉE BEJARANO V.

MARIO TAPIA L.

LA PAZ, AGOSTO 2013

CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Propósito, objetivos y metodología de la evaluación	3
1.3 Consolidación y análisis de la información	5
1.4 Limitaciones de la Evaluación	6
2. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA INTERVENCIÓN.....	6
2.1 Contexto	6
2.2 Descripción del Programa Conjunto	8
3. NIVELES DE ANÁLISIS	10
3.1 Diseño y Pertinencia.....	10
3.2 Proceso: Eficiencia, Apropiación.....	12
3.2.1 Gobernanza.....	12
3.2.2 El modelo de gestión del PC.....	13
3.2.2.1 Involucramiento de Actores Privados	14
3.2.2.2 La UC-CNAPE como operador de las acciones del PC.....	14
3.2.2.3 Gestión por Resultados y Sistema de Seguimiento	14
3.2.2.4 La evaluación de medio término y plan de mejoras	15
3.2.3 Aspectos financieros	15
3.2.3.1 Ejecución presupuestaria	18
3.2.3.2 Recursos ejecutados bajo modalidades particulares	20
3.2.3.3 Apalancamiento y movilización de recursos locales	20
3.3 Resultados: eficacia, sostenibilidad	22
3.3.1 Eficacia	22
3.3.1.1 Resultados en relación a los ODMs	22
3.3.1.2 En relación a los principios de la Declaración de París.....	23
3.3.1.3 En relación a “unidos para la acción”	24
3.3.1.4 Rendición de cuentas y transparencia	24
3.3.1.5 En relación a los resultados esperados y alcanzados.....	25
3.3.2 Sostenibilidad.....	32
4. CONCLUSIONES	34
5. LECCIONES APRENDIDAS.....	36
6. RECOMENDACIONES.....	37

ANEXOS

INDICE DE CUADROS

CUADRO Nº 1: ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA AGENCIAS	16
CUADRO Nº 2: PARTICIPACIÓN DE AGENCIAS POR COMPONENTE/RESULTADO	16
CUADRO Nº 3: EJECUCION PRESUPUESTARIA POR AÑO Y POR AGENCIA [U\$]	18
CUADRO Nº 4: CONTRAPARTES MUNICIPALES Y DE OTROS A ACCIONES DESARROLLADAS POR EL PC.....	21

INDICE DE GRAFICOS

GRAFICO Nº 1: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR AGENCIA SOBRE PRESUPUESTO GLOBAL A LA FINALIZACIÓN DEL PC.....	19
GRAFICO Nº 2: EJECUCIÓN DE PRESUPUESTO POR AGENCIA POR AÑO.....	19
GRAFICO Nº 3: CONTRAPARTES MUNICIPALES Y DE OTROS ACCIONES DESARROLLADAS POR EL PC POR AÑO	21

LISTA DE ANEXOS

ANEXO 1	Preguntas de evaluación, que abordan tres niveles de análisis: diseño, proceso y resultados
ANEXO 2	Matriz de Evaluación con indicadores
ANEXO 3	Cronograma de trabajo
ANEXO 4	Lista de personas entrevistadas
ANEXO 5	Ajustes en la planificación del programa conjunto
ANEXO 6	Cuadro de las recomendaciones y el grado de cumplimiento observado
ANEXO 7	Modalidades de gestión de fondos en el PC
ANEXO 8	Detalle de recursos apalancados, inversiones en emprendimientos productivos por departamento, apalancamiento de municipios y gobernaciones
ANEXO 9	Términos de Referencia Evaluación Final Externa
ANEXO 10	Fotografías del proceso de evaluación

GLOSARIO

AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
AOPEB	Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia
CDPE	Comité Departamental de Producción Ecológica
CMPE	Comité Municipal de Producción Ecológica
CNAPE	Consejo Nacional de Producción Ecológica
UC-CNAPE	Unidad de Coordinación del CNAPE
CEPI	Complejo Ecológico Productivo Integral
CGP	Comité de Gestión del Programa
CND	Comité Nacional Directivo
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura
FAUTAPO	Fundación Educación para el Desarrollo
F-ODM	Fondo de los objetivos del milenio
GAD	Gobierno Autónomo Departamental
GAM	Gobierno Autónomo Municipal
HACT	Harmonized Approach to Cash Transfers
INIAF	Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal
JPO	Junior Professional Officer
MAECH	Mancomunidad de Municipalidades para la Alimentación Escolar de Chuquisaca
MANUD	Marco para la Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
MDPyEP	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
NIM	Implementación Nacional
OCR	Oficina de la/el Coordinador/a residente
ODM	Objetivos del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
PC	Programa Conjunto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROBOLIVIA	Agencia Boliviana para el Desarrollo Productivo e Integral
PRODOC	Documento de Proyecto del PC
SARC	Programa del Auxiliar Especial del Coordinador Residente
SENASAG	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria
SIGMA	Sistema integrado de gestión y modernización administrativa
SM&E	Sistema de Seguimiento, Monitoreo y Evaluación
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SPG	Sistemas Participativos de Garantía
TDR	Términos de Referencia
UMSA	Universidad mayor de San Andrés
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

AGRADECIMIENTOS

Los consultores independientes María Renée Bejarano Vega (líder de equipo) y Mario Tapia Loza, agradecen a todas las personas que dieron su tiempo y aportaron con información durante la evaluación. En particular: a la coordinación de la UC-CNAPE y su equipo que se responsabilizaron de la organización de la agenda y aspectos logísticos, el representante de la OCR, las agencias de Naciones Unidas FAO, PNUD, PMA, OIT, SNUDI y UNICEF, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras-MDRyT, AECID, Confederación de mujeres campesinas, indígenas y originarias de Bolivia, Bartolina Sisa, GIZ, PROSEDER/COSUDE, AOPEB, PROBOLIVIA, INIAF, AGRECOLANDES, Frente Parlamentario por la Seguridad y Soberanía Alimentaria, y a todas las personas consultadas en las comunidades, autoridades municipales y departamentales que generosamente brindaron su tiempo, compartieron su experiencia y puntos de vista.

Agradecemos también al representante del Secretariado, por su orientación y por otorgar información pertinente.

DESCARGO DE RESPONSABILIDAD

Esta evaluación es encomendada por la Oficina de la Coordinadora Residente en Bolivia. Las opiniones expresadas en este informe son de total responsabilidad de la consultora y consultor externos, en ningún caso deben considerarse que representan las del Secretariado o Programa Conjunto. Cualquier error u omisión es responsabilidad de los autores.

RESUMEN EJECUTIVO

El fondo de logro de objetivos de desarrollo del Milenio (F-ODM) es una iniciativa creada en diciembre 2006 para acelerar el progreso en el logro de los ODM y otros objetivos de desarrollo a través del sistema de las Naciones Unidas, apoya las acciones innovadoras de alto impacto en algunos países y sectores, en vistas a su ampliación. El F-ODM fue establecido para abordar los desafíos de desarrollo prioritarios a nivel nacional. El objetivo era permitir que la combinación de conocimientos, normas y servicios del sistema de Naciones Unidas sean canalizados y puestos a disposición de los países para enfrentar estos desafíos a través de programas conjuntos.

El F-ODM ha operado a través de ocho ventanas temáticas, cada una diseñada para acelerar el progreso hacia más de uno de los ODM. Una de las ocho ventanas temáticas es la del Sector privado y desarrollo. El PC *“Integración de productores andinos indígenas a nuevas cadenas de valor nacionales y mundiales”* es uno de los cinco PCs financiados por el F-ODM para Bolivia. Ha tenido una duración de 3 años, con una extensión sin costo de 6 meses (noviembre 2009 - Junio 2013) y un presupuesto de U\$ 8.000.000. Los principales asociados para la ejecución de este PC fueron, de parte del Estado: la Unidad de Coordinación del CNAPE (UC- CNAPE), el Instituto de Investigación Agrícola, Ganadera y Forestal (INIAF), la Agencia Boliviana para el Desarrollo Productivo e Integral (PRO-BOLIVIA) y el PASA (Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria). Por el sector privado participó la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB). Las agencias de Naciones Unidas participantes fueron: FAO, ONUDI, OIT, PMA, PNUD, UNICEF; FAO se desempeñó como agencia líder¹.

El resultado esperado del PC era: “Promover la producción ecológica a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, la innovación tecnológica y el mejoramiento de los mecanismos de financiamiento”. Los efectos que se pretendían lograr son: R1: Capacidades institucionales del país fortalecidas para el diseño e implementación de políticas públicas en producción ecológica. R2: 100 comunidades rurales se encuentran en proceso de certificación ecológica, elevando su producción y mejorando sus ingresos. R3: Al menos 30% de los beneficiarios directos del Programa Conjunto han accedido a servicios financieros para la producción, transformación y acceso a mercados nacionales e internacionales.

En concordancia con los Términos de Referencia de la Evaluación (TDR), la evaluación final fue de naturaleza recapitulativa, considerando como unidad de análisis al PC. Los objetivos generales fueron: establecer en qué medida ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, identificado las mejores prácticas y las experiencias que podría ser útiles para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional y a nivel internacional.

Para cumplir con los objetivos de la evaluación, los TDR plantean una serie de preguntas de evaluación; las cuales, abordan tres niveles de análisis: **Diseño, Proceso y Resultados**.

El diseño metodológico estuvo orientado a responder las preguntas de evaluación; cuyas respuestas, a su vez, permitieron cumplir con los objetivos planteados. Se aplicaron las siguientes

¹ Inicialmente ONUDI se desempeñó como Agencia líder pero por limitaciones administrativas y consecuentes dificultades en la ejecución, resignó el liderazgo a favor de FAO en la fase final del PC, cediendo también parte de los recursos que administraba al PNUD y la FAO. Este cambio contó con la aprobación del Comité de Gestión, Comité Directivo y el FODM .

técnicas de investigación: visitas de campo; entrevistas a profundidad; grupos focales, talleres y revisión documental.

El equipo evaluador preparó el documento “Proyecto de Informe Final”, el cual fue revisado por las agencias participantes y las contrapartes gubernamentales. El presente informe final incorpora varias sugerencias que emergieron de ésta revisión, las cuales mejoran su nivel de confiabilidad.

El informe incluye los tres niveles de análisis antes mencionados, realiza conclusiones, propone lecciones aprendidas y emite recomendaciones.

En ese marco, la misión de evaluación concluye que:

El mayor acierto del PC ha sido dotarse de un enfoque sistémico que le permita no solo enfrentar los cuellos de botella que la producción agroecológica presentaba sino que además lo coloque en un nivel de importancia en la agenda nacional. En ese sentido, es que la producción agroecológica se la ha mostrado como una manera de resolver temas de seguridad y soberanía alimentaria a nivel local y en el futuro nacional. Esta propuesta se complementa con medidas que promueven la creación de estructuras locales ampliamente participativas, mecanismos de complementariedad local/regional que afectan toda la cadena productiva y donde todos los principales actores (productores, consumidores, autoridades ejecutivas y legislativas), involucrados en la producción se reconocen se alían y comienzan dar un renovado contenido al “desarrollo” y la lucha contra la pobreza. Una pobreza que no solo debe explicarse a través de indicadores económicos.

Esta estrategia principal influencia el diseño del programa explicitando las múltiples dimensiones de la pobreza y la inequidad como una tarea ineludible que toda acción de desarrollo debe realizar, pero que ante todo, se debe asumir como nación-naciones desde una posición de autonomía y soberanía plena.

Una debilidad importante ha sido no ordenarla, utilizando ese instrumento denominado “gestión de conocimiento” para promocionarla al mundo como “una estrategia estrella”, que recluta adherentes a todo nivel. Para el PC, la innovación no ha sido una prioridad, para los beneficiarios y la sociedad civil, sí.

En el análisis se resaltan los siguientes aspectos:

1. El Programa identificó acertadamente la problemática, las necesidades a abordar y la situación socio económica de las comunidades rurales, así como, las vertientes de la problemática en la producción agroecológica.
2. El programa ha estado alineado con los objetivos y metas de desarrollo del gobierno y sus respectivos instrumentos (planes nacionales, leyes, políticas públicas, ..).
3. El mecanismo de PC, fue un elemento esencial del diseño que no fue suficientemente comprendido por los socios participantes.
4. El programa ha sido flexible en términos de su diseño y se han introducido modificaciones en el enfoque y marco lógico acordes a las necesidades y circunstancias reales.
5. El diseño del programa establecía que la administración de los recursos y el traspaso de fondos, tenga modalidad de administración en serie “passthrough”, lo cual complicó la gestión.

6. El alcance general del programa conjunto era ambicioso teniendo en cuenta no sólo los procesos que se buscaban alcanzar en términos de la producción agroecológica, sino en términos del planteamiento de desarrollo integral y territorial que pretendió.
7. El diseño del programa conjunto tuvo el acierto de buscar la complementariedad con otras iniciativas previas, de actores con amplia experiencia en el tema de producción agroecológica.
8. El diseño no incorporó una estrategia clara de género.
9. El grado de apropiación de la propuesta del PC en todos los niveles (gobierno central, subnacional y productores/as en general) es alto, debido a: la pertinencia de la misma, legitimidad, representatividad de los CDPEs y CMPEs, y porque los sistemas productivos de los pequeños productores calzan perfectamente con las condiciones de la producción agroecológica.
10. El modelo de gestión del PC, resultó demasiado complejo en su implementación. La alianza estratégica entre el MDRyT, 6 Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia; así como la inclusión de otras 11 entidades que operaron territorialmente (4 pertenecientes al sector público, 6 privadas y 1 organización social)², sumando a ello la necesidad de crear nuevas instancias departamentales y municipales, representaron en su conjunto un marco institucional por demás diverso y complejo, que resultó difícil de manejar para la UC-CNAPE.
11. La modalidad de gestión de fondos “administración en serie” (PassThrough) del PC junto a liderazgo débil del PC (unidad de coordinación y comité de gestión) permitió que los socios operen en en gran medida como si estuviesen llevando a cabo un “proyecto tradicional”, cada uno por su cuenta.
12. La falta de armonización de los sistemas de las agencias, de procedimientos y requisitos de información, ya sea total (modalidades de ejecución) o en detalles (por ejemplo, pago escalas para honorarios personal/consultores (per diem/nacional) afectaron negativamente la implementación del PC.
13. El modelo de gestión por resultados no influyó positivamente en el desempeño del PC, ya que reforzó el hecho de que cada socio se responsabilice de la “parte que le tocaba”, sin responsabilizarse del “todo”. En los primeros años del programa las instituciones trabajaron sin coordinación.
14. Una debilidad en el sistema de planificación y seguimiento fue utilizar el desarrollo de actividades como indicadores de resultados. No se pudo monitorear los principales cambios generados en los sistemas productivos de las UPF como consecuencia de la acción del programa.
15. La evaluación intermedia fue oportuna, la sugerencia de ampliación de tiempo por 6 meses, permitió una ejecución presupuestaria mayor y posibilitó la visibilización de algunos resultados.
16. La modificación del enfoque del PC, de comercial y exportador a desarrollo local que buscaba la soberanía y seguridad alimentaria, le posibilitó constituirse en instrumento operativo de la política de gobierno del “vivir bien” y alcanzar niveles de influencia política expectables.
17. La puesta en marcha de la UC CNAPE es un resultado destacable del programa conjunto. Fortalecer una entidad al interior del gobierno nacional que libere política y técnicamente

² Agencias SNU: FAO, OIT, SNUDI, PMA, PNUD y UNICEF; Entidad del Sector Público: INIAF, PASA. Pro-Bolivia y SENASAG; Entidades privadas: AGRECOL, AOPEB, Ayuda en Acción, FAUTAPO, OIDV y PRODI; Organización Social: Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”

la producción agroecológica en Bolivia, es un hecho sin precedentes en términos de apropiación, sostenibilidad política y empoderamiento nacional.

18. El PC ha logrado incidir en las políticas públicas desde el nivel nacional hasta el nivel local.
19. El programa ha contribuido al empoderamiento social y económico de los/as productores/as pobres, a través de la recuperación de sus prácticas agrícolas tradicionales, el desarrollo de sus capacidades, fortalecimiento de sus competencias, involucramiento en sistemas participativos de garantías (certificación ecológica) y otros.
20. El programa ha acelerado el proceso de incorporación de agricultores a la producción ecológica, donde el actor principal es la UPF (pequeño productor agrícola).
21. El PC ha contribuido a reducir la pobreza en la población destinataria: logrando mayores niveles de seguridad alimentaria, incrementando la disponibilidad de alimentos inocuos, y promoviendo mayores niveles de inclusión, participación económica y social.
22. El PC logró que gobiernos municipales y departamentales asignen recursos de contraparte o de inversión para cofinanciar acciones del programa actuales y futuras.
23. El PC ha convocado y logrado la participación de múltiples actores que hoy están comprometidos con la producción agroecológica, la seguridad y soberanía alimentaria: organizaciones sociales, sindicales, gobiernos municipales, departamentales, parlamentarios, ONGs, organizaciones de productores, entidades académicas y reparticiones ministeriales del gobierno central.
24. Se ha registrado un cambio en las formas habituales en que los GAMs apoyan el desarrollo productivo. De una partida presupuestaria genérica de apoyo al mismo o al desarrollo económico local, que contemplaba recursos municipales para apalancar otros, pasaron a incorporar partidas específicas de apoyo a la producción ecológica, aunque en la mayoría de los casos con montos todavía poco relevantes.
25. La sostenibilidad de la propuesta del PC está estrechamente vinculada a la voluntad política del gobierno nacional quien debe definir el futuro de la institucionalidad creada y los recursos que se le asignen.
26. El nivel de desarrollo que podría alcanzar la producción ecológica en los próximos años, depende en gran medida de los niveles de inversión que se logren para atender las demandas de las unidades productivas familiares ecológicas.

Adicionalmente, se resalta:

1. La política de “unidos para la acción” es una tarea no acabada. La verdadera reforma debe realizarse en las sedes de las agencias promoviendo mayor descentralización. El mecanismo contribuyó en algo a practicar esta cultura de trabajo.
2. La acción conjunta entre agencias ONU ha tenido limitaciones pero ha contribuido a demostrar con innovación una nueva forma de cooperación al gobierno.
3. La responsabilidad mutua en el cumplimiento de objetivos de desarrollo entre gobiernos nacionales y agencias de Naciones Unidas es todavía incipiente.
4. El hecho de que los recursos ejecutados nacionalmente son sujetos de auditorías externas y los administrados por las agencias ONU sujetos a auditorías internas propias, crea una complejidad administrativa en el PC no resuelta.

El cuadro resume logros alcanzados tomando en cuenta los resultados planteados.

<p>Resultado 1: Capacidades institucionales del país fortalecidas para el diseño e implementación de políticas públicas en producción ecológica.</p>	<p>Logros alcanzados</p> <p>Fortalecimiento de capacidades institucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Un proceso participativo en curso para la definición de una Estrategia Nacional de Producción Ecológica. - UC-CNAPE, fortalecida y en proceso de institucionalización con propuesta de Decreto Supremo. - 15 CMPEs conformados, de los cuales 13 fueron reconocidos legalmente a través de ordenanzas y resoluciones municipales (9 y 4 respectivamente); y 2 están en proceso de obtener su documentación legal. - 2 CDPEs conformados (en Tarija y Chuquisaca), que están en proceso de ser reconocidos por los GADs correspondientes. <p>Norma técnica nacional para la producción ecológica</p> <ul style="list-style-type: none"> - Una Norma Técnica Nacional establecida para el comercio nacional y/o local, que define y regula el manejo ecológico. - 18 municipios han implementado los SPGs y están registrados ante el Sistema Nacional de Control de Producción Ecológica.
<p>Resultado 2: 100 comunidades rurales se encuentran en proceso de certificación ecológica, elevando su producción y mejorando sus ingresos.</p>	<p>Capacitación y acompañamiento técnico en producción y post cosecha</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aproximadamente 6.000 Unidades Familiares Productivas (UFPs) distribuidas en 310 comunidades campesinas de 18 municipios rurales y 7 departamentos de Bolivia, se han incorporado a la producción ecológica, produciendo una diversidad de productos agrícolas en aproximadamente 8.500 has. de cultivo. - 310 comunidades involucradas en la producción ecológica con 3.751 productores y productoras con autorización para el uso del sello ecológico. - 8.500 Has. de producción ecológica en 18 municipios. <p>Formación de recursos humanos</p> <ul style="list-style-type: none"> - Autoridades nacionales, departamentales y municipales sensibilizadas respecto a la agricultura ecológica y su importancia en la seguridad y soberanía alimentaria - 200 productores/as locales líderes en producción ecológica ha sido certificados por sus competencias. - 28 profesionales en un Diplomado en “Producción Ecológica y SPG” - 4 escuelas rurales multi-grado han establecido el Modelo de Educación en Agricultura Ecológica involucrando a autoridades educativas y docentes. <p>Transformación de productos ecológicos y complejos productivos</p> <ul style="list-style-type: none"> - 21 iniciativas financiadas para el equipamiento de centros de transformación que generarán valor agregado a los productos ecológicos - 4 Complejos Ecológicos Productivos Integrales (CEPIs) promovidos y consensuados por la UC-CNAPE y los CMPEs, dirigidos a la producción y comercialización local, de insumos y/o productos ecológicos que ayuden a dinamizar las economías locales. <p>Comercialización de productos ecológicos</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1.500 productores han promocionado y comercializado en 10 ferias reconocidas por el público como ecológicas.
<p>Resultado 3: Al menos 30% de los beneficiarios directos del Programa Conjunto han accedido a servicios financieros para la producción, transformación y acceso a mercados nacionales e internacionales</p>	<p>Fondos concursables</p> <ul style="list-style-type: none"> - A través de la modalidad de fondos concursables, 32 iniciativas accedieron al financiamiento para: obras de micro riego, transformación, producción, elaboración de planes de agro-negocios, acopio y comercialización. <p>Bancos Comunales</p> <ul style="list-style-type: none"> - 431 personas de 3 municipios, accedieron al financiamiento a través de la conformación de bancos comunales.

Entre las lecciones aprendidas durante la implementación del PC “Integración de productores andinos indígenas a nuevas cadenas de valor nacionales y mundiales”, sobresalen las siguientes:

- Cuanto mejor alineado esté el programa con las prioridades del gobierno, mayores serán las posibilidades de tener el respaldo financiero y de políticas continuas.
- La incorporación de entidades socias en los PCs, debe estar orientada por sus capacidades instaladas en el país y experticia temática.
- Crear institucionalidad, ser organización líder, y desarrollar gestión operativa y estratégica durante la implementación de un PC, es una tarea con alto costo de transacción.
- Una alianza con socios estratégicos, experimentados y bien posicionados reduce curvas de aprendizaje en la ejecución de programas.
- La sinergia institucional en función a objetivos comunes incrementa el impacto de las acciones.
- La armonización de sistemas, procedimientos y requisitos de información de las agencias requiere de decisiones políticas a nivel central (sedes).
- El modelo de gestión por resultados ayuda a la ejecución pero puede entorpecer la acción conjunta en los PCs.
- La decisión de implementar un programa conjunto y definir su modalidad de gestión, debe ser el resultado de una cuidadosa evaluación del contexto específico y las capacidades institucionales instaladas en el país.
- El Comité de Gestión del PC es un espacio insuficiente para llevar adelante todos los procesos de concertación y coordinación necesarios en una plataforma multiactor.
- La racionalidad del gasto y la racionalidad de la inversión pueden confundirse en los PC que tienen condicionantes para la ejecución presupuestaria.
- La producción agroecológica y la comercialización de sus productos, requieren de campañas masivas de sensibilización y educación para cambiar patrones culturales y de consumo.
- La consolidación progresiva de procesos vinculados a crecientes demandas de la población, promueve inversiones de contraparte cada vez mayores de gobiernos locales.
- Los procesos de asociatividad en torno a la producción ecológica y a la generación de valor agregado, son factores determinantes para desarrollar y consolidar este tipo de producción y también para dinamizar economías locales.
- Los enfoques integrales de desarrollo humano son el marco más auspicioso para que una política sectorial de apoyo a la producción agroecológica llegue con efectividad a los pequeños productores/as pobres.
- A mayor descentralización de competencias en las agencias de Naciones Unidas, mayor la posibilidad de avanzar en la política “unidos para la acción” demostrando valor agregado.

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con las instrucciones contenidas en la “Estrategia de vigilancia y evaluación” y la “Guía para la Ejecución de Programas Conjuntos en el marco del Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, se dispone que todos los programas conjuntos encomienden y sufraguen una evaluación final independiente. Las evaluaciones finales son de naturaleza recapitulativa y las observaciones, conclusiones y recomendaciones generadas por éstas serán parte de la meta-evaluación por ventana temática, en virtud de la cual el Secretariado procura sintetizar los efectos generales del Fondo en el plano nacional e internacional. El informe que se presenta corresponde a la ventana del sector privado en Bolivia.

1.1 Antecedentes

En Septiembre del 2000, la comunidad internacional se planteó dos grandes retos: luchar contra la pobreza (Declaración del Milenio), como tarea fundamental, y aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo (Declaración de París). En este marco, el Sistema de las Naciones Unidas también ha tenido dos grandes desafíos: contribuir al logro de los Objetivos Del Milenio (ODM) a nivel mundial y avanzar en su proceso de Reforma a través de iniciativas como “Unidos en la Acción”.

El F-ODM se estableció en 2007³ a través de un acuerdo del Gobierno de España y el Sistema de Naciones Unidas⁴, con el objetivo de acelerar los progresos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en países seleccionados, mediante el apoyo a políticas y programas que pretendan un impacto, significativo y medible sobre los ODM; financiamiento a la experimentación y/o ampliación de modelos exitosos; aportación de innovaciones en la práctica del desarrollo; y la adopción de mecanismos que mejoren la calidad de la ayuda, en el marco de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

Con una contribución total de aproximadamente 900 millones de dólares, el F-ODM ha financiado 130 programas conjuntos en ocho áreas programáticas en 50 países alrededor del mundo, además de alianzas globales, iniciativas temáticas de gestión del conocimiento y los programas JPO y SARC para profesionales de desarrollo jóvenes. El Fondo ha utilizado intervenciones basadas en programas conjuntos (PC) y hasta la fecha ha aprobado 130 de estos programas en 50 países en ocho ventanas temáticas que contribuyen de distintas maneras al logro de los ODM, la implicación nacional y la reforma de las Naciones Unidas. Las ocho ventanas temáticas son: Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición; Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer; Medio Ambiente y Cambio Climático; Juventud, Empleo y Migración; Gobernanza Económica Democrática; Desarrollo y Sector Privado; Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz; Cultura y Desarrollo.

Los PC son elaborados en los países y tienen como referencia a la Guía elaborada por el Secretariado del F-ODM⁵. Un programa conjunto (PC) es un conjunto de actividades contenidas en un plan común de trabajo y relacionado con un presupuesto, donde se involucran tres o más

³ Fondo PNUD-España para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Documento Marco. Versión del 1 de agosto de 2007 – Aprobada por el Comité Directivo del F-ODM.

⁴ El donante fue España a través del Fondo fiduciario PNUD – ESPAÑA para el logro de los Objetivos del Milenio.

⁵ Secretariado del Fondo para el logro de los ODM. Guía para la ejecución de programas conjuntos del Fondo para el logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio). MDGIF, Febrero de 2011.

organizaciones de Naciones Unidas y socios nacionales o subnacionales. El plan de trabajo y el presupuesto forman parte de un documento del PC, que también detalla roles y responsabilidades de los asociados en la coordinación y gestión de las actividades conjuntas. El documento del PC es firmado por todas las organizaciones participantes de las Naciones Unidas y socios nacionales y/o sub-nacionales.

La ventana de desarrollo y sector privado tiene 12 programas conjuntos con un presupuesto de 63 millones de dólares en total. El Programa Conjunto (PC) *“Integración de productores andinos indígenas a nuevas cadenas de valor nacionales y mundiales”* es uno de los cinco PCs financiados por el F-ODM para Bolivia en esta ventana, y busca contribuir al ODM 1 (reducción de la pobreza), pero también a los ODMs 3 y 7 (equidad de género y sostenibilidad del medio ambiente). Este programa tuvo una duración de 3 ½ años (noviembre 2009- Junio 2013), con un presupuesto de U\$ 8.000.000. En él han participado 6 agencias del SNU: PNUD, FAO, UNICEF, PMA, SNUDI y OIT; 4 instituciones del sector público: la Unidad de Coordinación del CNAPE (UC- CNAPE), el Instituto de Investigación Agrícola, Ganadera y Forestal (INIAF), la Agencia Boliviana para el Desarrollo Productivo e Integral (PRO-BOLIVIA) y el PASA (Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria); y 6 entidades por el sector privado: AOPEB, AGRECOLANDES, Ayuda en Acción, FAUTAPO, OIDV y PRODII. SNUDI fue responsable de la fase preparatoria, se desempeñó como agencia líder al inicio del programa y luego a mitad del período traspasó este liderazgo a la FAO, como consecuencia de una recomendación de la evaluación externa de medio término y decisión asumida por el Comité de Gestión. La administración de fondos se realizó bajo la modalidad “pass through” (administración en serie)⁶. La UC-CNAPE, asumió la coordinación del PC.

El Programa focalizó su acción en 18 municipios en 5 departamentos: Chuquisaca: Zudáñez, Tomina, Yamparáez, Villa Alcalá, La Paz: Batallas, Sica Sica, Patacamaya, Achocalla, Oruro: Caracollo, Challapata, Salinas de Garci, Mendoza, Potosí: Pocoata, Chayanta, Cochabamba: Sipe Sipe, Tarija: Uriondo y Padcaya; y Santa Cruz: Mairana y Samaipata; y ha buscado beneficiar principalmente a los más vulnerables, tomando en cuenta especialmente a las mujeres, en concordancia con la política gubernamental sobre la disminución de la pobreza.

Como resultado del MANUD (Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo) se buscó fortalecer las capacidades institucionales y de organizaciones productivas en temas de desarrollo productivo y de generación de empleo con manejo sostenible de recursos naturales y medioambiente. El resultado esperado del PC era: *“Promover la producción ecológica a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, la innovación tecnológica y el mejoramiento de los mecanismos de financiamiento”*.

⁶ En esta modalidad un organismo recibe fondos de uno o varios donantes, es responsable de la gestión fiduciaria, y pasa los fondos a través de las distintas agencias asociadas. Esta modalidad proporciona un mayor gerenciamiento de fondos a las agencias SNU y al/los donante/s, deja la responsabilidad programática en cada organización asociada. El plan de trabajo común indica claramente las actividades a ser apoyadas por cada una de las organizaciones de las Naciones Unidas participantes. Los costos indirectos que cobra cada organización se reflejan en los respectivos presupuestos. La responsabilidad financiera y programática se apoya en la participación de organizaciones de las Naciones Unidas y socios nacionales o subnacionales, cada uno/a dirigiendo sus componentes respectivos del PC. WEB, MPTF-UNDP.

Los efectos que se pretendía lograr con el Programa son:

- R1: Capacidades institucionales del país fortalecidas para el diseño e implementación de políticas públicas en producción ecológica.*
- R2: 100 comunidades rurales se encuentran en proceso de certificación ecológica, elevando su producción y mejorando sus ingresos.*
- R3: Al menos 30% de los beneficiarios directos del Programa Conjunto han accedido a servicios financieros para la producción, transformación y acceso a mercados nacionales e internacionales.*

1.2 Propósito, objetivos y metodología de la evaluación

El propósito de la evaluación final es:

- a. Establecer en qué medida el PC ha ejecutado plenamente sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, en particular midiendo los resultados para el desarrollo.
- b. Generar conocimientos empíricos sustantivos identificando las mejores prácticas y la experiencia adquirida que podría ser útil para otras intervenciones de desarrollo a nivel nacional (aumento de escala) y a nivel internacional (duplicación).

Los Objetivos son:

- a. Medir el grado en que el PC ha contribuido a abordar las necesidades y los problemas determinados en el documento inicial del PC.
- b. Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los principales resultados obtenidos y productos entregados respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores.
- c. Medir los efectos positivos del PC en las prácticas de las entidades de contraparte, las operadoras, los Gobiernos y Comités locales, los productores y los consumidores, ya sea particulares, comunidades o instituciones, según los propósitos del programa.
- d. Medir la contribución del PC a los objetivos establecidos para la Ventana de Sector Privado, a los objetivos del F-ODM, a los objetivos de desarrollo del Milenio, a la Declaración de París y a los principios de Accra, y a la reforma de las Naciones Unidas.
- e. Documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas con el objeto de justificar la sostenibilidad del PC o de sus componentes.

Para cumplir con los objetivos de la evaluación, los TDR incluyeron una serie de preguntas de evaluación, que abordan tres niveles de análisis: Diseño, Proceso y Resultados (Anexo 1).

El diseño metodológico estuvo orientado a responder las preguntas de evaluación. Para definir las mejores opciones metodológicas, que conduzcan a responder estas preguntas, se elaboró una Matriz de Evaluación (Anexo 2); esta matriz incluye: el nivel de análisis, los criterios para cada nivel, las preguntas de evaluación y una serie de indicadores para cada pregunta; éstos indicadores, a su vez, permitieron el desarrollo de un menú de *subpreguntas* que agregaron mayor detalle a la búsqueda de información y que, luego de un análisis de pertinencia y selección, fueron incorporadas en las guías de recolección de la información. La matriz de evaluación permitió identificar las fuentes de información, los temas “clave” y las técnicas a utilizar.

La evaluación estuvo orientada por los siguientes principios y aspectos conceptuales:

- Existe el compromiso y la participación activa de todos los actores que estuvieron involucrados en la implementación del programa (todos están dispuestos a brindar información sobre el programa, el trabajo desarrollado y los resultados obtenidos).
- El proceso de evaluación responde a un trabajo concertado y coordinado entre los agentes responsables de impulsar el proceso de evaluación final del PC y la misión de evaluación.
- El tiempo y los recursos para la evaluación final son limitados, pero existe el compromiso de la misión de evaluación para llevar a cabo un proceso serio de relevamiento de la información.
- Se buscará triangular la información (documentos, entrevistas, visita de campo) para mantener validez y confiabilidad de la misma.

El proceso metodológico tuvo tres fases:

Fase I. Análisis documental y de información: donde se revisó y organizó los documentos para facilitar su utilización, además de realizar un análisis de consistencia de la información.

Fase II. Relevamiento de información primaria⁷: donde a través de técnicas como la observación de campo, entrevista no estructurada y grupos focales, se obtuvo información desde la voz de los propios actores.

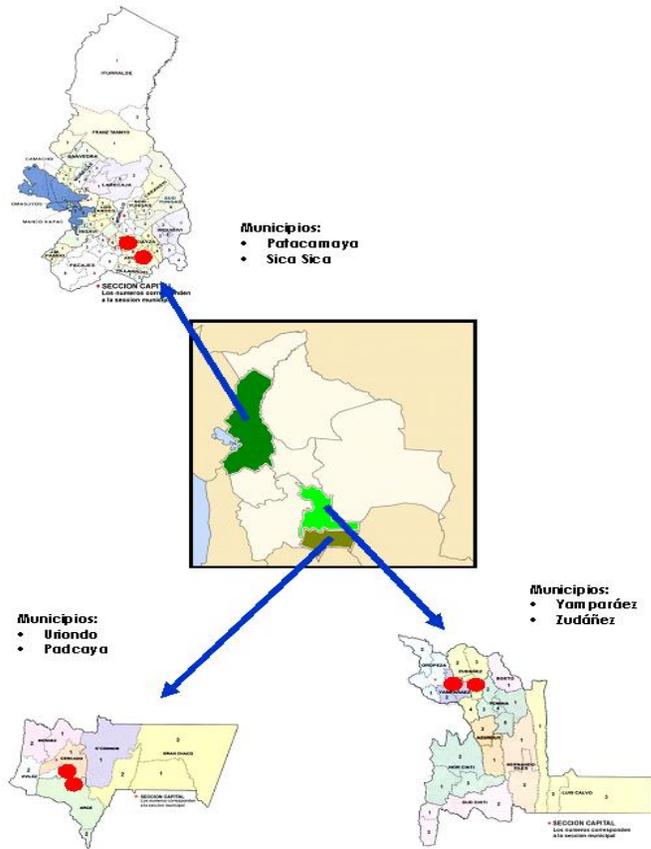
Fase III. Elaboración y concertación del informe final, actualmente en proceso.

El trabajo de campo fue un referente para: (i) triangular la información con actores y comunidades en los territorios; (ii) complementar la información documental y de fuentes secundarias sobre los resultados alcanzados; (iii) identificar aprendizajes con base en procesos donde la intervención del PC operó, establecer referentes de fortalezas y buenas prácticas; (iv) identificar las dificultades en su operación y los factores adversos; (v) obtener información estratégica y globalizante para una comprensión cualitativa de las características y complejidades de la implementación del PC y sus efectos.

La agenda específica de las visitas en terreno, se guió por los siguientes criterios:

- Municipios/Comunidades donde existe una concentración significativa de acciones en los diferentes componentes del Programa Conjunto, con una importante presencia de entidades operativas (tejido institucional local asociado al Programa).
- Municipios /Comunidades que hayan presentado éxitos-logros en la operación del programa, pero también donde hayan existido dificultades-desafíos.
- Municipios/Comunidades donde la producción ecológica ya tuvo experiencias previas a la implementación del Programa y otros donde el Programa promovió e impulsó este tipo de producción.
- Municipios/Comunidades donde hubo una importante movilización de recursos locales de contraparte.
- Municipios donde la incidencia del Programa es importante a nivel de políticas locales y donde se registra su escalonamiento a nivel departamental.

⁷ Las personas a entrevistar y la selección de municipios fue concertada con la UC – CNAPE.



- Municipios que han establecido alianzas estratégicas (a nivel mancomunidad o por simple acuerdo) para trabajar en complejos productivos.

En este marco, los municipios seleccionados fueron: Patacamaya y Sica Sica en La Paz; Zudáñez y Yamparáez en Chuquisaca; Padcaya y Uriondo en Tarija. Toda la agenda de trabajo fue coordinada y concertada con la UC-CNAPE.

En La Paz, se entrevistaron a 13 informantes clave; se realizó un taller con equipo UC-CNAPE (10 personas). Se trabajó con 72 personas en grupos focales: 18 personas en Sica Sica (La Paz); 14 en Yamparáez (Chuquisaca); 10 personas en Uriondo (Tarija); 8 en Sucre (Chuquisaca); 15 en Zudáñez (Chuquisaca), y 7 en Padcaya (Tarija). Se desarrollaron 12 reuniones con 50 personas: 1 con entidades ejecutoras, 1

con autoridades municipales, 1 con entidades socias, 1 con AOPEB, 1 con CNAPE, 1 con MDRyT, 1 con Frente Parlamentario por la Seguridad y Soberanía Alimentaria, 1 con Gobierno Autónomo Municipal de Tarija y 4 con productores/as de base. Una entrevista vía Skype con el especialista de monitoreo y evaluación del Fondo. La lista detallada se encuentra en Anexo 4.

Debido a la limitación de tiempo, el equipo de evaluación se dividió para el relevamiento de la información primaria (Anexo 3, cronograma de trabajo).

1.3 Consolidación y análisis de la información

La información fue procesada con el siguiente procedimiento:

- Sistematización de las entrevistas y grupos focales.
- Agrupación de resultados según las áreas de interés.
- Identificación de respuestas que se repiten (constantes).
- Identificación de frases que reflejan óptimamente una postura.
- Identificación de divergencias.
- Triangulación de la información, a fin de reducir sesgos en la interpretación de la información obtenida a partir de una muestra no representativa y aumentar la validez interna de los resultados.

1.4 Limitaciones de la Evaluación

El carácter sobretodo cualitativo de la evaluación y algunos otros aspectos internos al programa, hacen que la evaluación presente algunas condiciones que podrían interpretarse como limitaciones; por ello, se han adoptado algunas medidas para minimizar este hecho, a saber:

Limitación	Medida adoptada
Sesgos de apreciación de los/as informantes	Se han realizado controles cruzados entre informantes y triangulación con fuentes documentales.
Muestra de municipios estadísticamente no representativa	La selección de municipios se guió por criterios relevantes para la experiencia demostrativa del PC: concentración de acciones, importante movilización de recursos de contraparte, otros.
La matriz de planificación utilizada por el PC no ha incorporado indicadores de resultados; las metas y herramientas de medición del PC están enfocadas al desarrollo de tareas ⁸	Los principales insumos para la evaluación fueron: visitas de campo, revisión documental y cumplimiento de metas

De manera general se debe destacar que, se ha intentado responder a todas las preguntas formuladas en los TDRs y en la matriz de evaluación, sin embargo, es probable que el nivel de profundidad de algunas respuestas no sea el suficiente, debido a: limitaciones de tiempo, la información disponible, algunos procesos y actividades que aún no han podido ser consolidados⁹, lo cual podría inducir a falsas apreciaciones.

No hay limitaciones que comprometan o hayan comprometido el desarrollo de la evaluación.

2. DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA INTERVENCIÓN

2.1 Contexto

El PC *“Integración de productores andinos indígenas a nuevas cadenas de valor nacionales y mundiales”* propuso como una gran oportunidad para mejorar la situación socio económica y de empleo en zonas rurales, la producción de productos ecológicos, aprovechando de la demanda mundial, muy alta y dinámica, en regiones como Europa, Estados Unidos y Japón, donde en los últimos 15 años las ventas de productos ecológicos han crecido a una tasa anual superior al 20% y se estima un crecimiento mayor en los próximos años.

⁸ Se mide el número de productores/as capacitados/as, y no se miden los resultados alcanzados como efecto de dichas capacitaciones, por ejemplo: incremento en la productividad, transformación, otros. La evaluación intermedia recomendó que si el programa busca fortalecer la seguridad alimentaria, debía medir el número de familias beneficiadas, volúmenes de autoconsumo/volúmenes de producción; si se busca incrementar la producción agroecológica debe medirse el número de hectáreas de producción/hectáreas programadas; si se busca la certificación debe medirse también con volúmenes certificados/volúmenes producidos, etc. Estas recomendaciones no se implementaron.

⁹ Por ejemplo, puesta en funcionamiento de centros de procesamiento.

El 85% de las personas dedicadas a la agricultura en Bolivia son pobres y el poco empleo que se genera está vinculado principalmente a la actividad agropecuaria y al aprovechamiento de recursos naturales¹⁰. La producción ecológica presentaba ciertas restricciones que el PC pretendía resolver de manera directa como ser: dispersión física de las UPFs, limitado acceso a mercados, dificultades en el acceso a financiamiento, costos altos de innovación tecnológica y de comercialización, procesamiento de productos en manos de empresas medianas y grandes que acopian la producción primaria para luego exportarla con sello orgánico, dependencia de empresas certificadoras externas que imponen costos, plazos, y la ausencia de un sistema nacional de certificación en Bolivia, entre otros¹¹.

El contexto político se presentaba por demás facilitador para la implementación de la propuesta del PC. La nueva Constitución Política del Estado establece como uno de los objetivos de la política de desarrollo rural integral del Estado, el desarrollo de la educación técnica productiva y ecológica en todos sus niveles y modalidades (Art. 407, inc 5). El Plan Nacional de Desarrollo: “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien” reconoce la importancia de promover, regular y fortalecer sosteniblemente la producción ecológica en Bolivia e impulsa la pervivencia de los valores culturales ancestrales y los productos andinos con identidad cultural, donde el microempresario y los productores rurales se transforman en los actores principales. Dicho plan debe concretarse en un programa que impulse el desarrollo productivo y reduzca la pobreza en las poblaciones más afectadas, en este caso las zonas rurales.

El Plan Sectorial de Desarrollo Productivo del MDPyEP, establece la “Política de Seguridad y Soberanía Alimentaria” como un instrumento de desarrollo y fortalecimiento de la capacidad productiva del país, en la perspectiva que la población boliviana acceda oportunamente a alimentos básicos y de consumo masivo y a precios justos. En el marco de esta política se pretende dar prioridad a la producción diversificada de alimentos para el autoconsumo y para el mercado nacional, con énfasis en la transformación agroindustrial de productos alimentarios y en la producción agroecológica de acuerdo al propio potencial de los ecosistemas del país.

Además, el Gobierno de Bolivia, promulga la ley N°3525 (“Regulación y Promoción de la Producción Agropecuaria y Forestal no Maderable Ecológica”), que establece las reglas esenciales para el desarrollo de la producción ecológica. Dicha ley crea el Consejo Nacional de Producción Ecológica (CNAPE), consejo público-privado, como la instancia superior del país para planificar, promover, normar, gestionar y apoyar el establecimiento de programas y proyectos, impulsar lineamientos de políticas de desarrollo de la producción ecológica; ejecutar y consolidar el proceso de desarrollo del sector agropecuario ecológico y de recursos forestales no maderables. La ley establece también una Unidad de Coordinación (UC-CNAPE), encargada de operativizar los planes, programas y proyectos definidos por el CNAPE¹². La Ley dispone que el Gobierno Nacional priorice normas y regulaciones que faciliten y promuevan la producción, transformación, industrialización, comercialización y exportación de productos ecológicos. Faculta a que los Gobiernos Municipales y Gobiernos Departamentales incorporen en sus Planes de Desarrollo Municipal y Departamental de Desarrollo Económico y Social, distintos programas para impulsar la producción ecológica, en base a la demanda o potenciales productivos.

¹⁰ Documento de Proyecto, PRODOC.

¹¹ Documento de Proyecto, PRODOC.

¹² En el CNAPE participan organizaciones sociales, sindicales, de varones, de mujeres, productores ecológicos, organizaciones de productores ecológicos, lo que la convierte en una instancia singular y muy importante.

En este contexto el programa conjunto se propuso:

- “Acelerar el proceso actualmente existente de incorporación de agricultores a la producción ecológica”.
- “Facilitar la aplicación de la ley 3525”.
- “Instalar y poner en marcha mecanismos que de otro modo entrarían en funcionamiento mucho más tarde”¹³.

Se relacionaría con los ODM, al:

- “Contribuir a reducir la pobreza, al generar fuentes de ingreso permanentes”.
- “Elevar la disponibilidad de alimentos inocuos en el mercado interno”.
- “Contribuir a la equidad de género, al entregar capacidades tecnológicas a una proporción considerable de mujeres”.
- “Contribuir a la conservación de los recursos naturales y del medio ambiente al evitar contaminaciones que se producen normalmente en el modelo de agricultura convencional”¹⁴.

2.2 Descripción del Programa Conjunto

El Programa conjunto buscó impulsar las capacidades de los/as productores/as y organizaciones comunitarias e implementar proyectos que incrementen la seguridad alimentaria y la comercialización de excedentes a nivel local, nacional e internacional. Asimismo, se buscó proteger el medio ambiente e incrementar la participación de la mujer, como principios de intervención.

Se planteó dar prioridad a productos que reúnan tres condiciones: existencia de una tradición local de producción, factibilidad de incremento de la productividad mediante mejoramiento tecnológico y posibilidades razonables de éxito. En congruencia con las políticas del Gobierno, este PC propuso promover la producción de productos ecológicos tanto para la exportación como para el mercado interno, en el entendido de que si bien es necesario generar mayores ingresos para el productor mediante la exportación, también es necesario mejorar la calidad del alimento que llega a los consumidores locales¹⁵.

Como resultados específicos se pretendía la actualización y aplicación de políticas públicas de apoyo a la producción ecológica, la capacitación de funcionarios y órganos gubernamentales de todos los niveles, la instalación de un sistema nacional de certificación; 5.000 productores (50% mujeres) en plena producción ecológica con acompañamiento permanente para la certificación de su producción, procesos seguros de compra de la producción ecológica para su uso en el desayuno escolar, asociaciones para agregar valor a los productos y aplicar buenas prácticas de manufactura, nuevos productos y mecanismos financieros adecuados a la producción ecológica.

Desde el punto de vista del equipo evaluador, el programa nació con un concepto más próximo a un “modelo tradicional de producción agrícola”¹⁶ y se fue consolidando dentro de un enfoque de

¹³ Documento de Proyecto, PRODOC.

¹⁴ IDEM.

¹⁵ IDEM

¹⁶ Huertas D. Oscar, Evaluación Intermedia PC, Modelos de Producción Comparados. Julio 2011

“modelo alternativo”. En ese sentido, coincidimos con la descripción realizada por Huertas O. (2011) en el documento de evaluación intermedia, en el que describe la lógica del programa influida por: un abordaje integral donde se vinculan variables sociales, culturales, económicas y humanas de la producción agrícola, buscando impactar no solo en personas sino en la generación de un estilo de vida en las comunidades beneficiarias, donde se considere a los alimentos como alimentos y no como mercancías, donde haya una prioridad de y hacia lo local, donde las familias accedan a alimentos nutritivos y de calidad, donde se valore la diversidad de las regiones, de la dieta, y se llegue a una "soberanía alimentaria". Coincidimos con Huertas O., en que esta lógica busca la autonomía comunitaria en todos los sentidos; autonomía económica, comercial, técnica, tecnológica y política.

El programa imbuido de esta filosofía, ha procurado incentivar acciones mancomunadas y solidarias por encima de la competitividad entre productores/as, y/o grupos. Se ha fomentado desde la UC-CNAPE, una filosofía de cultura agrícola por encima de los "negocios individuales agrícolas" muy asociados a "cadenas de valor", donde se estima que el rol de los productores/as irremediamente será de simple productor/a, dejando los procesos de transformación y/o comercialización a las empresas. Se ha incentivado formas de comercialización que generen complemento y organización en las comunidades, que generen espacios para comercializar volúmenes pequeños, de manera que los/as campesinos minifundistas¹⁷ estén incluidos, que sea directa, es decir, que las familias agricultoras puedan producir, vender y también comercializar, por ello se ha apostado a las ferias de comercialización directa como un instrumento privilegiado. Que no provoque el desabastecimiento de la olla familiar y todo se dirija unilateralmente al mercado. Se ha promocionado una producción diversificada.

Consecuentemente bajo este enfoque, la transferencia del conocimiento se ha desarrollado de manera horizontal entre los/as productores/as; el programa ha utilizado metodologías de "educación popular" como la capacitación de "campesino a campesino" en donde los mismos productores/as comparten prácticas de producción, metodología que sustituyó a la "extensión agrícola" en algunos países de Centro América en el marco de procesos políticos en la década de los 80. Así, la finalidad no es la maximización de utilidades sino la realización de un proyecto de vida comunitaria, en armonía con el medio ambiente y dentro de un planteamiento de desarrollo humano integral, más allá de lo económico.

En este sentido el PC ha buscado integralidad de acciones, de participación, empoderamiento, capacidad de gestión e implementación de proyectos, que permitan mejorar la nutrición de las comunidades, alcanzar su "soberanía alimentaria" y proveer los recursos necesarios para su manutención. De esta manera se espera que mejoren las condiciones de vida de las familias y se reduzcan los niveles de pobreza en las áreas rurales del país.

En anexo 5, se presentan los resultados y productos establecidos en el Marco Lógico del PRODOC y las modificaciones introducidas posteriormente.¹⁸

La cobertura del programa también tuvo modificaciones:

¹⁷ Minifundio es un terreno de extensión tan reducido que dificulta su explotación.

¹⁸ Fuente: Informe narrativo segundo semestre 2011, POA 2012-2013 e informe narrativo final.

Área de actuación inicial

DEPTO	MUNICIPIO
CHUQUISACA	Zudáñez, Tomina, Yamparáez, Villa Alcalá
LA PAZ	Batallas, Sica Sica, Patacamaya, Achocalla
ORURO	Caracollo, Challapata, Salinas de Garci - Mendoza
POTOSI	Pocoata, Chayanta

Área de actuación actual

DEPTO	MUNICIPIO
CHUQUISACA	Zudáñez, Tomina, Yamparáez, Villa Alcalá
LA PAZ	Batallas, Sica Sica, Patacamaya, Achocalla
ORURO	Caracollo, Challapata, Salinas de Garci-Mendoza
POTOSI	Pocoata, Chayanta
TARIJA	Padcaya Uriondo
SANTA CRUZ	Mairana Samaipata
COCHABAMBA	Sipe Sipe

En el escenario inicial (PRODOC) se estimaba llegar a 100 comunidades rurales 5.000 productores (50% mujeres); con la ampliación de cobertura¹⁹ se llegó a una población de 310 comunidades rurales, 6.000 productores (40% mujeres)²⁰. El presupuesto se mantuvo en 8 millones de dólares americanos.

3. NIVELES DE ANÁLISIS

3.1 Diseño y Pertinencia

Desde su diseño el programa ha identificado acertadamente la problemática, las necesidades a abordar y la situación socio económica de las comunidades rurales, así como, las vertientes de la problemática en la producción agroecológica. El programa ha estado alineado con los objetivos y metas de desarrollo del gobierno y sus respectivos instrumentos (planes nacionales, leyes, políticas públicas, etc). Los objetivos y estrategias de intervención del Programa Conjunto responden a las necesidades identificadas en los planes y prioridades nacionales y regionales debido a que la producción ecológica es una prioridad nacional establecida en la constitución nacional, asimismo está establecido en el plan de desarrollo nacional y existe un marco legal nacional al respecto que incluye entre otras a la ley 3525 “ley de regulación y promoción de la producción agropecuaria y forestal no maderable ecológica”. Por otra parte, se constata que los temas de seguridad alimentaria, de generación de ingresos, protección del medio ambiente y producción ecológica son una prioridad y una necesidad para las UPFs²¹.

¹⁹ La ampliación de cobertura fue autorizada por el Comité de Gestión.

²⁰ Informe narrativo final Junio 2013.

²¹ Unidades Productivas Familiares, es la denominación que utiliza la UC-CNAPE en sustitución de pequeños/as productores/as.

ONUDI fue el encargado de desarrollar la fase preparatoria de la elaboración del proyecto a través de la contratación de un consultor nacional, posteriormente la FAO se incorporó y convocaron a AOPEB, organización de productores/as ecológicos con amplia experiencia temática. En esta etapa se realizaron consultas con el gobierno nacional. El diseño se puede calificar de razonablemente sólido, sobre un modelo de gestión conjunta²² y multiactor que no tenía antecedentes en Bolivia. Este mecanismo (PC) elemento esencial del diseño, no fue suficientemente comprendido por los participantes, incluso actualmente, hay socios que se preguntan qué significa la “definición de conjunto”. Las agencias del sistema de Naciones Unidas que participaron en el PC lo hicieron guiadas por su interés de participar dentro de la política “unidos en la acción”, y/o por intereses particulares. Si bien en el diseño su participación se sustenta sobre la base de su experiencia, en la práctica hubo amplia variación, particularmente con respecto a la entrega de servicios o productos que habían comprometido²³. También con respecto a la entrega de informes unificados y presupuesto conjunto.

En criterio de los evaluadores, faltó una etapa de inducción e instalación previa al arranque de acciones. En ésta, debían haberse desmenuzado las implicancias técnicas, administrativas, de rendición de cuentas, etc. que tenía el ejecutar un programa como el que se había diseñado.

El alcance general del programa conjunto fue ambicioso teniendo en cuenta no sólo los procesos que se buscaban alcanzar en términos de la producción agroecológica, sino en términos del planteamiento de desarrollo integral y territorial que se buscaba, descrito líneas arriba.

La cobertura geográfica inicial del programa conjunto fue realista²⁴, 13 municipios, con las siguientes condiciones:

- Poseer condiciones naturales para producir los productos ecológicos priorizados (temperatura, humedad, etc.)
- Preferiblemente, pero no exclusivamente, sufrir de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria²⁵
- Estar incluidos en el Plan Vida²⁶

La aplicación de estos criterios no marginaba ningún municipio, pero la selección de los restantes hasta llegar a 18, se vio influenciada por criterios políticos.

²² "Un programa conjunto es un conjunto de actividades en un plan común de trabajo y presupuesto relacionado, que involucra dos o más organizaciones de la SNU y socios nacionales (sub-). El plan de trabajo y presupuesto formará parte de un documento de programa conjunto, que también se detalla las funciones y responsabilidades de los socios en la coordinación y gestión de las actividades conjuntas. El documento de programa conjunto es firmado por todas las organizaciones participantes y socios nacionales (sub-)".

²³ Así por ejemplo: ONUDI por limitaciones administrativas emanadas de su central tuvo dificultades en la ejecución de recursos, fue reemplazada como agencia líder del PC y resignó varias responsabilidades en favor de otras agencias. La OIT que debía aportar en procesos de emprendedurismo, desarrollo empresarial y elaboración de planes de negocios, al ajustarse el enfoque del PC, asume otras responsabilidades en la comercialización con tareas de tipo administrativo (adquisiciones de materiales e insumos para desarrollo de productos). El PNUD, no tenía previsto trabajar con “fondos concursables” y lo hizo.

²⁴ En el diseño del PC, el PMA aportó con el VAM (Análisis y mapeo de la Inseguridad Alimentaria) para definir la cobertura geográfica y poblacional (selección de las áreas y municipios).

²⁵ El Gobierno de Bolivia ha adoptado el Análisis de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria (VAM) desarrollado por PMA, para la priorización de sus programas de desarrollo, particularmente aquellos relacionados con la Red de Protección Social. El VAM ha categorizado al país en 5 categorías, donde VAM 5 es la categoría con mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria que refleja además las condiciones de extrema pobreza, capacidades de uso de la tierra y capacidad de respuesta al riesgo. El índice está construido entre 1 y 5, donde 5 es la valoración de máxima vulnerabilidad alimentaria.

²⁶ El Plan Vida es la nueva denominación para el Plan de Erradicación de la Extrema Pobreza.

El diseño del programa conjunto tuvo el acierto de buscar la complementariedad con otras iniciativas impulsadas por actores de amplia experiencia en el tema de producción agroecológica; buscó también complementariedad con organizaciones sindicales lo que lo que permitió tener viabilidad política.

El diseño y enfoque del programa conjunto tuvieron modificaciones durante su implementación. La modificación sustancial consiste en pasar de un enfoque comercial y exportador, a un enfoque de desarrollo local que busca la soberanía alimentaria y la comercialización de excedentes.

Es muy importante destacar que el diseño del programa ha buscado de inicio la sostenibilidad política, social y técnica de su intervención, a través de su alineamiento al marco legal y político de Bolivia, así como, a las prioridades del gobierno.

3.2 Proceso: Eficiencia, Apropiación

3.2.1 Gobernanza

La estructura de gobernanza nacional del Programa estuvo orientada por las directrices del F-ODM, estableciendo tres niveles de gestión estratégica:

- I. el Comité Nacional Directivo (CND), conformado por el Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo, la Coordinadora Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia y el Coordinador General de la Cooperación Española en Bolivia.
- II. Un Comité de Gestión del Proyecto (CGP), conformado por el MDRyT, AECID, la OCR, las agencias SNU involucradas y la UC – CNAPE.
- III. La UC-CNAPE como unidad ejecutiva encargada de las operaciones gerenciales, técnicas y administrativas del CNAPE, con directa interlocución en el nivel central y sub-nacionales.

El CND fue la instancia de participación al más alto nivel de los tres principales actores involucrados: el gobierno boliviano a través del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, la representación sectorial (Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras), la representación del sistema de Naciones Unidas y AECID, en representación del donante. Realizó el asesoramiento estratégico a partir del análisis de los informes gerenciales sobre el desarrollo y resultados del programa. Consideró y aprobó los ajustes en la planificación y el presupuesto. Fue la instancia de decisión en la adopción de los ajustes necesarios para mejorar su desempeño (responsabilidad mutua). El CGP, acompañó la gestión del PC facilitando reuniones periódicas donde se compartió información sobre la ejecución física y financiera y se realizó el seguimiento operativo. No ha sido un órgano de dirección a pesar de la composición que tenía.

La UC-CNAPE, al tratarse de una instancia nueva, construyó su institucionalidad en la medida en que fue creando procesos administrativos y operativos para la implementación del programa. Su inexperiencia en gestión y administración restó eficiencia al PC, especialmente al inicio. Tuvo directa interlocución en el nivel central y sub-nacionales. La Gobernanza del PC en los niveles sub-

nacionales (departamentos y municipios), estuvo a cargo de los Comités Departamentales de Producción Ecológica y Comités Municipales de Producción Ecológica, respectivamente. Estas instancias, también nuevas y creadas en el marco de la Ley 3525, fueron conformadas por actores públicos y privados, y facilitaron el accionar del PC a nivel local. Son instancias cuya consolidación todavía está en proceso.

3.2.2 El modelo de gestión del PC

El modelo de gestión del PC, resultó demasiado complejo en su implementación. La alianza estratégica entre el MDRyT, 6 Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia; así como la inclusión de otras 11 entidades que operaron territorialmente (4 pertenecientes al sector público, 6 privadas y 1 organización social)²⁷, sumando a ello la necesidad de crear nuevas instancias departamentales y municipales, representaron en su conjunto un marco institucional por demás diverso y complejo, que resultó difícil de manejar para la UC-CNAPE.

La gestión de fondos “administración en serie” (PassThrough) del PC, complicó aún más la gestión, ya que establecía que cada agencia participante asumía plena responsabilidad programática y financiera sobre los fondos que le eran desembolsados por el Agente Administrativo, y debía decidir sobre el proceso de ejecución de acuerdo a sus propias reglas y procedimientos²⁸. Esta situación suponía una gestión proactiva del PC y un liderazgo firme de la UC-CNAPE que no hubo, permitiendo a los socios operar en gran medida como si estuviese llevando a cabo un “proyecto tradicional”, por su cuenta. Algunos socios realizaron acciones paralelas con la misma población, en las mismas zonas, sin compartir información o provocar sinergias, la información financiera fue difícil de consolidar, las visiones y enfoques se contrapusieron ocasionando desencuentros²⁹.

En anexo, se incluye un cuadro de las modalidades de gestión de fondos previstas en el PRODOC por agencia, que grafica la complejidad de la situación descrita.

El resultado de todo este planteamiento administrativo y financiero, fue una muy dificultosa sino casi imposible armonización de procedimientos entre agencias y de éstas con la UC – CNAPE³⁰. Situación que se agudizó aún más por la diferencias en capacidad administrativa y operativa de cada agencia³¹. Esto, trajo demoras en la ejecución, en la provisión de información, en la consolidación de información financiera, contratación de operadoras, obligaciones salariales, procesos de adquisición y otros relacionados.

En general y pese a las dificultades y limitantes antes mencionadas, el programa alcanzó un nivel aceptable de cumplimiento en la gestión y logro de metas y resultados, que se debió al esfuerzo

²⁷ Agencias SNU: FAO, OIT, SNUDI, PMA, PNUD y UNICEF; Entidad del Sector Público: INIAF, PASA. Pro-Bolivia y SENASAG; Entidades privadas: AGRECOL, AOPEB, Ayuda en Acción, FAUTAPO, OIUV y PRODII; Organización Social: Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”

²⁸ El F-ODM es el que establece para los países el uso de la modalidad de gestión financiera.

²⁹ Se reportan desencuentros de enfoque conceptual sobre lo que implica la producción ecológica.

³⁰ Los PCs son a menudo promovidos como una expresión natural de: “una SNU”, que apoyan directamente la armonización entre agencias de la SNU, el alineamiento con el gobierno y la reducción de los costos de transacción para todos los interesados. Downs Charles, Joint Programme Mechanism Review: Consolidated Final Report, Jan 2013. Draft.

³¹ ONUDI, por ejemplo, con un escritorio a nivel país, y PNUD con todo un sistema provisión de servicios instalados a nivel nacional.

colectivo para ir superando “cuellos de botella” luego de la evaluación de medio término y especialmente el último año.

3.2.2.1 Involucramiento de Actores Privados

La participación de actores privados en la ejecución del PC fue importante en la medida en que fueron operadores (ejecutores) de la política pública y ayudaron a concretar varios de los principios y conceptos que hacen a la producción agroecológica; algunos de ellos con experiencia temática importante³². Los actores privados que participaron en el PC fueron ONGs y organizaciones económicas productivas de los mismos productores. La ejecución de la mayor parte de las acciones que financió el Componente de Fondos Concursables del PC, fueron ejecutadas por estos actores privados.

3.2.2.2 La UC-CNAPE como operador de las acciones del PC

La UC-CNAPE estableció una oficina regional en el municipio de Yamparáez en el Departamento Chuquisaca; con el personal técnico necesario para actuar como operador directo del programa. Esta modalidad de trabajo de la UC-CNAPE ayudó al establecimiento de un proceso más ordenado y sistemático de implementación del PC, que se tradujo en mejores niveles de apropiación de la propuesta por parte de autoridades locales y productores/as, en la conformación más sólida de un CMPE, en la elaboración de un Plan Estratégico Municipal de Producción Ecológica concertado con todos los actores locales, en la identificación y priorización de zonas productoras y productores/as ecológicos, en la formación de recursos humanos locales (promotores), en el establecimiento y puesta en marcha del SPG; en el desarrollo de iniciativas de transformación de productos ecológicos y en el desarrollo de estrategias de comercialización de productos.

Este trabajo con enfoque sistémico e integral desarrollado por la UC-CNAPE se constituye en un “piloto” del proceso ideal que debería desarrollarse a nivel local para el escalonamiento de la producción ecológica; sin embargo no se llegó a evaluar si esta modalidad operativa es viable en el marco de una UC-CNAPE institucionalizada.

3.2.2.3 Gestión por Resultados y Sistema de Seguimiento

Para el manejo gerencial del PC se aplicó un modelo de gestión por resultados, en la perspectiva de incrementar la eficacia y el impacto de las políticas y acciones adoptadas a través de una mayor responsabilidad de los actores involucrados por los resultados de su gestión. Sin embargo, esta modalidad no influyó positivamente en el desempeño del PC, ya que reforzó el hecho de que cada socio se responsabilice de la “parte que le tocaba”, sin responsabilizarse del “todo”. En los primeros años del programa las instituciones trabajaron sin coordinación. En el último periodo de ejecución del Programa, se evidenciaron acciones más concertadas y coordinadas entre algunas entidades³³.

Una debilidad en el sistema de planificación y seguimiento fue formular metas como indicadores.

³² Es el caso de AOPEB y AGRECOLANDES.

³³ Ej. El PNUD, FAO, SNUDI, Pro-Bolivia y la UC-CNAPE, trabajaron de manera conjunta y coordinada en apoyo a iniciativas de transformación de productos ecológicos.

Los indicadores correctamente formulados, debían ayudar por ejemplo, a monitorear los principales cambios generados en los sistemas productivos de las Unidades Productivas Familiares (UPF) como consecuencia de la acción del programa. El sistema de seguimiento debía haberse asentado en un sistema de información que desde las comunidades alimente regularmente una base de datos, y tenga la capacidad de emitir reportes gerenciales o detallados para la toma de decisiones de corto y de largo plazo.

Sin embargo, es importante indicar que el sistema de seguimiento y evaluación de la UC-CNAPE se vinculó con el Sistema de Información y Seguimiento a la Gestión por Resultados (SISEGER) y el seguimiento a la ejecución financiera SIGMA del estado boliviano, y ayudó a definir y proyectar los cambios “cualitativos y cuantitativos” en aplicación a las recomendaciones de la evaluación de medio término.

3.2.2.4 La evaluación de medio término y plan de mejoras

En general, todas las recomendaciones de la evaluación de medio término fueron consideradas y trabajadas por el PC; pero no en todos los casos con la consistencia necesaria.

Los ajustes que en mayor medida contribuyeron a mejorar el desempeño y alcance del programa fueron los siguientes:

- La consolidación del enfoque de economía comunitaria, seguridad y soberanía alimentaria, en busca de un desarrollo humano integral.
- La redefinición de algunas metas en función a las condiciones reales en que se desarrolla la producción orgánica.
- La ampliación del periodo de ejecución del PC que ayudó a ejecutar el total de recursos programados y permitió realizar el acompañamiento completo al ciclo productivo 2012-2013, visibilizando resultados.
- El establecimiento de un Componente de Fondos Concursables que permitió la atención a demandas de los productores relacionadas con aspectos clave de la producción como infraestructura de riego y equipamiento para encarar procesos de transformación, con un enfoque de demanda.
- La concertación con PRO-BOLIVIA para la dotación de equipamiento a los emprendimientos comunitarios en acción conjunta con PNUD.

En Anexo 5, se adjunta un cuadro de las recomendaciones realizadas en esa ocasión y el grado de cumplimiento observado por el PC.

3.2.3 Aspectos financieros

El presupuesto inicial aprobado por el F-ODM para el PC, fue de USD. 8 MM. y fue asignado entre las agencias SNU, según el siguiente detalle:

CUADRO N° 1: ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA AGENCIAS

Agencia	Presupuesto inicial	Overhead 7%	Presupuesto de inversión	Distribución porcentual
FAO	3.254.809,00	227.836,63	3.026.972,37	41%
OIT	428.000,00	29.960,00	398.040,00	5%
SNUDI	1.538.336,00	107.683,52	1.430.652,48	19%
PMA	909.500,00	63.665,00	845.835,00	11%
PNUD	1.421.355,00	99.494,85	1.321.860,15	18%
UNICEF	427.998,00	29.959,86	398.038,14	5%
Diseño PC	20.000,00	1.400,00	18.600,00	0%
Total	7.999.998,00	559.999,86	7.439.998,14	100%

Fuente: Elaboración propia en base a PRODOC

La distribución porcentual tomaba en cuenta las responsabilidades y compromisos que cada agencia asumió en el PC. A continuación se describe la participación de agencias por componente/resultado y el presupuesto correspondiente:

CUADRO N° 2: PARTICIPACIÓN DE AGENCIAS POR COMPONENTE/RESULTADO

Componente	Resultado	Agencias involucradas	Presupuesto
Capacidades institucionales	Capacidades institucionales del país fortalecidas para el diseño e implementación de políticas públicas en producción ecológica	FAO, PNUD, SNUDI	1.540.355
Mejoramiento tecnológico	100 comunidades rurales se encuentran en proceso de certificación ecológica, elevando su producción y mejorando sus Ingresos	FAO, UNICEF, OIT, SNUDI, PMA	4.667.590
Mejoramiento del financiamiento	Al menos 30% de los beneficiarios directos del Programa Conjunto han accedido a servicios financieros para la producción, transformación y acceso a mercados nacionales e internacionales	PNUD, UNICEF	1.250.000

Fuente: Elaboración propia en base a PRODOC

La asignación presupuestaria a los componentes/resultados, indica que la apuesta mayor del PC era el mejoramiento tecnológico, entendido en líneas generales como la asistencia técnica y transferencia de tecnología a los/as productores/as para el incremento de su producción ecológica, asesoramiento para la comercialización y promoción de sus productos, mejoramiento

de post-cosecha, transformación, acceso a mercados, logística y distribución. El reto del programa era la conversión de la producción agrícola tradicional a una producción agroecológica bajo la filosofía que se describió en capítulos anteriores, habiendo logrado avances importantes:

- 6.000 productores/as con capacidades en producción ecológica (40 % mujeres y 60 % hombres) de 310 comunidades en 18 municipios.
- 8.500 Has. (en 18 municipios), con sistemas de producción ecológica familiar y comunal, en procesos de certificación SPG.
- 18 SPGs conformados otorgando a 3.950 productores/as certificados de garantía y el permiso para el uso del sello ecológico y en transición.
- Implementación junto a la Universidad Mayor de San Andrés del Diplomado en “Producción Ecológica y Sistemas Participativos de Garantía”.
- Se cuenta (en coordinación de los Ministerios de Desarrollo Rural y Tierras y Ministerio de Educación), con un Estándar Ocupacional de “Productor y Productora Ecológicos”, que permite el reconocimiento de los conocimientos locales.
- Se han implementado (equipamiento para la generación de valor agregado) 21 emprendimientos en 16 municipios, que permitirán la articulación de los procesos de transformación y comercialización a través de la conformación de los Complejos Ecológicos Productivos.
- Se han implementado equipos en 3 centros de almacenamiento, beneficiando a municipios de los departamentos de Tarija, Chuquisaca y Santa Cruz.

Se puede afirmar que la asignación presupuestaria en este componente no solo estuvo de acuerdo con los resultados esperados sino que se logró algo más. En términos de contribución al logro de los objetivos del milenio, también se constatan avances. Hoy el país tiene 6.000 familias con mayor disponibilidad de alimentos, y productos de mayor calidad. Algo similar sucedió con el componente de fortalecimiento de capacidades institucionales, donde se consiguieron avances importantes en materia de políticas públicas, recursos humanos, sistemas de certificación nacional y otros relacionados.

El componente del mejoramiento del financiamiento, buscaba la creación de nuevos mecanismos financieros adecuados a los ciclos productivos agrícolas y a la composición patrimonial de los actores productivos ecológicos. Se planteó el desarrollo de productos financieros que permitan que otros activos puedan transformarse en garantías para la inserción de capital fresco. Se buscaba el diseño de una Bolsa de productos ecológicos que establezca los precios de los productos ecológicos. Aprovechar las ventajas del comercio formal existente para la obtención de contratos de venta nacional e internacional y el financiamiento de la compra inmediata de sus productos, la implementación de un Fondo de Garantías para el sector de pequeños productores ecológicos. Fortalecimiento y creación de bancos comunales sobre la base de la experiencia de bancos comunales ya existentes.

En este caso se avanzó poco, la experiencia de los bancos comunales fue limitada y no pudo expandirse como se había esperado a otras áreas del programa³⁴. Los recursos asignados a este

³⁴ UNICEF había desarrollado la experiencia de Bancos Comunales en el Norte de Potosí 5 años atrás, se trata de fondos “capital semilla” que debían ser transferidos a los/as productores/as para el inicio/fortalecimiento de la producción agroecológica. En experiencia de UNICEF fue un modelo de “postalfabetización y cumplimiento de derechos”. La Asociación de Bancos Comunales es la entidad que replicó la experiencia con ciertas limitaciones.

componente se utilizaron para responder a demandas no menos válidas que las inicialmente formuladas, emergentes de los emprendimientos iniciados, y que se administraron bajo la modalidad de “fondos concursables” por el PNUD.

3.2.3.1 Ejecución presupuestaria

A la conclusión del PC la ejecución presupuestaria general llegó a U\$. 7.914.459.-, representando el 99% del monto total presupuestado quedando un saldo de U\$. 85.541.-, de recursos no ejecutados por las agencias ONUDI y PNUD.

El cuadro siguiente detalla los montos ejecutados por agencia y por año, incluyendo además el monto de Overhead que correspondiente a cada agencia, que de manera general representó el 7% del monto total.

CUADRO Nº 3: EJECUCION PRESUPUESTARIA POR AÑO Y POR AGENCIA [U\$]

Agencia	Total desembolsado	Ejecutado				OVH	Total ejecutado	% ejecución	Saldo a revertir
		2010	2011	2012	2013				
FAO	3.484.121	572.940	787.153	975.085	905.054	243.888	3.484.121	100%	0
OIT	428.000	92.750	177.040	37.568	90.683	29.960	428.000	100%	0
ONUDI	632.908	125.727	257.778	122.281	62.176	41.405	609.367	96%	23.541
PMA	909.500	37.561	79.979	344.792	387.668	59.500	909.500	100%	0
PNUD	2.097.473	133.664	373.106	428.354	953.526	146.823	2.035.473	97%	62.000
UNICEF	427.998	119.718	128.201	95.720	56.368	27.991	427.998	100%	0
Diseño PC	20.000	20.000					20.000	100%	0
Total	8.000.000	1.102.360	1.803.257	2.003.800	2.455.475	549.567	7.914.459	99%	85.541

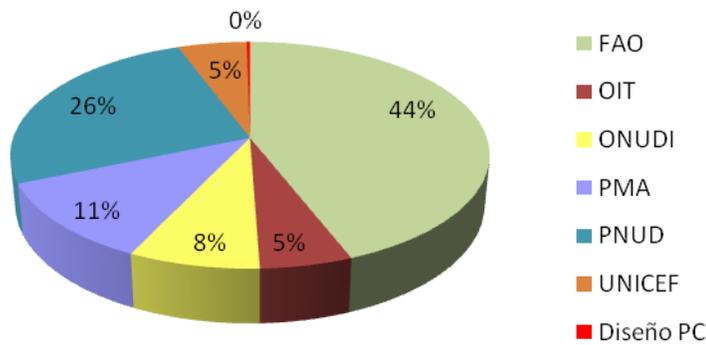
% ejecución acumulada 14% 36% 61% 92% 7%

Fuente: Elaboración propia en base a datos UC-CNAPE

Se evidencia que en los dos últimos años de implementación del PC, la ejecución fue mucho mayor que en los años anteriores, más aun si se considera que el año 2013 sólo tuvo 6 meses de ejecución efectiva. Probablemente, el aprendizaje administrativo y la orientación de las inversiones coadyuvaron en ello³⁵.

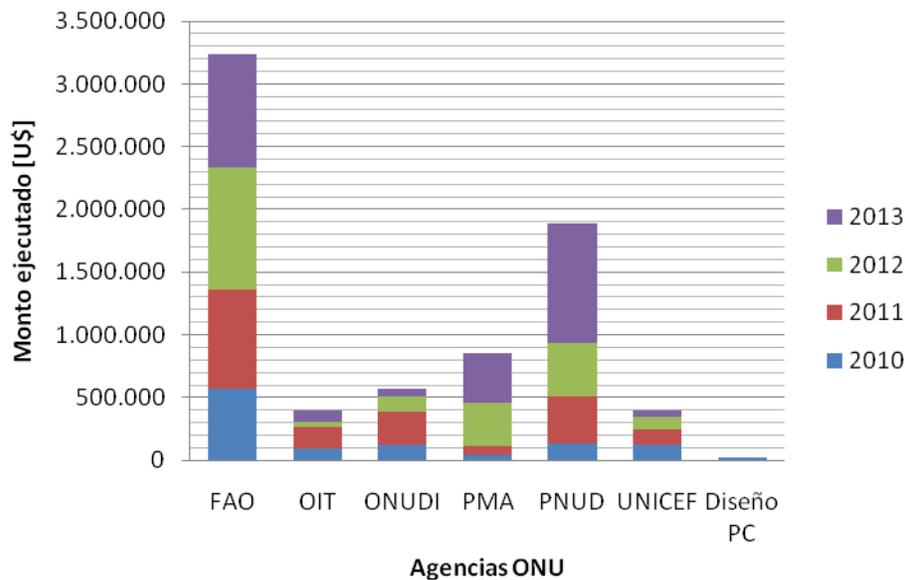
³⁵ La implementación de centros de transformación representó una fuerte inversión de recursos.

GRAFICO Nº 1: EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA POR AGENCIA SOBRE PRESUPUESTO GLOBAL A LA FINALIZACIÓN DEL PC [%]



La FAO que debía haber ejecutado el 41% del presupuesto del PC, ejecutó el 44% de los recursos; El PNUD, que debía ejecutar el 18% ejecutó el 26%; el PMA, UNICEF y OIT, ejecutaron los recursos previstos, 11% y 5% cada una. ONUDI ejecutó el 8% de los recursos, debía haber ejecutado según previsto el 19%.

GRAFICO Nº 2: EJECUCIÓN DE PRESUPUESTO POR AGENCIA POR AÑO



Se puede observar que la ejecución de FAO, PNUD y PMA, se fue incrementando gradualmente; mientras que UNICEF, OIT y ONUDI ejecutaron gran parte de los recursos asignados en el segundo año de implementación del programa.

3.2.3.2 Recursos ejecutados bajo modalidades particulares

Modalidad NIM (ejecución nacional): Bajo esta modalidad la UC-CNAPE siguiendo la norma nacional, ejecutó U\$. 794.300.- de recursos administrados por el PNUD.

Ejecución NIM con PNUD	
Gestion	Monto U\$.
2010	96.682
2011	198.146
2012	408.649
2013	90.823
total	794.300
% sobre total PC	10%

Cartas de acuerdo con FAO: se suscribieron dos cartas de acuerdo con la UC-CNAPE, para que esta última asuma la ejecución directa de acciones operativas del programa en la Región Valles y en el Municipio de Yamparáez por U\$. 183.866.-

Ejecucion Directa con FAO CDA Yamparaez UC-CNAPE / FAO	
Gestion	Monto \$us.
2012	76.754
2013	33.888
total	110.642
% sobre total PC	1%

Ejecucion Directa con FAO CDA Valles UC-CNAPE / FAO	
Gestion	Monto \$us.
2012	45.180
2013	28.044
total	73.224
% sobre total PC	1%

3.2.3.3 Apalancamiento y movilización de recursos locales

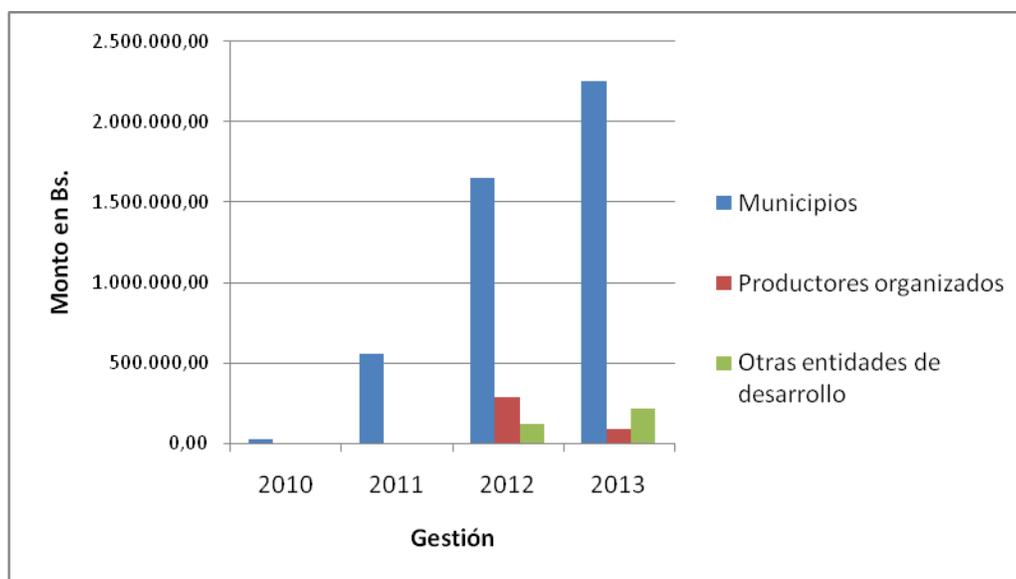
El PC logró que gobiernos municipales y departamentales asignen recursos de contraparte para cofinanciar varias acciones. Estos recursos fueron tanto en efectivo como en especie. El siguiente cuadro refleja el aporte de los gobiernos municipales y de otros para cofinanciar acciones del PC.

CUADRO Nº 4: CONTRAPARTES MUNICIPALES Y DE OTROS A ACCIONES DESARROLLADAS POR EL PC (Expresado en Bs.)

Contraparte	Gestión				Monto Total [Bs.]
	2010	2011	2012	2013	
18 Municipios	21.000,00	553.000,00	1.654.067,66	2.257.154,78	4.485.222,44
3 organizaciones de productores y varias comunidades			285.625,00	90.000,00	375.625,00
Otras entidades de desarrollo: PAE, F. ALTIPLANO			117.000,00	216.000,00	333.000,00
Total	21.000,00	553.000,00	2.056.692,66	2.563.154,78	5.193.847,44

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la UC-CNAPE

GRAFICO Nº 3: CONTRAPARTES MUNICIPALES Y DE OTROS ACCIONES DESARROLLADAS POR EL PC POR AÑO



Estos aportes de contraparte son un indicador del compromiso y apropiación que se ha logrado en actores locales con relación a la producción agroecológica. Se debe destacar que el 86,3% de estas contrapartes corresponde al aporte de los 18 municipios y puede ser un indicador de la adopción de la producción ecológica como una política municipal.

El PC logró también la movilización de recursos propios de los/as productores/as que no han sido registrados como contrapartes. Existen casos en que las inversiones con recursos propios fueron

significativas en monto³⁶ y otros donde los recursos fueron a inversiones de infraestructura e insumos³⁷. Las inversiones realizadas por “particulares” son un indicador de la potencialidad que se advierte en la producción ecológica como fuente generadora de ingreso y de abastecimiento familiar.

En anexo 8, se incluye un cuadro detallado de recursos apalancados, inversiones en emprendimientos productivos por departamento, apalancamiento de municipios y gobernaciones.

3.3 Resultados: eficacia, sostenibilidad

3.3.1 Eficacia

3.3.1.1 Resultados en relación a los ODMs

Sin duda el PC ha contribuido a mejorar los ingresos de las unidades familiares participantes en el programa ya que se ha evidenciado excedentes en la producción ecológica y se ha incentivado su participación en circuitos cortos de comercialización y mercados como el “desayuno escolar”. Algunos ejemplos:

- Productores de los municipios de Chuquisaca Centro comercializaron su producción de maíz, trigo y garbanzo con la Mancomunidad de Municipalidades para la Alimentación Escolar de Chuquisaca (MAECH)³⁸. Si bien este fue un elemento altamente motivador para los productores/as ecológicos, cabe resaltar que estas compras no están institucionalizadas y por tanto puede ser que se supriman en el futuro.
- Los(as) productores/as de los municipios de Padcaya y Uriondo en Tarija, comercializan sus productos en la Feria Ecológica de Tarija. Estos productores generan ingresos semanales que oscilan entre Bs 200.- y Bs 700.-, sin embargo son sólo 40 las Unidades Productivas Familiares que regularmente comercializan en esta feria.
- Los productores del Municipio de Zudáñez en Chuquisaca que a través de procesos de asociatividad accedieron al mercado del desayuno escolar, venden productos transformados que antes no producían (mermeladas de frutas, hortalizas y api fortificados).
- Algunos productores en la Comunidad Chalarmarca del Municipio de Padcaya ensayan iniciativas de transformación (caso elaboración de barras energéticas de amaranto) realizando sus primeras pruebas de producción y venta local.

No se tienen aún datos que permitan cuantificar de manera precisa el incremento en el ingreso de los productores/as como consecuencia de haber incursionado en la producción agroecológica. Lo cierto es que en muchos casos los cambios o efectos que se vienen generando por las acciones del programa, todavía no se manifiestan en la producción y en el precio de sus productos (ej. Los productores que accedieron a riego, recién podrán valorar eventuales incrementos en su productividad por efecto del riego, en un siguiente ciclo productivo). Algunos productores ya

³⁶ Un productor de la comunidad Katana del Municipio de Yamparáez en Chuquisaca, compró tubería por un valor de aproximadamente USD. 500.- con recursos propios para lograr que el agua de una vertiente lejana llegue a sus parcelas de producción ecológica.

³⁷ Caso productores de la organización ARCO en Zudáñez, que con recursos propios ampliaron el tamaño de sus estanques de almacenamiento de agua. Compra de bidones, turriles pequeños y materiales fungibles para la elaboración de bioinsumos caseros.

³⁸ Para ello la MAECH estableció un convenio con el PMA.

tienen la certificación SPG de su producción, pero les sirve de poco en la comercialización de su producto, ya que los consumidores/as se orientan básicamente por el precio.

Es posible que el PC haya contribuido a elevar, aunque todavía en muy pequeña escala, el empleo remunerado de mujeres. En todas las iniciativas de procesamiento/transformación de productos que apoyó el PC, las mujeres accedieron a procesos de capacitación para procesar productos, operar equipos y administrar los centros, logrando en muchos casos su incorporación como personal permanente. La UC-CNAPE suscribió un acuerdo con el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), para que financie el salario del personal, durante la fase inicial de funcionamiento de estos Centros, hasta que alcancen su punto de equilibrio.

La incidencia política que el PC ha logrado es importante, pues permitió visibilizar la producción ecológica y agendarla en las prioridades del apoyo estatal. Por otro lado la sensibilización que se ha desarrollado en productores y autoridades locales ha posibilitado una mayor conciencia ambiental sobre el peligro en el uso de agroquímicos, así como, en la apropiación del concepto de *producir y comer sano*, vinculándolos con prácticas ancestrales. En la lógica de lograr productos 100% ecológicos, se vienen apoyando iniciativas locales dirigidas a la producción de semilla local, priorizando germoplasma nativo adaptado al medio.

A partir del PC se ha creado la institucionalidad mínima necesaria para que la producción ecológica pueda crecer de manera sostenida y eventualmente constituirse en una fuente generadora de empleo local. Se logró establecer la estructura base de instancias nacionales y sub-nacionales que guiarán este proceso (CNAPE, UC-CNAPE, CDPEs y CMPEs), aunque todavía falta fortalecer sus capacidades de gestión. Un aspecto a destacar es que las mismas son reconocidas por los Gobiernos Nacional, Departamental y Municipales, lo cual muestra que estos 3 niveles de gobierno se han apropiado de la propuesta de gestión y participación que el PC ha planteado.

Asimismo, los productores organizados asimilaron a cabalidad la producción ecológica como una estrategia de vida, reconociendo que este tipo de producción proviene desde sus ancestros y que por miles de años permitió sustentar una alimentación sana de la población; el compromiso asumido se manifiesta a través de su participación y en las inversiones que realizaron en las acciones que promovió el PC (aporte de recursos de contraparte).

3.3.1.2 En relación a los principios de la Declaración de París

- El PC ha estado alineado a las políticas y planes de desarrollo planteadas por el gobierno boliviano.
- Las acciones han tenido limitaciones en su efectividad y acción colectiva, los detalles de la gestión del programa han consumido mucho tiempo. Pero, se abren oportunidades, para que luego de esta intervención se participe en mejores condiciones en el diálogo político sobre cuestiones de alto nivel que afectan el desarrollo; un desarrollo que no debe estar solamente centrado en indicadores económicos.
- El liderazgo ha correspondido al gobierno nacional y se espera hacia adelante señales más claras para garantizar la institucionalidad lograda.
- Todavía, se debe avanzar en la responsabilidad sobre resultados conjuntos y en la mutua rendición de cuentas. Donantes y socios son responsables por los resultados del desarrollo.

3.3.1.3 En relación a “unidos para la acción”

- Es una tarea no acabada, la verdadera reforma debe realizarse en las sedes de las Agencias.
- A pesar de los desencuentros en el PC, se constata que la manera de pensar de las agencias ha cambiado. Se perciben “más sistema” que antes, y hay consciencia de la necesidad de avanzar para mostrar el valor agregado. En términos concretos, se puede decir que hoy hay mayor conocimiento del quehacer de cada una.
- El personal local que ha participado en esta experiencia, tiene la responsabilidad de llevar adelante las lecciones aprendidas.

3.3.1.4 Rendición de cuentas y transparencia

En los PCs ciertos elementos son considerados parte del marco de rendición de cuentas y transparencia, estos son: el marco de resultados acordado, los informes anuales, las auditorías según normas y procedimientos de cada agencia y más ampliamente la aplicación de cada marco de rendición de cuentas de las agencias.

En el PC, “Integración de Productores Andinos Indígenas a Nuevas Cadenas de Valor Nacionales y Mundiales” se ha cumplido con la emisión de informes semestrales, anuales, técnicos, financieros y se ha realizado la evaluación intermedia, documentos que están en la pg web del Secretariado del Fondo. Ha habido ciertas discrepancias entre la UC-CNAPE y algunas agencias en relación a las auditorías, cuyo origen es la desinformación.

Los recursos de los PCs son auditables, las auditorías externas se aplican para los recursos inscritos en el SIGMA, y son parte del presupuesto general de la Nación. Las auditorías internas son conducidas por las agencias y en relación a la parte que les correspondió manejar. Esto crea una complejidad administrativa. La UC-CNAPE procederá a tener auditorías externas sobre los fondos que ha inscrito y esperaba un procedimiento similar con los recursos administrados por las agencias.

La transparencia es muy importante para la apropiación del gobierno y todos los socios deben tener conocimiento del presupuesto y la ejecución. En ese marco es que la UC-CNAPE, ha realizado 7 eventos de “control social”, “eventos de rendiciones públicas de cuentas”, al principio y final de cada gestión. El propósito era transparentar los gastos del PC principalmente frente a los/as destinatarios/as del programa: agricultores/as, autoridades locales, departamentales y nacionales.

Los/as destinatarios/as conocen los montos de inversiones que se están ejecutando; los Comités Municipales disponen de la información de resultados/productos y todo lo que se pretende hacer en la región. La unidad de comunicación de la UC –CNAPE apoyó la difusión de información.

3.3.1.5 En relación a los resultados esperados y alcanzados

Resultados esperados	Resultados alcanzados
<p>1. “Capacidades institucionales del país fortalecidas para el diseño e implementación de políticas públicas en producción ecológica”</p>	<ul style="list-style-type: none"> - UC-CNAPE, fortalecida y en proceso de institucionalización. - 15 CMPEs conformados, de los cuales 13 fueron reconocidos legalmente a través de ordenanzas y resoluciones municipales (9 y 4 respectivamente); y 2 están en proceso de obtener su documentación legal. - 2 CDPEs conformados (en Tarija y Chuquisaca), que están en proceso de ser reconocidos por los GADs correspondientes. - Una Norma Técnica Nacional establecida para el comercio nacional y/o local, que define y regula el manejo ecológico. - 18 municipios han implementado los SPGs y están registrados ante el Sistema Nacional de Control de Producción Ecológica.
Coadyuvantes para el logro de resultados alcanzados	
<p>Fortalecimiento de capacidades institucionales</p> <p>a) A nivel de instancias políticas</p> <p>El CNAPE, a través de su Unidad de Coordinación, estableció un nexo de alta incidencia con el “Frente Parlamentario por la Soberanía Productiva y Alimentaria para el Vivir Bien”, instancia legislativa plurinacional conformada por 4 Diputados y 3 Senadores y otros 50 legisladores adscritos. A través de esta instancia se ha logrado la transversalización de la producción ecológica en temas de soberanía y seguridad alimentaria, alimentación y nutrición, y economía comunitaria, estableciendo además mecanismos de participación del CNAPE en espacios de coordinación para trabajar en propuestas de política pública, en estrecha coordinación con el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN) y Consejo Plurinacional Económico Productivo (COPEP).</p> <p>En el marco de estas relaciones de incidencia, se ha logrado además que la producción ecológica esté incorporada en más de un punto de los 13 que conforman la Agenda Patriótica 2025. Asimismo, se viene induciendo a que la Ley de Alimentación Complementaria Escolar -todavía en elaboración- considere una nueva tendencia de alimentación basada en productos ecológicos.</p> <p>b) A nivel de Gobierno Central</p> <p>El PC ha contribuido a la implementación de la Ley 3525 y en ese marco se han visibilizado los roles tanto del CNAPE como de la UC-CNAPE. El MDRYT con la UC-CNAPE y el CNAPE, hoy tiene una instancia especializada y reconocida que puede técnicamente liderar las políticas de apoyo a la producción agroecológica e influenciar en los otros sectores de gobierno.</p>	

c) Institucionalidad en Departamentos y Municipios

En los Niveles Subnacionales, se concretó la creación de dos Comités Departamentales de producción Ecológica en los Departamentos de Chuquisaca y Tarija; y 15 Comités Municipales de Producción Ecológica en igual número de municipios, de los cuales 13 cuentan con el reconocimiento legal de sus municipios.

Estos Comités ayudaron a la ejecución del programa Conjunto, al ser los principales interlocutores de la UC-CNAPE para la programación y coordinación de las acciones del programa y también porque algunos de estos empezaron a asumir los roles y funciones para los que fueron creados. Intensificaron el diálogo entre los gobiernos municipales y los productores de base y sus organizaciones, gestionaron la incorporación de elementos que hacen a la producción ecológica en las cartas autonómicas, promovieron políticas iniciales de promoción y apoyo a la producción ecológica y gestionaron recursos para apoyar iniciativas de producción ecológica.

Sin embargo, no todas estas instancias tienden a su consolidación; pues la mayoría todavía carece de los medios técnicos, logísticos y económicos para su funcionamiento y lo más importante no todos los actores que integran estos comités conocen a cabalidad sus roles y responsabilidades. Dada esta situación, muchos Comités están siendo manejados sólo por los productores, con escasa participación de otros actores.

No se puede desconocer que existen casos donde estos comités (principalmente en el Departamento de Tarija) recibieron un apoyo decidido y efectivo del Gobierno Departamental y Gobiernos Municipales, logrando un alto grado de apropiación la propuesta del Programa y desarrollando importantes capacidades para su institucionalización.

En Chuquisaca, el Comité Departamental de Producción Ecológica, conforma además el Consejo Departamental de Desarrollo productivo, que es una instancia creada por la Gobernación para definir políticas locales de apoyo y fortalecimiento a la actividad productiva departamental en general.

En todo ese contexto de creación de institucionalidad, se elaboraron 9 planes municipales y 1 plan departamental de producción ecológica (en Tarija). Existe un segundo plan departamental todavía en elaboración (en Chuquisaca). Estos planes concretizan la atención prioritaria de Gobernaciones y Municipios a la producción ecológica y permiten además la asignación de recursos económicos para su desarrollo.

El trabajo de los CDPEs y CMPEs permitió además incorporar en la mayor parte de los municipios priorizados por el Programa, elementos de la producción ecológica en las cartas autonómicas y/o en los planes de desarrollo Departamental y Planes de Desarrollo Municipal. Esta situación define además el alto grado de apropiación de la propuesta del programa que se dio a nivel de Municipios y Gobernaciones.

d) Implementación del SPG

La UC-CNAPE, AOPEB y el SENASAG coordinaron acciones para el establecimiento de la norma técnica nacional para la certificación de la producción ecológica a través del Sistema Participativo de Garantías (SPG). Esta norma fue propuesta por el CNAPE, aprobada por el MDRyT y se aplica en los 18 municipios rurales donde se implementó el PC.

En ese contexto se establecieron 18 Comités de Garantías y conformaron los equipos de evaluadores a partir de 332 productores/as formados para el efecto. De la misma manera, se ha elaborado el reglamento para aplicar el Sello Nacional de productos ecológicos, con el objetivo de identificar y garantizar la comercialización de éstos.

La certificación SPG y el sello correspondiente, buscan otorgar ventajas competitivas a los productos ecológicos en el mercado (producto sano de mejor calidad) y, eventualmente, lograr que los mismos puedan tener un diferencial de precio frente a los productos convencionales; sin embargo la falta de información a nivel de los consumidores sobre la producción ecológica, el SPG y sello nacional, hace que de momento esta certificación y sello, sólo sean un estímulo nominal para el productor/a y un reconocimiento al esfuerzo desplegado para cumplir con la normativa técnica nacional, pues los consumidores todavía se orientan por el precio de los productos y por su aparente calidad (producto “limpio” del ataque de plagas y enfermedades).

Son 3.919 Unidades Productivas familiares (UPFs) incluyendo el municipio de Caranavi y la Ecoferia de Cochabamba, que ya están inmersas en el proceso de certificación SPG. Este número de productores es significativo para el programa, pero todavía irrelevante para el alcance que debería tener la producción ecológica en el ámbito nacional.

Para implementar el SPG en los diferentes municipios, se han conformado los Comités de Garantías y equipos de evaluadores, que son las instancias locales que coordinan y realizan un control sobre el cumplimiento de la norma técnica nacional. En estas instancias se registra una importante participación de mujeres productoras. A través del PC, al menos 32 mujeres se han formado como promotoras en producción ecológica.

Resultados esperados	Resultados alcanzados
2. “100 comunidades rurales se encuentran en proceso de certificación ecológica, elevando su producción y mejorando sus ingresos.	<ul style="list-style-type: none"> - 310 comunidades involucradas en la producción ecológica con 3.751 productores y productoras con autorización para el uso del sello ecológico. - En los 18 municipios se cuenta con 8.500 Has. de producción ecológica. - 21 iniciativas financiadas para el equipamiento de centros de transformación que generarán valor agregado a los productos ecológicos. - 1.500 productores han promocionado y comercializado en 10 ferias reconocidas por el público como ecológicas.

Coadyuvantes para el logro de resultados alcanzados

a) Capacitación y acompañamiento técnico en producción y post cosecha

Aproximadamente 6.000 Unidades Familiares Productivas (UFPs) distribuidas en 310 comunidades campesinas de 18 municipios rurales y 7 departamentos de Bolivia, se han incorporado a la producción ecológica, produciendo una diversidad de productos agrícolas en aproximadamente 8.500 has. de cultivo.

Para promover, apoyar e impulsar la producción ecológica con estas UFPs, el PC desarrolló una serie de acciones de sensibilización, capacitación y asistencia técnica, acompañamiento técnico, dotación de semilla e inversiones productivas³⁹, a través de la UC-CNAPE, el INIAF, AOPEB, y varias entidades privadas de desarrollo que suscribieron cartas de acción con la FAO, o que ejecutaron proyectos en el marco de los Fondos Concursables.

A partir de este trabajo las UFPs tomaron pleno conocimiento del marco normativo nacional que respalda la producción ecológica (CPE del Estado Plurinacional, Ley 3525, Ley 144, Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para el Vivir Bien, etc.) y se apropiaron de la producción ecológica incorporando la misma en sus sistemas de producción. Cabe reconocer que en muchos casos, los sistemas de producción de los pequeños productores/as ya giraban en torno a la producción ecológica, por tanto es posible aseverar que el PC ayudó también a fortalecer y consolidar una producción ecológica tradicional.

El total de familias atendidas por el proyecto produce y consume su producción ecológica; la contribución del PC a la seguridad y soberanía alimentaria se va haciendo efectiva. Los principales productos ecológicos que son parte de los sistemas productivos familiares son: hortalizas, papa, papalisa, oca, trigo, cebada, avena, maíz, quinua, amaranto, cañahua, haba, arveja, tarwi, maca, frutales de carozo y pepita y miel.

Según registros de la UC-CNAPE son más de 4.000 los productores/as ecológicos que han desarrollado sistemas productivos diversificados con más de 4 cultivos, situación que les permite asegurar y diversificar su dieta alimentaria, generar excedentes para el mercado y también reducir su vulnerabilidad al cambio climático (la producción ecológica es una forma de vida y estrategia para la resiliencia de la población).

Una gran parte de los productores sostiene que la mejor forma para producir de manera ecológica es recuperando sus saberes y tecnologías ancestrales; aunque existen también otros productores que demandan tecnologías nuevas y un mercado de bienes y servicios especializado para lograr mejoras productivas y consecuentemente mejoras en sus ingresos⁴⁰.

Si bien la producción ecológica no requiere de la incorporación permanente de tecnologías de avanzada, ya se han generado demandas de los productores para incorporar elementos que ayuden a mejorar la producción y productividad de sus productos⁴¹.

b) Formación de recursos humanos

El PC trabajó en cuatro niveles:

- Autoridades nacionales, departamentales y municipales fueron sensibilizadas respecto a la agricultura ecológica y su importancia en la seguridad y soberanía alimentaria en las

³⁹ Infraestructura y equipamiento para el manejo postcosecha del producto y su almacenamiento, obras de microriego y sistemas de riego tecnificado, tecnologías para procesamiento de bioinsumos caseros, etc. ,

⁴⁰ Ej. Productoras ecológicas de Tarija solicitan que se instale una planta de elaboración de bioinsumos caseros para que puedan acceder fácilmente a productos cuya preparación les representa mucho tiempo y trabajo.

⁴¹ Ej. riego tecnificado (goteo y aspersión) para optimizar el uso del agua disponible, mejoras para el manejo post-cosecha de productos (silos, máquinas trilladoras, venteadoras, etc.), mayor tecnificación en procesos de transformación, asesoramiento para el desarrollo de productos y de mercados, etc.

economías comunitarias.

- Certificación por Competencias para productores/as: logrando el reconocimiento de 200 productores/as locales líderes en producción ecológica, en alianza con el Ministerio de Educación.
- Implementación de un Diplomado en “Producción Ecológica y SPG”, bajo convenio con UMSA (periodo 15.03 hasta 23.06.2013). En este post-grado se formaron 28 profesionales (entre técnicos del MDRyT, INIAF, UC-CNAPE y técnicos de las Gobernaciones y Gobiernos Municipales).
- Desarrollo de un modelo de educación en agricultura ecológica en escuelas multigrado, involucrando a autoridades educativas y personal docente de cuatro escuelas rurales, en los municipios de Achocalla, Batallas, Caracollo y Padcaya. Para el efecto se ha adecuado la malla curricular en las escuelas involucradas, incorporando temas de Soberanía Alimentaria y la Producción Ecológica en la currícula de la Educación Primaria de estos centros educativos. Como parte de este proceso, se han capacitado a 25 profesores, elaborando y distribuyendo una guía pedagógica para fortalecer sus capacidades. Las áreas pedagógicas de aplicación de esta nueva metodología de enseñanza fueron: cavicultura, lombricultura, cría de gallinas, bio insumos, policultivos y carpas solares. Esta ha sido una acción relevante del PC, ejecutada por AOPEB y UNICEF.

c) Complejo Productivos, un elemento nuevo en el programa

En aplicación a las recomendaciones de la evaluación de medio término, se incorpora la idea de trabajar complejos productivos con enfoque territorial o de mancomunidad. Es así que en 9 municipios se consensuó la creación de 4 Complejos Ecológicos Productivos Integrales (CEPIs) promovidos y consensuados por la UC-CNAPE y los CMPE. Estos complejos productivos están dirigidos a la producción y comercialización local, de insumos y/o productos ecológicos que ayuden a dinamizar las economías locales. Se vienen trabajando complejos para la producción y comercialización de semillas de cereales, maní y garbanzo con 4 municipios en Chuquisaca; para el procesamiento y comercialización de cereales y hortalizas con 3 municipios de La Paz (2) y Oruro (1); para la transformación de cereales, azúcar morena, frutas y hortalizas en 2 municipios de Tarija y la transformación de frutas y hortalizas con 2 municipios de Santa Cruz.

Estos CEPIs proyectan elaborar productos procesados para el desayuno escolar y también para mercados abiertos a nivel local, departamental y nacional. Aunque es evidente que los productores no conocen aún los mecanismos de funcionamiento de un complejo productivo y no existen aún acuerdos formales para procesar e intercambiar productos, lo cierto es que la idea de producir y vender estableciendo relaciones de reciprocidad y complementariedad con productores de otros municipios les parece atractiva.

Algunos de estos emprendimientos (producción de semillas y producción de azúcar morena), apuntan a lograr en el futuro productos básicos y transformados que sean 100% ecológicos.

1. Estrategia de Comercialización

La propuesta inicial del PC, en el marco de una estrategia integral pro-pobre, fue impulsar y apoyar la producción ecológica y posicionarla en mercados nacionales y de exportación; sin embargo este enfoque se redefinió en el proceso, priorizando la seguridad y soberanía alimentaria de la población. Bajo esa lógica, se desarrollaron algunas directrices metodológicas para la comercialización de productos ecológicos, basadas en la venta directa del productor al

consumidor, utilizando como instrumento las ferias. Se han realizado 10 ferias especializadas en productos ecológicos que han contribuido a la visibilización de la producción ecológica. Estos eventos feriales permiten además incrementar el liderazgo de las mujeres en los procesos de comercialización y por tanto, ayudan a visibilizar su aporte en la economía familiar.

Por otra parte cabe destacar que AOPEB ha contribuido al desarrollo de 5 BioFerias⁴² institucionalizadas, que también permitieron a los productores/as apoyados por el PC comercializar sus productos ecológicos a nivel nacional.

2. El mercado del desayuno escolar

En la lógica de promover e impulsar la producción ecológica local y favorecer a las organizaciones locales para que estas sean proveedoras de productos y raciones para el desayuno escolar, las autoridades municipales en todos los municipios priorizados por el PC tomaron la decisión de dar prioridad a la producción ecológica local en la alimentación de los niños en edad escolar. Esta decisión fue puesta en práctica en algunos municipios como: Zudáñez, Yamparáez, Tomina y Villa Alcalá en Chuquisaca, y Sica Sica en La Paz).

A través de convenios con la MAECH, se compraron productos ecológicos para el desayuno escolar. Los principales productos provistos por las Unidades Productivas Familiares son: trigo, maíz, garbanzo, amaranto, maní, api, quinua, barras de amaranto, maíz blanco, harina de trigo, harina morada, maíz pelado, miel de abeja y pan casero. Según informe de la UC-CNAPE a diciembre de 2012, se estima que aproximadamente 12.000 niños/niñas consumieron estos productos ecológicos.

3. Emprendimientos de transformación de productos ecológicos

En trabajo conjunto y coordinado entre la UC-CNAPE, Pro-Bolivia, PNUD, FAO y ONUDI, a partir de 21 planes de negocios elaborados por Pro-Bolivia y AOPEB (15 y 6 planes respectivamente)⁴³, se apoyaron igual número de emprendimientos rurales para la transformación de productos ecológicos, haciendo uso de tecnologías limpias:

Departamento	Municipio	Iniciativa apoyada
La Paz	Patacamaya	Panadería Industrial
		Procesamiento post-cosecha zanahoria
		Harinas nutracéuticas
	Sica Sica	Planta procesadora de cereales
	Batallas	Harina de haba y pan integral
Achocalla	Sopa instantánea a base de hortalizas	
Oruro	Caracollo	Lavadoras móviles de zanahoria
		Planta de desarrollo agroindustrial de quinua
Chuquisaca	Zudáñez	Centro de transformación de frutas
	Yamparáez	Equipamiento para elaboración de harinas ecológicas
	Yamparáez, Zudáñez, Tomina y Villa	Beneficiadoras de semillas ecológicas

⁴² Bio Ferias: Nacional (1ra. versión), Achocalla (28va. versión), Oruro (1ra. versión), Caranavi (2da. versión) y Tarija (37va. Versión).

⁴³ Los seis planes de negocios elaborados por AOPEB, fueron aprobados por Pro-Bolivia, de manera previa a su implementación.

	Alcalá	
Cochabamba	Sipe Sipe	Elaboración de harinas ecológicas
Santa Cruz	Samaipata	Centro de empaque y procesamiento de hortalizas
	Mairana	Procesamiento de frutas y miel
Potosí	Pocoata	Equipamiento de una panadería
	Chayanta	Deshidratado de duraznos Elaboración de mermeladas
Tarija	Padcaya	Panela (azúcar morena)
		Encurtidos de hortalizas
		Barra energéticas
	Uriondo	Jugos y deshidratados de frutas

Algunas de las iniciativas de transformación de productos ecológicos antes mencionadas, son parte de los Complejos de Producción Ecológica Integral (CEPIs), por tanto se espera que su funcionamiento sea sinérgico y complementario⁴⁴.

En general todas estas iniciativas de generación de valor agregado tienden a la integración vertical de las cadenas productivas con participación activa de los productores/as ecológicos en todos los eslabones; sin embargo todavía se debe analizar junto a los productores/as el resultado de esta opción. En opinión del equipo evaluador es una opción de largo plazo, de alto costo y puede generar conflictos entre el/la productor/a titular del emprendimiento y el productor/a proveedor de materia prima.

Resultados esperados	Resultados alcanzados
Resultado 3. "Al menos 30% de los beneficiarios directos del Programa Conjunto han accedido a servicios financieros para la producción, transformación y acceso a mercados nacionales e internacionales"	<ul style="list-style-type: none"> - 32 iniciativas accedieron al financiamiento para: obras de micro riego, transformación, producción, elaboración de planes de agronegocios, acopio y comercialización. - 431 personas de 3 municipios, accedieron al financiamiento a través de la conformación de bancos comunales.

Coadyuvantes para el logro de resultados alcanzados

Productos financieros de apoyo a la producción ecológica

No se avanzó en estos temas. Los recursos previstos para la innovación financiera en apoyo a la producción ecológica fueron reorientados hacia los denominados "fondos concursables", una modalidad de financiamiento para apoyar y fortalecer iniciativas locales de producción ecológica, a modo de experiencias piloto de canalización de recursos para atender demandas puntuales de inversión productiva de los productores organizados.

a) Banca Comunal

A partir de experiencias previas desarrolladas por UNICEF en el norte de Potosí, se promovió la implementación de 12 procesos organizativos de banca comunal, que permitieron atender

⁴⁴ Ej. Las harinas procesadas en el Municipio de Sica Sica serán utilizadas en la panadería industrial del municipio de Patacamaya.

demandas de financiamiento de 431 productores/as ecológicos bajo la modalidad de capital semilla (79% mujeres y 21% hombres) en 3 municipios rurales. La experiencia fue limitada y amerita un mayor estudio para concluir si es la modalidad financiera adecuada para el arranque de iniciativas de producción agroecológica.

b) Fondos Concursables

El trabajo con Fondos Concursables surge como una recomendación de la evaluación de medio término y se llega a constituir en uno de los mecanismos más eficientes del PC para atender las demandas de los productores ecológicos.

Para implementar este componente se adecuaron y aplicaron los mecanismos operativos y administrativos que desarrolló el Programa de Pequeñas Donaciones del PNUD, logrando identificar proyectos a partir de la demanda de productores/as. En 15 municipios rurales, se ha canalizado financiamiento para apoyar 32 iniciativas de producción ecológica: 54% en obras de micro riego, 28% en iniciativas de transformación, 6% de apoyo a la producción, 6% para la elaboración de planes de agronegocios, 3% para acciones de acopio y 3% para la comercialización de productos ecológicos.

3.3.2 Sostenibilidad

En el ámbito financiero, la sostenibilidad de la propuesta del PC está dada básicamente por las inversiones nacionales, departamentales y locales que podrán asignar las autoridades correspondientes para apoyar e impulsar la producción ecológica en sus respectivas jurisdicciones.

La UC-CNAPE amparada en la norma, desde el 2012 ha venido gestionando recursos TGN.

Gestión	Monto Bs.
2012	392.000
Julio 2013	784.000

Todos los desembolsos TGN están sujetos a evaluación según la ejecución realizada. Si la UC-CNAPE ejecuta adecuadamente y alcanza el 100% del monto asignado este año, para el 2014 estaría recibiendo Bs. 1.568.000.-.

Las Gobernaciones Departamentales de Chuquisaca y Tarija a través de la gestión de sus CDPE, han decidido emprender sus propios planes departamentales de producción ecológica, definiendo acciones específicas para ello y asignando los recursos necesarios.

Sin embargo los Gobiernos Autónomos Departamentales y Gobiernos Autónomos Municipales de Chuquisaca y Tarija, han puesto de manifiesto su intención y compromiso de seguir promoviendo y apoyando el desarrollo de la producción ecológica en sus respectivas jurisdicciones, ya que la producción ecológica es una política departamental y municipal que se alinea con la política del gobierno nacional, pero reconocen también que la producción convencional es una prioridad en

los procesos de desarrollo económico departamental y local, por tanto no dejarán de apoyar este tipo de producción. En ese sentido adoptan estrategias de zonificación y apoyo diferenciado.

Los gobiernos municipales como se ha visto en capítulos anteriores, han venido comprometiendo recursos para apoyar proyectos. Se espera que estos aportes vayan creciendo en la medida que se vayan implementando los planes municipales de producción ecológica. Los CMPE han sido reconocidos y existe un marco institucional mínimo para definir nuevas políticas y estrategias locales para el fortalecimiento y sostenibilidad de la producción ecológica. También para que pueda existir un diálogo permanente entre productores y autoridades locales, que permita la canalización de sus demandas y la asignación de recursos necesarios.

La UC-CNAPE ha encargado la elaboración de un nuevo proyecto, que permitirá la réplica y escalonamiento del programa ampliando la cobertura geográfica y poblacional. Este proyecto será puesto a consideración del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia para su financiamiento.

Se ha firmado una carta de acuerdo con la FAO, para una fase puente de 6 meses calendario (julio a diciembre de 2013) por U\$ 50.000. Adicionalmente, se tiene un acuerdo con COSUDE para otros U\$. 50.000. GIZ apoya con un cooperante el desarrollo organizacional del CNAPE desde el 2011 y tiene el propósito de continuar haciéndolo.

La indefinición sobre la figura institucional que adoptará la UC-CNAPE y eventuales recursos limitados, pueden socavar estas bases que en principio se muestran sólidas para continuar con el proceso iniciado.

La UC-CNAPE requiere de un presupuesto de Bs. 5.000.000 para mantener el programa como estaba, 32 funcionarios repartidos entre el nivel central y regional y la infraestructura, más equipos. Los recursos que actualmente dispone del TGN, le sirven para cubrir una estructura de 5 funcionarios/as: un/a director, un/a jefe de área financiera, un/a profesional jurídico, un/a técnico, y un apoyo administrativo.

Los productores/as han manifestado su compromiso con la producción ecológica (“.....el producir de manera ecológica es una decisión sin vuelta atrás, por eso nos mantendremos firmes en esta tarea....”). Este compromiso podrá ser más fuerte en la medida en que logren la venta regular de su producción excedentaria, que existan políticas de incentivo a este tipo de producción y que se asigne una mayor cantidad de recursos para impulsar y apoyar sus emprendimientos. El apoyo tecnológico que brindó el PC, de momento, es suficiente, sin embargo se vislumbra que en el mediano y largo plazo, la demanda por nuevas y mayores tecnologías, será cada vez mayor y más diversa⁴⁵. Estos nuevos requerimientos tecnológicos relacionados con la producción, acopio, transformación y comercialización de productos deberían ser atendidos a partir de toda la institucionalidad ya existente, pero sobre todo de mayores niveles de inversión a este sub-sector.

⁴⁵ En el altiplano se pudo evidenciar que los productores de quinua y cañahua, están muy interesados en acceder a máquinas sembradoras, trilladoras y venteadoras; en Chuquisaca existe demanda por sistemas de riego tecnificado (goteo y aspersión), en Tarija, mujeres de una asociación productiva demandan bioinsumos puesto que la elaboración de los mismos les representa demasiado esfuerzo y tiempo.

4. CONCLUSIONES

En relación al diseño:

1. El Programa identificó acertadamente la problemática, las necesidades a abordar y la situación socio económica de las comunidades rurales, así como, las vertientes de la problemática en la producción agroecológica.
2. El programa ha estado alineado con los objetivos y metas de desarrollo del gobierno y sus respectivos instrumentos (planes nacionales, leyes, políticas públicas, ..).
3. El mecanismo de PC, fue un elemento esencial del diseño que no fue suficientemente comprendido por los socios participantes.
4. El programa ha sido flexible en términos de su diseño y se han introducido modificaciones en el enfoque y marco lógico acordes a las necesidades y circunstancias reales.
5. El diseño del programa establecía que la administración de los recursos y el traspaso de fondos, tenga modalidad de administración en serie “passthrough”, lo cual complicó la gestión.
6. El alcance general del programa conjunto era ambicioso teniendo en cuenta no sólo los procesos que se buscaban alcanzar en términos de la producción agroecológica, sino en términos del planteamiento de desarrollo integral y territorial que pretendió.
7. El diseño del programa conjunto tuvo el acierto de buscar la complementariedad con otras iniciativas previas, de actores con amplia experiencia en el tema de producción agroecológica.
8. El diseño no incorporó una estrategia clara de género.

En relación al proceso:

1. El grado de apropiación de la propuesta del PC en todos los niveles (gobierno central, subnacional y productores/as en general) es alto, debido a: la pertinencia de la misma, legitimidad, representatividad de los CDPEs y CMPEs, y porque los sistemas productivos de los pequeños productores calzan perfectamente con las condiciones de la producción agroecológica.
2. El modelo de gestión del PC, resultó demasiado complejo en su implementación. La alianza estratégica entre el MDRyT, 6 Agencias del Sistema de Naciones Unidas en Bolivia; así como la inclusión de otras 11 entidades que operaron territorialmente (4 pertenecientes al sector público, 6 privadas y 1 organización social)⁴⁶, sumando a ello la necesidad de crear nuevas instancias departamentales y municipales, representaron en su conjunto un marco institucional por demás diverso y complejo, que resultó difícil de manejar para la UC-CNAPE.
3. La modalidad de gestión de fondos “administración en serie” (PassThrough) del PC junto a liderazgo débil del PC (unidad de coordinación y comité de gestión) permitió que los socios operen en en gran medida como si estuviesen llevando a cabo un “proyecto tradicional”, cada uno por su cuenta.
4. La falta de armonización de los sistemas de las agencias, de procedimientos y requisitos de información, ya sea total (modalidades de ejecución) o en detalles (por ejemplo, pago

⁴⁶ Agencias SNU: FAO, OIT, SNUDI, PMA, PNUD y UNICEF; Entidad del Sector Público: INIAF, PASA. Pro-Bolivia y SENASAG; Entidades privadas: AGRECOL, AOPEB, Ayuda en Acción, FAUTAPO, OIUV y PRODII; Organización Social: Federación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia “Bartolina Sisa”

escalas para honorarios personal/consultores (per diem/nacional) afectaron negativamente la implementación del PC.

5. El modelo de gestión por resultados no influyó positivamente en el desempeño del PC, ya que reforzó el hecho de que cada socio se responsabilice de la “parte que le tocaba”, sin responsabilizarse del “todo”. En los primeros años del programa las instituciones trabajaron sin coordinación.
6. Una debilidad en el sistema de planificación y seguimiento fue utilizar el desarrollo de actividades como indicadores de resultados. No se pudo monitorear los principales cambios generados en los sistemas productivos de las UPF como consecuencia de la acción del programa.
7. La evaluación intermedia fue oportuna, la sugerencia de ampliación de tiempo por 6 meses, permitió una ejecución presupuestaria mayor y posibilitó la visibilización de algunos resultados.
8. La modificación del enfoque del PC, de comercial y exportador a desarrollo local que buscaba la soberanía y seguridad alimentaria, le posibilitó constituirse en instrumento operativo de la política de gobierno del “vivir bien” y alcanzar niveles de influencia política expectables.

En relación a los resultados:

1. La puesta en marcha de la UC CNAPE es un resultado destacable del programa conjunto. Fortalecer una entidad al interior del gobierno nacional que libere política y técnicamente la producción agroecológica en Bolivia, es un hecho sin precedentes en términos de apropiación, sostenibilidad política y empoderamiento nacional.
2. El PC ha logrado incidir en las políticas públicas desde el nivel nacional hasta el nivel local.
3. El programa ha contribuido al empoderamiento social y económico de los/as productores/as pobres, a través de la recuperación de sus prácticas agrícolas tradicionales, el desarrollo de sus capacidades, fortalecimiento de sus competencias, involucramiento en sistemas participativos de garantías (certificación ecológica) y otros.
4. El programa ha acelerado el proceso de incorporación de agricultores a la producción ecológica, donde el actor principal es la UPF (pequeño productor agrícola).
5. El PC ha contribuido a reducir la pobreza en la población destinataria: logrando mayores niveles de seguridad alimentaria, incrementando la disponibilidad de alimentos inocuos, y promoviendo mayores niveles de inclusión, participación económica y social.
6. El PC logró que gobiernos municipales y departamentales asignen recursos de contraparte o de inversión para cofinanciar acciones del programa actuales y futuras.
7. El PC ha convocado y logrado la participación de múltiples actores que hoy están comprometidos con la producción agroecológica, la seguridad y soberanía alimentaria: organizaciones sociales, sindicales, gobiernos municipales, departamentales, parlamentarios, ONGs, organizaciones de productores, entidades académicas y reparticiones ministeriales del gobierno central.
8. Se ha registrado un cambio en las formas habituales en que los GAMs apoyan el desarrollo productivo. De una partida presupuestaria genérica de apoyo al mismo o al desarrollo económico local, que contemplaba recursos municipales para apalancar otros, pasaron a incorporar partidas específicas de apoyo a la producción ecológica, aunque en la mayoría de los casos con montos todavía poco relevantes.

En relación a la sostenibilidad:

1. La sostenibilidad de la propuesta del PC está estrechamente vinculada a la voluntad política del gobierno nacional quien debe definir el futuro de la institucionalidad creada y los recursos que se le asignen.
2. El nivel de desarrollo que podría alcanzar la producción ecológica en los próximos años, depende en gran medida de los niveles de inversión que se logren para atender las demandas de las unidades productivas familiares ecológicas.

Otras conclusiones:

1. La política de “unidos para la acción” es una tarea no acabada. La verdadera reforma debe realizarse en las sedes de las agencias promoviendo mayor descentralización. El mecanismo contribuyó en algo a practicar esta cultura de trabajo.
2. La acción conjunta entre agencias ONU ha tenido limitaciones pero ha contribuido a demostrar con innovación una nueva forma de cooperación al gobierno.
3. La responsabilidad mutua en el cumplimiento de objetivos de desarrollo entre gobiernos nacionales y agencias de Naciones Unidas es todavía incipiente.
4. El hecho de que los recursos ejecutados nacionalmente son sujetos de auditorías externas y los administrados por las agencias ONU sujetos a auditorías internas propias, crea una complejidad administrativa en el PC no resuelta y es un elemento que .

5. LECCIONES APRENDIDAS

- ➔ Cuanto mejor alineado esté el programa con las prioridades del gobierno, mayores serán las posibilidades de tener el respaldo financiero y de políticas continuas.
- ➔ La incorporación de entidades socias en los PCs, debe estar orientada por sus capacidades instaladas en el país y experticia temática.
- ➔ Crear institucionalidad, ser organización líder, y desarrollar gestión operativa y estratégica durante la implementación de un PC, es una tarea con alto costo de transacción.
- ➔ Una alianza con socios estratégicos, experimentados y bien posicionados reduce curvas de aprendizaje en la ejecución de programas.
- ➔ La sinergia institucional en función a objetivos comunes incrementa el impacto de las acciones.
- ➔ La armonización de sistemas, procedimientos y requisitos de información de las agencias requiere de decisiones políticas a nivel central (sedes).
- ➔ El modelo de gestión por resultados ayuda a la ejecución pero puede entorpecer la acción conjunta en los PCs.
- ➔ La decisión de implementar un programa conjunto y definir su modalidad de gestión, debe ser el resultado de una cuidadosa evaluación del contexto específico y las capacidades institucionales instaladas en el país.
- ➔ El Comité de Gestión del PC es un espacio insuficiente para llevar adelante todos los procesos de concertación y coordinación necesarios en una plataforma multiactor.
- ➔ La racionalidad del gasto y la racionalidad de la inversión pueden confundirse en los PC que tienen condicionantes para la ejecución presupuestaria.
- ➔ La producción agroecológica y la comercialización de sus productos, requieren de campañas masivas de sensibilización y educación para cambiar patrones culturales y de consumo.
- ➔ La consolidación progresiva de procesos vinculados a crecientes demandas de la población, promueve inversiones de contraparte cada vez mayores de gobiernos locales.

- ➔ Los procesos de asociatividad en torno a la producción ecológica y a la generación de valor agregado, son factores determinantes para desarrollar y consolidar este tipo de producción y también para dinamizar economías locales.
- ➔ Los enfoques integrales de desarrollo humano son el marco más auspicioso para que una política sectorial de apoyo a la producción agroecológica llegue con efectividad a los pequeños productores/as pobres.
- ➔ A mayor descentralización de competencias en las agencias de Naciones Unidas, mayor la posibilidad de avanzar en la política “unidos para la acción” demostrando valor agregado.

6. RECOMENDACIONES

Para FODM – Sistema de Naciones Unidas

- Se recomienda que los PCs consideren procesos de inducción y traspaso de información previos a los actores involucrados a nivel nacional, sobre los mecanismos administrativos, de gestión, de manejo de información y sistemas de transparencia que deben prevalecer en su implementación.
- Se sugiere que los PCs, tengan estructuras más planas y menos socios para facilitar su implementación e incrementar su eficiencia y eficacia. El riesgo es perder la diversidad de enfoques y experiencias.
- La incorporación de agencias de Naciones Unidas como socias en programas conjuntos debe basarse en sus mandatos técnicos y experiencia específicos.
- Se recomienda encontrar modelos alternativos de gestión de recursos a la modalidad “PassThrough”, que acompañen verdaderamente la política de “acción conjunta”.
- La verdadera reforma debe iniciarse en las sedes de las agencias, para una mayor autonomía de gestión a nivel país, sin que ello represente un debilitamiento en sus sistemas de control y seguimiento.

Para la UC-CNAPE:

- A fin de continuar con la estrategia que le ayudó a posicionar el tema en la agenda nacional y consolidar el enfoque sistémico asumido desde el PC (lucha contra la pobreza multidimensional, seguridad y soberanía alimentaria), se recomienda que la UC-CNAPE privilegie su rol de articulador, y convoque a otros programas, entidades nacionales, subnacionales, actores privados, con propósitos y acciones complementarias, para establecer redes de trabajo y apoyo al desarrollo de la producción agroecológica.
- En coordinación con los GADs y GAMs, continuar con el fortalecimiento del accionar de los CDPEs y CMPEs, en la medida que son instancias locales clave para la sostenibilidad de la propuesta que ha desarrollado.
- Continuar e incrementar acuerdos/convenios con entidades académicas nacionales, para institucionalizar los procesos de formación de recursos humanos en la especialidad de producción agroecológica.

- Se deben regularizar, a la brevedad posible, las transferencias definitivas de todos los activos que fueron adquiridos por el PC en atención a las demandas de los productores/as ecológicos. Cabe destacar que estos activos fueron motivo de entregas provisionales y, en algunos casos, a instancias que no aún están legamente constituidas.
- El SPG más allá de los fines específicos que persigue, se recomienda coadyuve a la planificación productiva, para así ordenar y orientar los procesos de producción y comercialización local y en mercados nacionales.
- Se sugiere retomar la relación con entidades de servicios financieros, el acceso al financiamiento es un derecho y es un deber de las instituciones y personas que trabajan en el sector promoverlo. Es muy posible, que de hecho, muchas entidades estén ya relacionadas con la población que fue beneficiaria del PC.
- Como parte de la herencia que el PC debe dejar al país y al mundo, se sugiere sistematizar los principales procesos operativos y administrativos que desarrolló la UC-CNAPE para la implementación del PC, y compartirlos en plataformas nacionales e internacionales.

Para el Gobierno Nacional:

- Se recomienda al Gobierno Nacional a través del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, la aprobación del decreto que reglamenta la operativa del CNAPE y la UC-CNAPE. Asimismo, concluir la elaboración y aprobación de la estrategia de producción ecológica.
- En aplicación a las políticas y normas vigentes, el Gobierno Nacional debe asumir una posición clara de apoyo a la producción ecológica, estableciendo además un contexto propicio para el desarrollo de mayores inversiones y definiendo las acciones prioritarias a desarrollar en los siguientes años.

Para CDPEs y CMPEs:

- Se recomienda que los CDPEs y CMPEs asuman el rol de orientar los procesos de inversión de los Gobiernos Sub-nacionales a partir de gestiones permanentes para que los PDD y PDMs y los POAs inscriban recursos de apoyo a la producción ecológica.

Otras recomendaciones

- Se deben establecer indicadores que ayuden a precisar y visibilizar de mejor manera la reducción de la pobreza, en el entendido que los logros alcanzados y cambios generados van más allá de incrementos de ingreso, empleo y otros.
- En el marco de responsabilidad mutua de lograr el desarrollo para los pueblos, gobiernos nacionales, financiadores y demás socios, se recomienda ser más estrictos con la instalación y funcionamiento de sistemas de monitoreo y evaluación que acompañen la ejecución de los programas. Estos deben estar ligados a indicadores sectoriales y nacionales.