

**Bolivia**  
**Evaluación Intermedia**

**Ventana Temática: Desarrollo y el Sector Privado**

**Título del Programa: Integración de productores andinos  
indígenas a nuevas cadenas de valor  
nacionales y mundiales**

**Autor:** Oscar Huertas Díaz, consultor del F-ODM

## **Prólogo**

El presente informe de evaluación intermedia es parte del esfuerzo que está llevando a cabo el Secretariado del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) en el marco de su estrategia de seguimiento y evaluación para contribuir al aprendizaje así como a la mejora de la calidad de los 128 programas conjuntos de 8 ventanas temáticas en las que opera de acuerdo a los criterios básicos de evaluación; pertinencia, eficiencia, eficacia y sostenibilidad.

Estos ejercicios de evaluación intermedia se desarrollan en un contexto institucional rico y variado en el que múltiples instituciones de las Naciones Unidas, de los gobiernos socios y la sociedad civil, cooperan para contribuir a alcanzar objetivos de desarrollo prioritarios a nivel local, regional y nacional. Por tanto, las evaluaciones intermedias, se han llevado a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como a los del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG). En este sentido el proceso de evaluación ha contado con un grupo de referencia en el que han estado representados los principales interesados en la misma, y han sido coparticipes de las decisiones tomadas durante la fase de diseño, implementación, diseminación y mejora de la evaluación intermedia.

El objeto de análisis de la evaluación intermedia es el programa conjunto en el Ecuador de su implementación, alrededor de 1 año y medio después de su comienzo. Debido a la duración limitada en el tiempo de implementación de los programas (máximo de 3 años), las evaluaciones intermedias están concebidas para ser ejercicios de evaluación cortos en el tiempo y limitados en el alcance y profundidad pero con una orientación clara al aprendizaje en la mejora de los aspectos relativos a la implementación de los programas y la generación de lecciones aprendidas. Este ejercicio, es a su vez una primera oportunidad de elaborar una fotografía independiente de los progresos y desafíos que una iniciativa de estas características está generando en los 3 objetivos que persigue el F-ODM; el cambio en las condiciones de vida en las poblaciones meta en relación a los objetivos de desarrollo del milenio, el aumento de la calidad de la ayuda en los términos planteados por la Declaración de París y los progresos en la reforma de Naciones Unidas como consecuencia de la iniciativa "Unidos en la Acción".

El resultado directo de estos procesos de evaluación intermedia es la elaboración de planes de mejora de cada programa conjunto en el que las recomendaciones del informe se transforman en acciones específicas, para la mejora de la implementación de dichos programas a las que se hace un seguimiento específico por parte del Secretariado del F-ODM.

Siendo conscientes de los esfuerzos individuales y colectivos que han supuesto llevar a cabo esta evaluación intermedia, agradecemos y le dedicamos el presente producto a todos los actores que se han involucrado en el mismo y que la han hecho posible (miembros del grupo de referencia, equipos de los gobiernos socios, equipo del programa conjunto, consultores, beneficiarios, autoridades locales, equipo del Secretariado y un largo etc. de instituciones e individuos del sector público y privado). Muchas Gracias de nuevo.

Los análisis y recomendaciones expresados en este informe de evaluación no se corresponden necesariamente con las del Secretariado del F-ODM.

**Informe Final para la evaluación intermedia**

**Programa Conjunto**

**“Integración de productores andinos indígenas a nuevas cadenas de valor nacionales y mundiales”**

**Bolivia**



Cooperativa BioCoop, Samaipata, julio 2011

**Consultor: Oscar Huertas Díaz**

***Julio de 2011***

## **Contenido**

Agradecimientos .....	3
Descargo de responsabilidad .....	3
Resumen ejecutivo.....	4
Introducción.....	12
a. Contexto, objetivos y metodología .....	12
b. Objetivo de la evaluación.....	13
c. Metodología aplicada.....	13
d. Limitaciones y observaciones de la evaluación .....	15
1 Descripción del Programa Conjunto.....	16
2. Nivel de análisis: criterios y preguntas de evaluación.....	20
Nivel de Diseño .....	20
Nivel de Proceso.....	23
Nivel de Resultados.....	30
3. Conclusiones.....	38
4. Recomendaciones .....	40
Anexos.....	43

## Índice de tablas e ilustraciones

Tabla 1. Modelos de producción comparados .....	19
Tabla 2. Presupuesto desagregado por agencia de 2010 – 2011 .....	26
Tabla 3. Presupuesto ejecutado por agencia 2010 - 2011.....	26
Tabla 4. Presupuesto comprometido por agencia 2010 - 2011 .....	27
Tabla 5. Presupuesto consolidado por Agencia 2010 - 2011 .....	27
Tabla 6. Presupuesto consolidado por Agencia 2010 - 2011 .....	29
Ilustración 1. Itinerario de evaluación .....	13
Ilustración 2. Taller CNAPE en La Paz.....	14
Ilustración 3. Ejecución presupuestal y Compromisos 2010.....	28
Ilustración 4. Ejecución presupuestal y Compromisos 2011.....	28
Ilustración 5. Ejecución presupuestal por Actividad 1. - 2011.....	29
Ilustración 6. Ejecución presupuestal por Actividad 2. - 2011.....	30

### ***Agradecimientos***

Este informe fue escrito por el consultor independiente Oscar Huertas a quien le gustaría agradecer a todas las personas que dieron su tiempo y aportaron información durante la evaluación. Quisiera dar las gracias en particular al personal de las agencias de Naciones Unidas PNUD, FAO, ONUDI, UNICEF, PMA y OIT, que apoyaron el desarrollo de la agenda, al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras- MDRyT, la UC CNAPE y su equipo, y a las personas consultadas en las comunidades, que generosamente aportaron su tiempo, experiencia y puntos de vista. También quisiera agradecer al personal del Secretariado, por proporcionar información pertinente, por su orientación y apoyo.

### ***Descargo de responsabilidad***

Esta evaluación es financiada y orientada por Secretariado del Fondo ODM. Las opiniones expresadas en este informe son las del consultor externo y en ningún caso debe considerarse que representan las del Secretariado. Cualquier error u omisión es responsabilidad del autor.

## **Resumen ejecutivo**

El Fondo para el logro de los ODM apoya a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo a través de la financiación de programas innovadores con un potencial de ser replicados y de tener un impacto en la población.

La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de Programa Conjunto-PC, habiéndose aprobado en la actualidad 128 programas conjuntos en 50 países que corresponden a 8 ventanas temáticas que contribuyen en diversas formas al logro de los ODM.

Hay 12 programas conjuntos en la ventana de Desarrollo y Sector Privado con un presupuesto de 63 millones de dólares en total. Estos esfuerzos contribuyen a la consecución del objetivo 1 de los ODM, en particular la meta de reducir la proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día.

El Programa Conjunto Desarrollo y sector privado – Bolivia tiene una duración de 3 años (noviembre 2009- noviembre 2012), y cuenta con un Presupuesto de US \$8.000.000. Como resultado del UNDAF se busca: capacidades institucionales y de organizaciones productivas fortalecidas en temas de desarrollo productivo y de generación de empleo con manejo sostenible de recursos naturales y medioambiente. El resultado esperado del Programa conjunto es “Promover la producción ecológica a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, la innovación tecnológica y el mejoramiento de los mecanismos de financiamiento”.

En el PC participan 6 agencias de SNU: PNUD, FAO, ONUDI, UNICEF, PMA y OIT donde FAO se desempeña como agencia líder y cada agencia asume responsabilidades particulares según el resultado y actividad del Programa. Las instituciones del sector público central involucradas son la Unidad de Coordinación del CNAPE (UC- NAPE), el Instituto de Investigación Agrícola, Ganadera y Forestal (INIAF), la Unidad Ejecutora de Emprendimientos Rurales (EMPODERAR), la Agencia Boliviana para el Desarrollo Productivo e Integral (PRO-BOLIVIA) y el PASA (Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria). Por parte del sector privado participa la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia (AOPEB), y AGRECOL.

El Secretariado del Fondo ODM ha encargado al consultor independiente Oscar Huertas para llevar a cabo la evaluación de medio término del Programa Conjunto de desarrollo y sector privado “**Integración de productores andinos indígenas a nuevas cadenas de valor nacionales y mundiales**” en Bolivia. La evaluación fue desarrollada a cabalidad a finales de julio de 2011 atendiendo a los Términos de Referencia donde se estipuló que se valorara el diseño, proceso y resultados del programa, así mismo se solicitó que la evaluación identificara hallazgos principales y una serie de recomendaciones prácticas para el desarrollo del PC en su segunda fase.

La metodología de evaluación incluyó enfoques cualitativos y cuantitativos para la consulta a diversas fuentes de información provenientes de grupos de beneficiarios-organizaciones, instituciones o entidades socias en el nivel local y nacional, autoridades, agencias de UN, gobierno e instituciones involucradas en el PC.

Debido a que la evaluación de medio término requiere métodos de evaluación rápida, se implementaron instrumentos ágiles y de bajo costo para obtener las opiniones y experiencias de los beneficiarios, socios y otras partes interesadas, con el fin de atender las necesidades de

información del Secretariado, el Comité, la coordinación del PC y agencias socias.

A nivel de diseño la evaluación evidenció que hubo muy poca participación por parte de diferentes actores involucrados en el programa externos al sistema de Naciones Unidas. Dicha falta de participación es mayor a nivel local debido a que tanto las comunidades beneficiarias y autoridades locales no fueron consultados para retroalimentar o incidir en la formulación del programa conjunto. Este factor se debe en parte al poco tiempo que dispuso el programa conjunto para la fase de diseño y la falta de una fase de pre inversión.

El diseño el programa se constituye en una suma de productos bilaterales más que en un programa con enfoque integral y único. El número de actividades y resultados es muy elevado y en muchas ocasiones obedece a la intención de incorporar distintos productos que las agencias participantes venían desarrollando. En este sentido el proceso de diseño del programa en lugar de seguir una lógica de identificar un problema, establecer actividades productos y resultados para su solución, y convocar a los actores y agencias idóneos para llevar a cabo dicha labor; por el contrario, el proceso diseño identificado consistió en identificar la necesidad e inmediatamente tratar de acomodar de manera "artificial" una serie de actividades y productos agenciales bilaterales, los cuales en algunos casos, carecen de articulación.

El alcance general del programa conjunto es ambicioso en términos de los procesos que se buscan alcanzar; los procesos de concientización a productores y consumidores en términos de la agroecología son procesos de largo aliento que pueden tardar varios años. Asimismo la expectativa de lograr exportaciones en un periodo de tres años también es ambiciosa debido a múltiples dificultades, dentro de las cuales está por ejemplo el proceso de certificación que puede tardar un año. El diseño del programa, sus actividades y resultados no establecen de manera clara la manera como se abarca toda la cadena de producción y comercialización. A nivel geográfico se considera que el alcance del programa conjunto es realista por el número de municipios focalizados, sin embargo los criterios de priorización de dichos municipios no son del todo claros debido a que existen municipios focalizados con una baja cultura de producción agroecológica, poca viabilidad de producción por la condición de las tierras, poco acceso al agua. Asimismo existen municipios con gran potencial ecológico que no fueron tenidos en cuenta en la selección.

Los objetivos y estrategias de intervención del Programa Conjunto responden a las necesidades identificadas en los planes y prioridades nacionales y regionales. La producción ecológica es una prioridad nacional establecida en la constitución nacional, en las prioridades y discurso del presidente, en el plan de desarrollo nacional y un marco legal nacional. A nivel regional la evaluación pudo constatar que los temas de seguridad alimentaria, de generación de ingresos, protección del medio ambiente y producción ecológica son una prioridad y una necesidad. Todas las comunidades han planteado el tema como su prioridad número uno. Asimismo se pudo evidenciar el alto nivel de sensibilización alrededor del tema así como la gran expectativa entre las comunidades.

El diseño del programa conjunto tuvo el acierto de buscar la complementariedad con otras iniciativas adelantadas por diferentes actores en el tema de producción agroecológica (p.e. el programa cuenta con organizaciones ejecutoras de amplia experiencia), sin embargo, durante la implementación se ha evidenciado una falta de articulación interna entre las agencias participantes y entre las organizaciones ejecutoras, así como falta de transversalización del PC

con otros proyectos del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, y otras instituciones de gobierno clave<sup>1</sup>.

Una de las dificultades que se identificaron en el diseño el programa conjunto, fue la elaboración de metas e indicadores debido a que muchas de las metas y su medición se limitan al desarrollo de actividades y no al logro de resultados. En este sentido el programa orienta sus esfuerzos de manera desinformada debido a que sus metas y herramientas de medición están enfocados al desarrollo tareas y no de resultados específicos, por ejemplo, el programa mide el número de productores capacitados, pero no mide los resultados alcanzados con dichas capacitaciones en términos de incremento en los niveles de producción, transformación y comercialización.

Con la evaluación también se pudo observar que el diseño y enfoque del programa conjunto han tenido modificaciones durante su implementación. Dichas modificaciones consisten en pasar de un enfoque comercial y exportador, a un enfoque de desarrollo local que busca la soberanía alimentaria y la comercialización de excedentes. Esto es considerado como muy positivo por parte el evaluador dadas las circunstancias observadas en las regiones, el plazo del programa, las necesidades y potencialidades existentes.

Finalmente, el diseño del programa busca la sostenibilidad política, social y técnica de su intervención a través de diferentes medios. Políticamente la sostenibilidad está garantizada por el marco legal y político de Bolivia, así como por la priorización del tema en el gobierno; el programa conjunto desarrolla la ley marco existente. A nivel regional y local del programa sostenible por su relevancia, y también por los niveles de apropiación y sensibilización que está implementando con las comunidades y autoridades, asimismo el programa ha diseñado e implementado diferentes espacios de gestión como los comités municipales y departamentales.

A nivel de proceso el programa tuvo un retraso inicial de la puesta en marcha, debido a los tiempos que toma el engranaje inicial, y sobre todo a un proceso de discusión muy amplio entre el gobierno y las agencias sobre la naturaleza y enfoque del mismo programa, lo cual tuvo consecuencias negativas como la reducción de los tiempos para la ejecución en el primer año, que derivó en acciones desarticuladas de bajo impacto.<sup>2</sup> Sin embargo, dicho proceso de reflexión tuvo efectos positivos en el sentido de llevar el programa a un nivel de madurez alto, con acuerdos claros de gestión y una mayor transparencia entre los actores.

El desempeño del programa general muestra dificultades de ejecución reflejado en el presupuesto programado vs. el presupuesto ejecutado a junio de 2011; a esta fecha el programa ha ejecutado un promedio de 26. 8%, sin embargo la proyección de ejecución hasta octubre de 2011 es del 71%. De no ser alcanzada la ejecución proyectada se pone en riesgo el desembolso del tercer año para el programa. Asimismo se observó que los niveles de ejecución son heterogéneos entre las agencias.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> INIAF, viceministerios, Medio Ambiente, Aguas

<sup>2</sup> La discusión se centró en aspectos relativos al liderazgo del PC por parte del gobierno y a la intención (muy positiva) de llevar su coordinación por parte de una institución creada al interior del MDRyT

<sup>3</sup> Para el segundo año, a junio de 2011 el PMA ha ejecutado 0% de USD 580.718, UNICEF ha ejecutado el 1% de USD163.108, ONUDI el 21% de USD 996.809, PNUD 21% de USD 740.174 y FAO el 68% de USD 1.462.166

En el proceso implementación se ha evidenciado una baja coordinación de las agencias participantes debido a la duplicación de esfuerzos, ineficiencia e ineficacia. El aprendizaje mutuo entre agencias y organizaciones ejecutoras es nulo y se han identificado grandes dificultades de comunicación en todos los niveles. Sin embargo, cabe anotar que las dificultades de articulación han sido identificadas por programa y se están tomando medidas para el mejoramiento.

La evaluación ha podido identificar altas cargas laborales al interior del programa, que dificultan la priorización de acciones debido a la multiplicidad de actividades y a que las agencias involucradas participan en múltiples proyectos, con poco recurso humano. Asimismo la UC CNAPE se ha visto cargada con múltiples labores; el desarrollo de muchas actividades ha derivado en activismo que puede afectar la orientación y desarrollo de actividades más estratégicas.

El programa conjunto cuenta con buenas herramientas de monitoreo y capacidad técnica instalada en la unidad Coordinadora, pero falta mayor retroalimentación a la información de seguimiento en todos los niveles. El monitoreo técnico o sustantivo se limita a la elaboración de informes y no a la sustentación de la toma de decisiones estratégicas, asimismo se observa que el mayor esfuerzo se hace en el seguimiento financiero.

A nivel local los técnicos agenciales no están articulados entre sí, hay alta rotación y deserción, los plazos de las cartas de acuerdo y contratos son cortos, no hay participación de las agencias en los planes operativos de las otras y en general se percibe desorganización y descoordinación en las acciones locales. Hay mucha intermitencia en la intervención local que afecta la confianza y legitimidad del programa por la no continuidad de acciones. Asimismo el programa desarrolla su intervención a partir de muchos talleres pero poco acompañamiento. El programa ha logrado altos niveles de expectativa y sensibilización de las comunidades alrededor de la producción ecológica; de manera acertada se han vinculado grupos meta clave a través de los comités, como son las autoridades locales, mujeres, ONGs, fundaciones, asociaciones de productores y productores pequeños. El programa goza de gran capacidad convocatoria local e incluso ha logrado movilizar recursos en todos los niveles.

A nivel de resultados el programa debe resolver dos grandes dilemas; el dilema de impacto versus la alcance, y el de calidad vs. nivel de ejecución. En este sentido el programa se está reorientando para evitar que los plazos establecidos y las fechas límite afecten la calidad de los productos, y asimismo se está evaluando el alcance general del programa y de algunos productos de acuerdo a la viabilidad e impactos deseados.

La evaluación pudo observar que en algunos casos hay productos que generan duplicidad y contraposición, como es el caso de las redes productoras y los comités ecológicos. Hay productos desarticulados de otros productos afectando la sinergia y maximización de resultados. En términos de la calidad hay que señalar que ésta varía entre organizaciones ejecutoras, en algunos casos los resultados han tenido mayor impacto que en otros, con la dificultad de la falta de comunicación y transferencia de lecciones aprendidas al interior del programa. Los indicadores establecidos, como se mencionó previamente, no permiten apreciar los resultados de manera clara.

Uno de los principales resultados del programa conjunto es la incidencia en política pública a nivel nacional y local. Otro aspecto destacable es la participación de mujeres y el rol protagónico que han ido adquiriendo en muchas iniciativas del programa conjunto, tanto en

espacios de reflexión y toma de decisiones (como los comités), como en los procesos productivos y sociales.

La creación de la unidad Coordinadora al interior del gobierno es un logro muy importante del programa conjunto por la institucionalización de la iniciativa y por la operativización del marco legal. La unidad Coordinadora cuenta con tres oficinas regionales activas y un equipo técnico altamente calificado y motivado a nivel nacional, el rol del coordinador ha sido vital en la implementación del programa, del equipo y una buena proyección de su rol hacia el futuro en donde la unidad Coordinadora dejará el programa, para asumir el liderazgo político y técnico de la producción ecológica.

La evaluación destaca también a los comités ecológicos municipales y al comité departamental de Chuquisaca como logros en términos de la participación social y del impulso a la producción ecológica en los niveles locales y regionales. Estos espacios se han creado recientemente pero desde ya han demostrado un gran potencial para la innovación e investigación, transferencia buenas prácticas y lecciones aprendidas, reducción de la curva de aprendizaje en producción, transformación y comercialización, incremento de la producción, apoyo interinstitucional a la soberanía alimentaria, gestión y apalancamiento con gobiernos, incidencia en política pública, acercamiento de distintas instituciones alrededor del tema, constituirse en un brazo vital para el desarrollo social, dar sostenibilidad política y asumir un enfoque más práctico que teórico.

#### Recomendaciones<sup>4</sup>

1. El programa debe redefinir su alcance y sus metas según la experiencia adquirida y la nueva lógica identificada, en este sentido debe establecer metas en cuanto a niveles de producción, volúmenes de abastecimiento, comercialización y o exportación, entre otros aspectos. Asimismo debe fijarse metas en términos de la transversales en el programa a nivel de gobierno y actores pertinentes, liderazgo y participación en debates sobre producción ecológica y agrícola, etc.
  - a. Es muy importante que el programa establezca claramente sus alcances en cada fase de la cadena de producción
2. Para el logro de los objetivos se requiere que el plazo de vencimiento del PC sea extendido hasta junio de 2013
3. El programa debe establecer indicadores de resultado según la reorientación de su lógica, su alcance y sus metas.
  - a. Por ejemplo, si el programa busca fortalecer la seguridad alimentaria, debe medir el número de familias beneficiadas, volúmenes de autoconsumo/volúmenes de producción, si se busca incrementar la producción debe medirse el número de hectáreas de producción/hectáreas programadas, si se busca la certificación debe medirse también con volúmenes certificados/volúmenes producidos, y asimismo se debe medir volúmenes de comercialización y exportación.
  - b. Es importante que desde ya se empiece a ser un mayor énfasis en el rol de coordinación de actores.
4. Es muy importante que el Comité analice la situación de los productos 1.4, 1.5, 1.6 y 2.5, y el rol de ONUDI por la serie de dificultades identificadas en cuanto a problemas administrativos, ineficiencia, ineficacia, duplicidad y oposición de enfoque con la lógica del

---

<sup>4</sup> El orden de las recomendaciones no implica su prioridad

- programa, con la UC CNAPE y sobre todo con los intereses de la producción agroecológica de base comunitaria en el país. Esta recomendación abarca todos los recursos disponibles en dichos productos.
5. La unidad Coordinadora debe reunirse con PROBOLIVIA y establecer la ruta crítica a seguir en adelante.
  6. El programa conjunto de revisar los montos de inversión establecidos para el equipamiento de redes, de manera que ello no afecte la consolidación y legitimidad de los comités municipales. Los comités deben tener mayor fortalecimiento por su importancia y para evitar pugnas adicionales entre ambos espacios.
    - a. La recomendación específica es destinar entre el 70% y 80% de los recursos del producto 2.5. a las actividades de fortalecimiento de **emprendimientos comunitarios**, canalizándolos con o a través a través de los comités ecológicos municipales, para su propio fortalecimiento.
  7. El programa conjunto debe incluir cláusulas de articulación y empalme en las cartas de acuerdo con las organizaciones ejecutoras y en los contratos de servicios con los técnicos, así como períodos de 1 año de duración mínima.
  8. A nivel interno es importante que la unidad Coordinadora mida sus resultados y desempeño, y que para esto establezca metas, indicadores de desempeño, funciones, roles, conductos regulares, canales de comunicación, y manuales, entre otras herramientas de gerencia, que le permitan asumir su nuevo rol (de coordinación nacional más que ejecución).
    - a. Hay que revisar la pertinencia de tener un responsable de planificación y un responsable de monitoreo y evaluación aparte cuando en realidad se trata de un solo proceso.
  9. A nivel externo la Unidad Coordinadora de fijarse metas de apalancamiento, gestión de alianzas, incidencia, coordinación de acciones, alineación de la cooperación e impacto, unificación de metodologías.
  10. El programa debe presentar la información sustantiva y técnica de M&E al comité para sustentar la toma de decisiones estratégicas de manera pro activa y no reactiva.
  11. Es importante buscar una mayor gestión local del programa, con mayor inversión directa en las comunidades y menos consultorías. El programa debe hacer más acompañamiento **permanente** en terreno y menos talleres puntuales.
    - a. El programa debe establecer y revisar los montos de inversión en lo local versus en lo nacional.
    - b. Se debe garantizar la contratación de mano de obra local para el acompañamiento permanente de las comunidades, aumentar los niveles de confianza, apropiación y reducir la intermitencia.
    - c. Es muy importante que se ajusten los planes de negocio que se elaboraron erróneamente en el producto 2.3, para que atiendan a las necesidades de las comunidades, incluyan a las comunidades focalizadas y metodológicamente permitan una sostenibilidad.
      - i. A este respecto es vital la transferencia de capacidades a comunidades, comités y autoridades, de manera que haya sostenibilidad en las iniciativas de capacitación en procesos de comercio busca y elaboración de planes de negocio.

12. El programa debe diseñar desde este momento su estrategia de salida que permita la sostenibilidad de las iniciativas apoyadas.
  - a. Se deben definir las alianzas institucionales con cooperación internacional, ONGs, ministerios, ministerio de ambiente, autoridades regionales y locales, empresas y sector privado.
  - b. Las agencias deben incluir acciones de apoyo a las iniciativas del programa conjunto en el nuevo UNDAF.
  - c. Es vital que el programa y la unidad Coordinadora aseguren y formalicen el compromiso del MDRyT, así como los recursos del tesoro de la nación para darle continuidad a la unidad Coordinadora.
  - d. En la segunda fase es importante que el programa elabore planes únicos locales involucrando todas las actividades de las diferentes agencias y organizaciones ejecutoras.
  - e. El programa debe hacer planeación participativa local y establecer un cronograma de rendición de cuentas local con las comunidades.
13. Se debe diseñar e implementar una estrategia de conocimiento en donde el programa sistematice los aspectos estratégicos de su implementación; por ejemplo, donde se registre las metodologías de capacitación, producción, comercialización, entre otras, y donde se establezcan mapas de actores e instituciones relevantes para la producción ecológica.
  - a. Un reto muy importante para el programa conjunto es lograr la unificación de metodologías, o por lo menos el establecimiento de mínimos comunes y buenas prácticas metodológicas, lo cual tendría un gran impacto a nivel nacional.
  - b. El programa debe elaborar guías metodológicas (guías paso a paso), documentos de lecciones aprendidas, se debe diseñar y desarrollar espacios de encuentro e intercambio de saberes entre comunidades productoras, comités municipales, organizaciones ejecutoras, etc. también debe propiciarse ferias de conocimiento e intercambio de buenas prácticas locales.
14. Con el apoyo de la experta en comunicaciones el programa debe poner en marcha la estrategia de comunicación que permita difundir a las comunidades la información sobre el programa, su alcance, sus productos y los mensajes clave en cuanto a la producción ecológica.
  - a. Es importante utilizar aprendizajes, recursos y avances existentes, así como la creatividad comunitaria y el lenguaje apropiado para apoyar los objetivos del programa y aumentar la visibilidad del programa, de la unidad Coordinadora y los comités municipales.
15. Es importante establecer la estrategia de equidad de género recogiendo los logros alcanzados hasta el momento, pero también definiendo acciones afirmativas como por ejemplo, incentivos de género en los fondos concursales, participación de las mujeres, y acciones de sensibilización, entre otros.
16. Es vital para el éxito de la producción ecológica, que el programa fortalezca de manera decidida a los comités ecológicos municipales, y que para ello se especifiquen claramente su naturaleza, alcance y roles, evitando la duplicación con otras instituciones.
17. La evaluación identificó que un asunto de gran urgencia para la producción agroecológica es el acceso al agua, por lo tanto se debe hacer un análisis de necesidades de agua y

proponer soluciones a partir de los recursos propios del programa y/o alianzas estratégicas con instituciones pertinentes.

18. En los informes se reporta como ejecutado la suma de los desembolsos con los compromisos, es importante que se haga una diferencia por cada rubro.
19. Hay que revisar si en lo que queda del año se alcanzará a ejecutar los recursos asignados para este año, pues es preocupante el nivel de ejecución pasados ya 8 meses y teniendo en cuenta que hay un saldo de 2010 importante por ejecutar también.
20. Para cada resultado, producto y actividad, el programa de hacer un análisis de acción sin daño.
  - a. El programa de establecer los posibles daños generados a la comunidad y las medidas preventivas correspondientes; se debe establecer posibles daños en términos de frustración, pérdida de confianza, duplicidad, entre otros, que puedan afectar a las poblaciones.

## **Introducción**

### a. Contexto, objetivos y metodología

El Fondo para el logro de los ODM apoya a los países a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio y otros objetivos de desarrollo a través de la financiación de programas innovadores con un potencial de ser replicados y de tener un impacto en la población.

La modalidad de intervención que emplea el Fondo es la de Programa Conjunto-PC, habiéndose aprobado en la actualidad 128 programas conjuntos en 50 países que corresponden a 8 ventanas temáticas que contribuyen en diversas formas al logro de los ODM.

Hay 12 programas conjuntos en la ventana de Desarrollo y sector privado con un presupuesto de 63 millones de dólares en total. Estos esfuerzos contribuyen a la consecución del objetivo 1 de los ODM, en particular la meta de reducir la proporción de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día.

En la Estrategia de Seguimiento y Evaluación “Aprender para mejorar” y la Guía de Implementación de Programas Conjuntos del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se establece que todos los programas conjuntos con duración superior a dos años serán objeto de una evaluación intermedia.

En este documento se presenta el informe final (versión preliminar) preparado por el consultor Oscar Huertas para la evaluación de medio término al Programa Conjunto **“Integración de productores andinos indígenas a nuevas cadenas de valor nacionales y mundiales”** en desarrollo del contrato suscrito con el Secretariado del Fondo ODM.

La evaluación que contiene este informe tiene tres usos. En primer lugar, sirve de fotografía al estado actual del Programa Conjunto-PC, que podrá ser comparada con evaluaciones posteriores para determinar cambios de una manera prospectiva. Por otro lado, la evaluación contiene hallazgos y recomendaciones para mejorar los puntos de atención y realinear algunas estrategias para el logro de los objetivos del PC. Finalmente, la evaluación se concibe como un insumo para el Secretariado F-ODM para transferir buenas prácticas y lecciones aprendidas. Por lo anterior, el lenguaje y enfoque del documento es lo más simple posible, con el ánimo de ser lo más ilustrativo y formativo. No se profundiza en análisis teóricos o estrategias muy elaboradas, por el contrario se busca dar recomendaciones prácticas y aplicables para el mejoramiento de un Programa que requiere soluciones de corto plazo para el logro de sus objetivos.

El estudio se basa en un enfoque de evaluación que utiliza principalmente métodos cualitativos, los cuales permiten llegar a un análisis integral por triangular información de los distintos actores y niveles a través de mesas de trabajo, grupos focales, talleres, entrevistas semi estructuradas y encuestas.

El informe está organizado en cuatro capítulos. El primero describe el PC y detalla su lógica de intervención o teoría de cambio. En el segundo capítulo se establece el nivel de análisis, criterios y preguntas de evaluación, en el tercero se presentan las conclusiones y finalmente, en el capítulo cuatro se presentan las recomendaciones y documentos anexos.

## b. Objetivo de la evaluación

La evaluación intermedia tiene una naturaleza eminentemente formativa y busca la mejora en la implementación del programa durante su segunda fase de ejecución. La evaluación también persigue la generación de conocimiento, identifica buenas prácticas y lecciones aprendidas que puedan ser transferidas a otros programas. Por lo tanto las conclusiones y recomendaciones que se generen por esta evaluación estarán dirigidas a los principales usuarios de la misma: el Comité de Gestión del Programa, el Comité Nacional de Dirección y el Secretariado del Fondo.

Según los TOR la presente evaluación intermedia estableció como objetivos específicos:

1. Conocer la calidad del diseño y coherencia interna del Programa (necesidades y los problemas que pretende solucionar) y la coherencia externa del mismo con el UNDAF (MANUD), las Estrategias Nacionales de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo del Milenio así como el grado de apropiación nacional en los términos definidos por la Declaración de Paris y la Agenda de Acción de Accra.
2. Conocer el funcionamiento del Programa Conjunto y la eficiencia del modelo de gestión en la planificación, coordinación, gestión y ejecución de los recursos asignados para la implementación del mismo a partir del análisis de los procedimientos y los mecanismos institucionales, que permita revelar los factores de éxito y las limitaciones del trabajo Interagencial en el marco de One UN.
3. Conocer el grado de eficacia del programa en las poblaciones participantes en el mismo, la contribución a los objetivos de la ventana temática de Sector Privado y Desarrollo y a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el nivel local y/o país.

## c. Metodología aplicada

La evaluación consistió en un análisis principalmente cualitativo con algunos elementos cuantitativos sobre tres criterios de evaluación; diseño, proceso y resultados del PC. El evaluador adoptó el enfoque de "investigación apreciativa" para identificar los resultados del PC, los logros, dificultades y formular las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

Con el fin de atender las necesidades de información la evaluación de medio término se basó en métodos de evaluación rápida para lo cual se implementaron instrumentos ágiles y de bajo costo con el objetivo de obtener las opiniones y experiencias de los beneficiarios, socios, agencias y otras partes interesadas.

Las principales actividades fueron la revisión documental,<sup>5</sup> acceso a información secundaria, contacto inicial con la coordinación y grupo de referencia, preparación del informe de gabinete, definición de agenda de evaluación, visitas de campo, conducción de entrevistas, moderación de reuniones-talleres, redacción del Informe Borrador (presente), ajustes e Informe Final.

La visita de campo se desarrolló entre el 19 y el 29 de julio en

---

<sup>5</sup> Ver anexo documentos analizados por el consultor



Ilustración 1. Itinerario de evaluación

Bolivia, allí se consultaron directamente a las agencias de SNU, y por parte del Gobierno Nacional se entrevistó al Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT). También se consultó a diferentes ONGs y organizaciones privadas con experiencia en producción agroecológica. A nivel local se entrevistaron grupos de beneficiarios, pequeños productores, asociaciones de productores, comités ecológicos municipales, comité departamental de Chuquisaca, otros actores y autoridades locales. La agenda de la evaluación se desarrolló en la ciudad de La Paz Bolivia y 2 visitas a terreno en Samaipata, Sucre y Sicasica, logrando consultar a las comunidades de 5 municipios distintos: Mairana, Samaipata, Sicasica, Patacamaya, Caracoyo

El listado completo de fuentes consultadas es:

- Dirección Desarrollo Rural MDRyT
- MDRyT (Asesoras despacho)
- Dirección Planificación MDRyT
- PASA
- Equipo UC-CNAPE
- CNAPE
- FAO
- PNUD
- UNICEF
- PMA
- OIT
- ONUDI
- AOPEB
- Articuladores ONUDI-UC CNAPE
- Redes de productores de Mairana, Samaipata
- Comités ecológicos municipales de Mairana, Samaipata, Sicasica, Patacamaya, Caracoyo
- Autoridades municipales de Mairana, Samaipata, Sicasica, Patacamaya, Caracoyo
- Grupos productores de Mairana, Samaipata, Sicasica, Patacamaya, Caracoyo
- Comité departamental Chuquisaca

Como se mencionó, los instrumentos de evaluación fueron la observación en terreno, encuestas, entrevistas estructuradas - semiestructuradas, y talleres-reuniones multilaterales. Cada instrumento se enfocó a recopilar información en terreno para una matriz de información compuesta por las preguntas de evaluación contra las fuentes consultadas por tipo de actor. Cada pregunta contiene una serie de subpreguntas que variaban en contenido y lenguaje dependiendo de la fuente. Con las subpreguntas se ajustaba la aproximación según se tratara, por ejemplo, de beneficiarios locales o funcionarios de alto nivel del gobierno-agencias, siempre buscando dar respuesta a las dimensiones y preguntas clave de evaluación establecidas en los TdR y el informe de gabinete.



La mayoría de las consultas se hizo a través de entrevistas donde el evaluador consultaba de manera independiente a las diferentes fuentes de información, buscando la objetividad en las respuestas, realizando preguntas y subpreguntas con elementos de control para evitar el sesgo, y buscando la mayor síntesis posible debido a la cantidad de fuentes consultadas.

Con las entrevistas a socios nacionales, PC y agencias de UN se discutieron temas sobre la sostenibilidad de los procesos del PC, la articulación y comunicación inter agencial alrededor del PC, los factores de éxito del mismo, obstáculos y la percepción de debilidades y fortalezas. A este nivel se consultó principalmente asuntos de diseño y proceso.

Con el trabajo de campo a nivel local-regional se logró triangular la información con comunidades, organizaciones e instituciones en los territorios para establecer referentes de fortalezas y dificultades en la operación. Cabe anotar que aunque la metodología no pretendía aportar información cuantitativa con representatividad estadística, si se hizo una consulta extensiva llegando a seis comunidades y todos los actores pertinentes.

Adicionalmente se distribuyó por Internet una encuesta con un número limitado de preguntas que se aplicó a diferentes personas dentro de las partes interesadas en el programa.<sup>6</sup>

Una vez recopilada la información, el consultor procedió a identificar las conclusiones y recomendaciones basándose en las demostraciones, buscando alimentar la matriz de información con las dimensiones y preguntas de los TdR.

#### d. Limitaciones y observaciones de la evaluación

La evaluación, como en todos los casos, tuvo diferentes riesgos metodológicos para la confiabilidad de la información recolectada. Dichos riesgos consistían en (i) la posible autocensura debido a que los informantes podían cohibirse de responder libremente por pensar que se corría algún riesgo institucionalmente o comprometer el futuro del PC. Este sesgo se abordó haciendo énfasis en las preguntas sobre hechos concretos, evitando recoger opiniones y reiterando el carácter formativo y propositivo de la evaluación de medio término, así mismo la totalidad de consultas la hizo el evaluador de manera aislada. Otro posible sesgo son los (ii) posibles intereses de las fuentes consultadas o posiciones establecidas frente a la intervención, que podían distorsionar los elementos de información; para esto se buscó una gran cantidad de fuentes y la totalidad de actores (por niveles) para hacer verificaciones cruzadas.

El riesgo de (iii) encontrar respuestas inducidas por las preguntas se abordó con el diseño del cuestionario basado en los TdR, la manera de plantear las preguntas y subpreguntas, así como las reacciones del evaluador fueron neutras. Incluso el orden de las preguntas se variaba para hacer controles y evitar una línea de argumentación (sistemáticamente se mezclaban las preguntas positivas y negativas). Esta estrategia se usó para asumir también el (iv) sesgo de empatía cuando los entrevistados no tenían una opinión completamente preestablecida acerca de la pregunta que se les hacía, y podían estar sujetos a la influencia del contexto para decidir su respuesta.

En general puede afirmarse que la agenda se desarrolló exitosamente aunque faltó consultar al Ministerio de Desarrollo Productivo y PROBOLIVIA<sup>7</sup>, en general se considera que las

---

<sup>6</sup> Principalmente miembros de instituciones de nivel nacional y agencias de NU

<sup>7</sup> Desafortunadamente por asuntos de agenda no fue posible la reunión por dificultades de agenda del director de PROBOLIVIA, quien para la fecha de la misión estaba asumiendo funciones por el cambio de la anterior directiva

personas entrevistadas son representativas del universo meta en general y que no hubo limitaciones que comprometieran el desarrollo de la evaluación. Así mismo cabe destacar que el desarrollo logístico y operativo fue responsabilidad de la UC CNAPE y la FAO y que la agenda se desarrolló sin interferencias del PC en la autonomía del evaluador.

## **1 Descripción del Programa Conjunto**

La lógica de intervención o teoría de cambio busca explicar por qué, cómo y bajo qué condiciones ocurren los efectos esperados del programa. Se trata de establecer los supuestos que subyacen a una intervención en términos de una secuencia gradual de causas-efectos y la lógica implícita en el programa<sup>8</sup>.

El énfasis en entender cómo funciona el programa y sus procesos causales permite modelar los mecanismos de generación de cambios, identificar las variables a medir, recoger información sobre el modelo y examinar la correspondencia entre la información acopiada y la teoría inicial.<sup>9</sup>

En Bolivia la economía está basada principalmente en la explotación de los recursos naturales no renovables. Bolivia tiene 66% de la población en zonas urbanas, el 76% de la población rural es pobre; y 62% del área rural es extremadamente pobre. Por actividad económica, se evidencia que el 85% de las personas dedicadas a la agricultura son pobres. El poco empleo que se genera está vinculado principalmente a la actividad agropecuaria y al aprovechamiento de recursos naturales.

El PC propone como una gran oportunidad a la producción de productos ecológicos. La demanda mundial de productos ecológicos es muy alta y dinámica en regiones como la Unión Europea, 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 estimaba que en 2010 se alcanzara un valor de 100 mil millones de dólares americanos.

Sin embargo, la producción ecológica enfrenta una serie de restricciones como la dispersión, poco acceso a mercados, dificultades en el financiamiento, costos altos de innovación tecnológica y de comercialización y la ausencia de un sistema nacional de certificación en Bolivia, entre otros.

Esas restricciones son el problema a resolver por este Programa Conjunto (PC) de manera directa, buscando mejorar la situación socio económica y de empleo en zonas rurales.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Weiss, C. Theory based evaluation: theories of change for poverty reduction programs.

<sup>9</sup> La teoría propuesta basa en la información suministrada pero deberá ser constatada y profundizada con la información de terreno

<sup>10</sup> Según el prodoc "Los productores ecológicos primarios están dispersos físicamente y en muchos casos no asociados. No siempre logran diferenciar su producto en los mercados y obtener un precio correspondiente. Los productores ecológicos demandan créditos pero tienen poco acceso a él. Una causa es que el sistema formal descansa en garantías reales (no se tiene la documentación al día). Otra causa es que el sistema financiero regular no ha sido capaz de desarrollar productos adecuados a sus necesidades. El limitado acceso al crédito resulta en la no ampliación de operaciones, poca innovación tecnológica y lento crecimiento de la oferta de productos ecológicos. Los procesadores en general tienen poco acceso al crédito (ya que no suelen tener garantías inmuebles); les es difícil innovar su tecnología y lograr economías de escala y no pueden cumplir con entregas regulares de grandes volúmenes de productos normalizados. El procesamiento está en

Con la evaluación intermedia puede concluirse que el PC tiene una estrategia integral que busca dar soluciones en el sector rural de producción ecológica buscando capacidad institucional, capacidad técnica, certificación y acceso a crédito. El PC implementa acciones coordinadas para elevar la producción ecológica por productores(as) de bajos ingresos, generando seguridad alimentaria y accediendo al mercado mediante la asociación y el aprovechamiento de los sistemas de mercadeo existentes, en medio de un marco normativo, políticas, servicios financieros y no financieros favorables a la producción ecológica.

Como resultados específicos se quiere 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 en plena producción ecológica y en proceso de certificación, procesos seguros de compra de la producción ecológica inicial para su uso en el desayuno escolar, empresas asociativas para agregar valor a los productos y aplicar buenas prácticas de manufactura, nuevos productos y mecanismos financieros adecuados a la producción ecológica.

El programa busca alcanzar sus objetivos a partir de los siguientes resultados y productos establecidos en el Marco Lógico<sup>11</sup>:

1. Capacidades institucionales del país fortalecidas para el diseño e implementación de políticas públicas en producción ecológica
  - 1.1 Actualización e implementación de la política pública de producción ecológica actualmente existente (con enfoque de género)
  - 1.2 Unidad de coordinación del CNAPE instalada y en funcionamiento
  - 1.3 Capacitación de 30 autoridades del Gobierno Central y ejecutivos del CNAPE para la implementación de políticas públicas que promuevan procesos de coordinación público – privado para impulsar la producción ecológica.
  - 1.4 24 autoridades y 300 líderes locales (30% mujeres) de 12 municipios capacitados(as) en gestión de la producción ecológica.
  - 1.5 6 consejos municipales y 2 consejos departamentales público-privados creados y/o fortalecidos hacia mercados de productos ecológicos.
  - 1.6 Un sistema de certificación ecológica para el mercado nacional desarrollado e implementado.
  - 1.7 Obtención de fondos de terceras fuentes para la ampliación de resultados del PC
  - 1.8 Comunicación para el Desarrollo de la Agricultura Biológica
2. 100 comunidades rurales se encuentran en proceso de certificación ecológica, elevando su producción y mejorando sus ingresos.

---

pocas manos: empresas medianas y grandes que acopian la producción primaria para luego exportarla con sello orgánico. Más aún, existen limitaciones de alcance nacional, a saber: falta de una política pública continua de fomento de la producción ecológica y aprovechamiento de los mercados mediante señales, normas e incentivos apropiados; dependencia de empresas certificadoras externas, que imponen costos y plazos, ausencia de un sistema de certificación nacional, y ausencia de productos financieros adaptados específicamente a las necesidades y características del productor orgánico. Existen también limitaciones de orden internacional en forma de barreras arancelarias y no arancelarias.

<sup>11</sup> Ha habido una modificación en el Marco Lógico que consiste en **mirar consultoría carpeta**

- 2.1 5.000 pequeños productores (50% mujeres) reciben asistencia técnica y transferencia de tecnología para el incremento de su producción ecológica, y asesoramiento para la comercialización y promoción de sus productos.
  - 2.2 2,000 familias de productores (50% lideradas por mujeres) mejoran sus procesos de post cosecha e innovan el procesamiento de sus productos ecológicos.
  - 2.3 1500 productores (individuales o asociados) capacitados (50% mujeres) para acceder a sistemas de comercio justo nacionales e internacionales
  - 2.4 4 escuelas aplican un modelo de educación técnica que incorpora prácticas, conocimientos culturales y técnicas para la valoración de la producción ecológica
  - 2.5 20 emprendimientos colectivos agregan valor a su producto ecológico y aplican buenas prácticas de manufactura.
  - 2.6 Seis (6) Gobiernos Municipales (solos o asociados en mancomunidades) compran por lo menos 2 productos ecológicos (o productos que contengan ingredientes ecológicos) de un mínimo de 20 emprendimientos colectivos, ampliando los Programas de Alimentación Escolar Sostenible.
  - 2.7 Diseño y capacitación piloto de un módulo de logística y distribución para 6 municipios.
- 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.
- 3.1 Creación de por los menos 2 productos financieros y 2 nuevos mecanismos financieros para productores ecológicos
  - 3.2 Diseño e implementación de mecanismos que generen la asociatividad de pequeños productores para la obtención de contratos de venta nacional e internacional y el financiamiento de la compra inmediata de sus productos
  - 3.3 20 emprendimientos colectivos (de los formados anteriormente) acceden a recursos a través de instrumentos financieros.
  - 3.4 Implementación de un Fondo de Garantías para el sector de pequeños productores ecológicos.
  - 3.5 Fortalecimiento y creación de bancos comunales con la participación de al menos 1,000 productores/as ecológicos/as.

### Lógica de intervención

La búsqueda del desarrollo a partir de la producción agrícola y pecuaria puede tener distintas aproximaciones, en la tabla 1 se presentan las diferencias entre el modelo tradicional y el modelo alternativo. Este último es el modelo que más se asemeja al modelo de intervención del PC, en completa contraposición al modelo tradicional o convencional.

El análisis del modelo es vital porque resume la naturaleza y esencia de la lógica de intervención, y en este sentido se definen los objetivos, se aterriza el carácter de las actividades y sus resultados. En esta evaluación no se pretende validar uno u otro modelo, solamente establecer el modelo identificado durante la visita en terreno teniendo en cuenta el énfasis del Gobierno, las prioridades de los actores involucrados, las necesidades de los beneficiarios y las circunstancias nacionales y locales.

**Tabla 1. Modelos de producción comparados**

Concepto	Modelo tradicional	Modelo alternativo
Pensamiento	Lineal	Sistémico
Abordaje	Parcial	Holístico
Visión	Corto plazo	Mediano y largo plazo
Alimentos	Mercancía	Alimentos
Prioridad	Mercado externo	Mercado interno
Sistema productivo	Especializado	Diversificado
Estrategia	Competitividad	Solidaridad
Perfil sector	Productivista	Agroecológico
Filosofía	Agronegocio	Agricultura
Capital social	Jerárquico	Horizontal
Tecnología	De insumos	De proceso
Inversión	Deslocalizada	Local
Transferencia conocimiento	Vertical	Horizontal
Rentabilidad	De escala	De Pymes

Este programa busca impulsar las capacidades de los pequeños productores y organizaciones comunitarias e implementar proyectos que incrementen la seguridad alimentaria y la comercialización de excedentes a nivel local, nacional e internacional. Asimismo se busca proteger el medio ambiente e incrementar la participación como principios de intervención.

La lógica del programa parte de un abordaje integral donde se vinculan todas las variables sociales, culturales, económicas y humanas de la producción agrícola, buscando generar un estilo de vida en las comunidades beneficiarias donde se considere a los alimentos como alimentos y no como mercancías, donde haya una prioridad hacia lo local, donde sus familias accedan de manera segura a alimentos nutritivos y de calidad, donde se valore la diversidad de las regiones y se llegue a una "soberanía alimentaria".

Esta lógica busca la autonomía comunitaria en todos los sentidos; autonomía económica, comercial, técnica, tecnológica y política. Por este motivo la filosofía del programa es incentivar la solidaridad por encima de la competitividad entre campesinos, se busca una filosofía de cultura agrícola por encima los "negocios" agrícolas, la transferencia del conocimiento también es solidaria y se desarrolla de manera horizontal entre los productores; el programa utiliza metodologías de educación popular como la capacitación de "campesino a campesino" en donde los mismos productores comparten mejores y peores prácticas de producción. La finalidad no es la maximización de utilidades sino la realización de un proyecto de vida comunitaria, entendiendo el desarrollo humano como un desarrollo más allá de lo económico.

En este sentido el PC busca una integralidad de acciones de participación, empoderamiento, capacidad de gestión e implementación de soluciones y 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 mejoran las condiciones de vida de las

familias y se reducen los niveles de pobreza en las áreas rurales del país.

## **2. Nivel de análisis: criterios y preguntas de evaluación**

Desde los TdR y el informe de gabinete se establecieron los criterios y preguntas de evaluación. La unidad de análisis u objeto de estudio de la evaluación intermedia es el programa conjunto entendido como el conjunto de componentes, resultados, productos, actividades e insumos que quedaron reflejados en el documento de programa conjunto y las correspondientes modificaciones que se hayan realizado durante su implementación. Por esto se evaluaron solamente aquellos aspectos intrínsecos al PC como actividades, productos y resultados bajo su control, sin vincular factores externos.

### **Nivel de Diseño**

Debido al poco tiempo disponible para una fase de diseño, con la evaluación se evidenció que hubo muy poca participación por parte de diferentes actores involucrados en el programa; comunidades beneficiarias, organizaciones públicas y privadas con experiencia en la producción agrícola y agroecológica, otras entidades de gobierno, etc. Sin embargo, desde su diseño del programa ha sabido identificar 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.

Una vez definida la problemática y sus factores, el programa ha establecido una serie de actividades y resultados que a juicio del consultor son demasiados. El número de actividades y resultados es muy elevado y en muchas ocasiones obedecen a la intención de incorporar distintos productos que las agencias participantes venían desarrollando. El diseño del programa se constituye en una suma de productos bilaterales más que en un programa con enfoque integral y único. En este sentido el proceso de diseño del programa en lugar de seguir una lógica de identificar un problema, establecer actividades productos y resultados para su solución, y convocar a los actores y agencias idóneos para llevar a cabo dicha labor; por el contrario, el proceso de diseño identificado consistió en identificar la necesidad e inmediatamente tratar de acomodar de manera "artificial" una serie de actividades y productos agenciales bilaterales, los cuales en algunos casos, carecen de articulación entre sí.

La dispersión de actividades aumenta las posibilidades de ineficiencia, falta de control y desarticulación. Implementar un programa con la participación de seis agencias de Naciones Unidas y cinco organizaciones ejecutoras es un desafío muy grande en términos gerenciales, que aunque permite altos niveles de participación y reflexión, en la práctica puede conducir a problemas de comunicación y desempeño. Al evaluar diferentes programas conjuntos, el consultor ha podido concluir que la falta de trabajo conjunto y una cultura de las agencias de Naciones Unidas proclive a la articulación, hace que los programas conjuntos con un mayor número de agencias tienden a tener más dificultades de operación.<sup>12</sup>

El alcance general del programa conjunto es ambicioso en términos de los procesos que se buscan alcanzar debido a que los procesos de concientización a productores y consumidores en términos de la producción agroecológica son procesos de largo aliento que pueden tardar varios años. Desafortunadamente la producción ecológica enfrenta múltiples dificultades de

---

<sup>12</sup> Ver sección proceso

producción y comercialización; a la hora de producir los campesinos se pueden ver afectados por la producción convencional de sus vecinos que utilizan pesticidas y agroquímicos afectando su propia parcela, el riesgo de pérdida de la cosecha puede ser mayor debido a las plagas, los volúmenes son inferiores y en la tapa comercialización no se perciben valores diferenciados favorables. No existe una cultura que valore la producción limpia y en este sentido el consumidor no está dispuesto a pagar un valor adicional, asimismo los productos ecológicos físicamente no son tan vistosos como los convencionales afectando su apreciación.

También es ambiciosa la meta de lograr exportaciones en un periodo de tres años debido a múltiples dificultades, dentro de las cuales está el proceso de certificación que puede tardar un año, el volumen de producción tiene que ser muy grande para satisfacer pedidos internacionales y en este sentido no sólo se requiere la vinculación de múltiples productores sino una logística de producción, transporte, almacenamiento y comercialización muy compleja, que requiere tiempo y dedicación. El diseño del programa, sus actividades y resultados no establecen de manera clara la manera como se abarca toda la cadena de producción y comercialización, es decir, en la etapa producción de calidad pero en las fases de transporte, almacenamiento y distribución existen vacíos en cuanto al diseño programa. Este asunto es de gran importancia para mantener la condición de ecológica de la producción, en el sentido en que si los tiempos de la cadena no son óptimos se puede perder gran parte de la producción, asimismo, si el transporte se hace en medios convencionales o conjuntamente con productos tradicionales, se contamina la producción ecológica y se pierde todo el esfuerzo.

La fase de comercialización no está del todo clara en el diseño del marco lógico, existen resultados en ese sentido pero no se identifican las actividades puntuales y la secuencia lógica que permite deducir la manera como el programa aborda la comercialización en el nivel local, nacional o internacional.

A nivel geográfico se considera que el alcance del programa conjunto es realista por el número de municipios focalizados, sin embargo los criterios de priorización de dichos municipios no son del todo claros debido a que existen municipios focalizados con una baja cultura de producción agroecológica, poca viabilidad de producción por la condición de las tierras, poco acceso al agua (departamento de Chuquisaca). Asimismo existen municipios con gran potencial ecológico que no fueron tenidos en cuenta en la selección.

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, el presidente Evo Morales tiene como una de sus principales políticas públicas la producción agroecológica y el cuidado del medio ambiente, 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". A nivel regional la evaluación pudo constatar que los temas de seguridad alimentaria, de generación de ingresos, protección del medio ambiente y producción ecológica son una prioridad y una necesidad. Todas las comunidades han planteado estos temas como su prioridad número uno, la capacidad de convocatoria y la masiva asistencia a las reuniones de evaluación por parte de pobladores y productores pudo evidenciar el alto nivel de sensibilización alrededor del tema así como la gran expectativa entre las comunidades.

El diseño del programa conjunto tuvo el acierto de buscar la complementariedad con otras iniciativas adelantadas por diferentes actores en el tema de producción agroecológica (p.e. el programa cuenta con organizaciones ejecutoras de amplia experiencia), sin embargo, durante

la implementación se ha evidenciado una falta de articulación interna entre las agencias participantes y entre las organizaciones ejecutoras<sup>13</sup>, así como falta de transversalización del PC con otros proyectos del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, y otras instituciones de gobierno clave<sup>14</sup>.

Una de las dificultades que se identificaron con la evaluación en el diseño el programa conjunto, fue la elaboración de metas de indicadores debido a que muchas de las metas y su medición se limitan al desarrollo de actividades y no al logro de resultados. Por ejemplo el marco lógico incluye indicadores como: contar con un documento de política pública de producción ecológica, unidad de coordinación instalada y en funcionamiento, 24 autoridades y 300 líderes capacitados en gestión de la producción ecológica, seis consejos municipales y los consejos departamentales creados y o fortalecidos hacia mercados de productos ecológicos. En estos ejemplos de indicadores y metas no se mide o establece un horizonte claro de lo que se quiere alcanzar con la producción agroecológica, se trata indicadores sobre las actividades a desarrollar que no aportan información útil sobre los resultados con los efectos del programa; el hecho de capacitar, de crear una unidad Coordinadora no aporta información sobre los resultados de dicha gestión en términos de incremento de la seguridad alimentaria, producción, comercialización, o en el caso de la unidad Coordinadora, sobre los resultados de su gestión. En este sentido el programa orienta sus esfuerzos de manera desinformada debido a que sus metas y herramientas de medición están enfocados al desarrollo tareas y no de resultados específicos, por ejemplo, el programa mide el número de productores capacitados, pero no mide los resultados alcanzados con dichas capacitaciones en términos de incremento en los niveles de producción, comercialización y transformación.

Con la evaluación también se pudo observar que el diseño y enfoque del programa conjunto han tenido modificaciones durante su implementación. Dichas modificaciones consisten en pasar de un enfoque comercial y exportador, a un enfoque de desarrollo local que busca la soberanía alimentaria y la comercialización de excedentes. Esto es considerado como muy positivo por parte el evaluador dadas las circunstancias observadas en las regiones, el plazo del programa, las necesidades y potencialidades existentes. Una vez se inició la implementación del programa, se pudo evidenciar la debilidad de los productores y las circunstancias para el desarrollo agro ecológico. En ese sentido el programa ha enfocado sus esfuerzos en el nivel local, haciendo énfasis en la producción con la proyección de fortalecer la comercialización y o exportación en las fases siguientes. Como se anotó en la sección de teoría de cambio, el programa ha adquirido un mayor énfasis de desarrollo humano integral que privilegia el autoconsumo y empoderamiento comunitario sobre la maximización de utilidades y economías de escala.

Es muy importante destacar que el diseño del programa busca la sostenibilidad política, social y técnica de su intervención a través del apoyo al marco legal y político de Bolivia, así como a las prioridades del gobierno. Éste programa ha logrado instalar en el gobierno su unidad Coordinadora lo cual es una innovación dentro de las ventanas temáticas por la institucionalización del programa en sí. A nivel regional y local el programa es sostenible por su relevancia, y también por los niveles de apropiación y sensibilización que está implementando con las comunidades y autoridades, asimismo el programa ha diseñado e implementado diferentes espacios de discusión e implementación como los comités

---

<sup>13</sup> ver sección proceso

<sup>14</sup> INIAF, viceministerios, Medio Ambiente, Aguas

municipales y departamentales. Adicionalmente, las autoridades locales en algunos casos han demostrado su interés con aportes en especie o financieros.

### **Nivel de Proceso**

A nivel de proceso el programa tuvo un retraso inicial de cuatro meses en la puesta en marcha, debido a los tiempos que toma el engranaje inicial, y sobre todo a un proceso de discusión muy amplio entre el gobierno y las agencias sobre la naturaleza y enfoque del mismo programa, en este sentido la instalación de la unidad Coordinadora se demoró hasta el mes de abril de 2010; lo cual tuvo consecuencias negativas como la reducción de los tiempos para la ejecución en el primer año, que derivó en acciones desarticuladas de bajo impacto.<sup>15</sup> Sin embargo, dicho proceso de reflexión tuvo efectos positivos en el sentido de llevar el programa a un nivel de madurez alto, con acuerdos claros de gestión y una mayor transparencia.

En el proceso implementación se ha evidenciado una baja coordinación de las agencias participantes debido a la duplicación de esfuerzos ineficiencia e ineficacia. En algunos casos ha ocurrido en las agencias involucradas no se comunican adecuadamente y por ejemplo ha pasado que FAO capacita a un grupo de campesinos en temas de producción, y OIT capacita un grupo distinto de personas en la elaboración de planes de negocios. En el caso de los desayunos escolares, la agencia PMA requiere información sobre el tipo de producción y los volúmenes con el objetivo de establecer las compras por parte de los municipios, sin embargo, es información en algunas ocasiones no fue oportuna o completa por parte de la FAO debido a que las primeras cartas de acuerdo no incluyen información sobre la producción. Es importante aclarar que en estos casos las dificultades de articulación han sido plenamente identificadas por el programa y se están implementando medidas de mejoramiento, OIT ha elaborado una propuesta de articulación donde cada agencia pueda aportar su valor agregado al proceso.

El caso de falta de articulación más preocupante que se identificó en la evaluación es el de ONUDI. En este caso por tratarse de una agencia no residente se tiene en múltiples dificultades que hasta la fecha no se han superado, ni se han planteado soluciones claras en el corto plazo. La falta de articulación con ONUDI atraviesa distintos niveles, desde aspectos administrativos en donde la simple adquisición de un vehículo tarda más de un año, la compra de equipos puede tardar más de tres meses (lo cual es crítico para la compra de insumos de producción y o transformación como hornos, etc.), todo proceso administrativo debe ser aprobado en la sede principal de Viena debido a la incapacidad de toma de decisión en el país, y han ocurrido contrariedades como la adquisición de un par de portátiles para los técnicos articuladores de la unidad Coordinadora que debía surtir un proceso de aprobación por el Comité de gestión, mientras que al mismo tiempo para los puntos focales de PROBOLIVIA si se agilizó la compra de equipos mucho más costosos.

En algunos casos se han devuelto paquetes completos con solicitudes por observaciones a algunos aspectos puntuales que no comprometen a todas las adquisiciones solicitadas. Administrativamente el punto más grave en este caso ha sido la demora en los pagos a las personas, que en algunas ocasiones ha tardado meses; esto es inaceptable bajo cualquier punto de vista y menos aún en un programa que promueve principios de dignidad y

---

<sup>15</sup> La discusión se centró en aspectos relativos al liderazgo del PC por parte del gobierno y a la intención (muy positiva) de llevar su coordinación por parte de una institución creada al interior del MDRyT

solidaridad. La agencia no tiene capacidad instalada en Bolivia y tan sólo cuenta con un equipo de tres personas siendo responsable de varias ventanas temáticas.

Dada esta problemática, y teniendo en cuenta que ONUDI tiene el segundo presupuesto más grande, el programa conjunto ha buscado alternativas de solución planteadas a dicha agencia sin una respuesta positiva por parte de su sede; se ha planteado que para mayor agilidad se incremente el monto de la caja chica a más de U\$2000, con respuesta negativa, también se planteó que dada la capacidad administrativa de la agencia líder, FAO asumiera los procedimientos administrativos de ONUDI con respuesta negativa también.

El consultor considera que la problemática con ONUDI es de fondo y supera los asuntos administrativos. Cuando una agencia es no residente su valor agregado no consiste en la capacidad instalada en el país, sino en su experiencia corporativa, metodologías y asesoría técnica internacional, o su flexibilidad para adaptarlas al contexto. En el caso de ONUDI la aproximación a la producción agrícola y el desarrollo rural tiene un enfoque de desarrollo económico tradicional, el cual ha probado ser efectivo en otros países y en algunas condiciones, pero en estas circunstancias del programa conjunto resultan ser contrarias y opuestas. En este proceso, la agencia ha tratado de introducir conceptos ajenos a los establecidos en el marco lógico, tales como las redes, los clústeres, los proveedores. Se han contratado consultores internacionales por valores considerables que han resultado insatisfactorios para el programa conjunto y cuya asesoría no ha sido valorada por su contenido y enfoque. Introducir redes de proveedores que pueden flexibilizar el mercado y dinamizar la economía productiva en economías de escala es un error cuando se quiere el beneficio de los pequeños productores. Establecer requisitos de entrada para que las asociaciones de productores ingresen a las redes es un contrasentido si a los pequeños productores se les exige personería jurídica y niveles de producción. En general, se trata de introducir soluciones sofisticadas para una situación relativamente simple.

Esta evaluación no pretende rebatir los conceptos de maximización de utilidad, generación de economías de escala y racionalización de la producción que maneja ONUDI. Lo que sí se quiere señalar es lo inapropiado que ha sido su implementación en el marco de este programa conjunto, debido a que no sólo se han generado dificultades de ejecución sino que en algunos casos se ha generado daños; la apresurada creación de redes de manera previa a la constitución de los comités ha generado conflictos serios entre ambos espacios en algunos municipios como Mairana y Samaipata, en donde el consultor fue testigo de acusaciones mutuas por la búsqueda de protagonismo y poder en el sector, asimismo se ha generado duplicidad de esfuerzos porque ha ocurrido que se ha convocado a las redes y a los comités al mismo tiempo para hacer planeación. Esta diferencia conceptual se ha establecido en la sección de lógica intervención del presente informe y se presentó durante el taller final en la visita a Bolivia, sin conocimiento por parte del evaluador de una solución de fondo a la problemática que permita proyectar un escenario positivo en el corto o mediano plazo.<sup>16</sup>

Esta falta de articulación también se ha observado entre las organizaciones ejecutoras del programa conjunto, debido a que no hay una comunicación entre ellas a pesar de que desarrollan las mismas funciones y actividades con la comunidad. Así como lo identificó el secretariado, en algunas ocasiones ha ocurrido que comunidades con características similares

---

<sup>16</sup> En correo electrónico la ONUDI planteó la transferencia de recursos bajo la modalidad de subcontratación de los productos 1.4 y 1.5 a la UC CNAPE, lo cual es considerado como un esfuerzo importante pero marginal para el evaluador. Asimismo, la UC CNAPE ha manifestado que dichas modificaciones no reducen las contradicciones conceptuales existentes.

y cercanas, han obtenido resultados muy distintos a partir de la capacitación de organizaciones ejecutoras diferentes. En algunos casos ha habido éxitos destacables, pero en otros ha habido dificultades sin un proceso de transferencia de conocimientos entre organizaciones ejecutoras o de homologación de metodologías y estándares de capacitación. En este sentido se pudo evidenciar que el aprendizaje mutuo entre agencias y organizaciones ejecutoras es nulo y se han identificado grandes dificultades de comunicación en todos los niveles.

A nivel local los técnicos agenciales no están articulados entre sí, se ha observado que hay alta rotación y deserción debido a que los plazos de las cartas de acuerdo y contratos son cortos, y a que el personal no es local en algunos casos. Esta intermitencia en la intervención local afecta la confianza y legitimidad del programa por la no continuidad de acciones. A este respecto se pudo evidenciar que no hay participación de las agencias en los planes operativos de las otras y en general se percibe desorganización y descoordinación en las acciones locales. Sin embargo, cabe anotar que las dificultades de articulación han sido identificadas por programa y se están tomando medidas para el mejoramiento.

Asimismo el programa desarrolla su intervención a partir de diferentes talleres pero poco acompañamiento; esto varía dependiendo de la metodología implementada por las organizaciones ejecutoras, pero en distintos municipios la comunidad manifestó su inconformidad con los talleres teóricos, debido a la falta de aplicación en terreno, acompañamiento en el proceso y a que varias comunidades ya poseen experiencia de producción agroecológica, por lo que algunos contenidos no son del todo útiles.

El desempeño del programa general muestra dificultades de ejecución reflejado en el presupuesto programado vs. el presupuesto ejecutado a junio de 2011; a esta fecha el programa ha ejecutado un promedio de 26. 8%, sin embargo la proyección de ejecución hasta octubre de 2011 es del 71%, que de no ser alcanzada se pone en riesgo el desembolso del tercer año para el programa. Asimismo se observó que los niveles de ejecución son heterogéneos entre las agencias.<sup>17</sup>

La evaluación ha podido identificar altas cargas laborales al interior del programa, que dificultan la priorización de acciones debido a que las agencias involucradas participan en múltiples proyectos, con poco recurso humano, en algunos casos existe un solo punto focal al frente de múltiples proyectos agenciales. Asimismo la UC CNAPE se ha visto cargada con múltiples labores, entre directivas y operativas, que ha derivado en activismo y puede afectar la orientación y desarrollo de actividades más estratégicas. Con la visita a terreno se observó que por la premura y la carga, el equipo desempeñaba funciones distintas a las de sus cargos. Este aspecto es de vital importancia pensando la proyección al futuro de la unidad Coordinadora. En ese momento ejerce como proyecto y por tal razón debe ejecutar implementar directamente, sin embargo es importante que desde ya se empiece a ser un mayor énfasis en el rol de coordinación de actores.

El programa conjunto cuenta con buenas herramientas de monitoreo y capacidad técnica instalada en la unidad Coordinadora, pero faltan mayor retroalimentación a la información de seguimiento en todos los niveles. La unidad monitoreo ha desarrollado plantillas parametrizadas en Excel, mapas de actividades, matrices de información consolidada, presentaciones e incluso herramientas de consulta interactiva. Sin embargo el monitoreo técnico o sustantivo se limita a la elaboración de informes y no a la toma de decisiones estratégicas, y se observa que el mayor esfuerzo se hace en el seguimiento financiero.

---

<sup>17</sup> Ver avances financieros

### Avances financieros

Los recursos financieros que se han asignado entre 2010 y 2011 para el Programa conjunto son de USD 5.322.884 distribuidos por agencia según la siguiente tabla, donde las agencias que tienen programada la mayor ejecución son FAO con el 39%, ONUDI con un 21% y PNUD con un 17%. Las de menor asignación son la OIT con un 5%, UNICEF con un 6% y PMA con un 12%.

**Tabla 2. Presupuesto desagregado por agencia de 2010 – 2011**

Agencia	TOTAL PROGRAMADO 2010	TOTAL PROGRAMADO 2011	TOTAL 2010-2011	%
PNUD	\$ 275.346,00	\$ 623.492,00	\$ 898.838,00	17%
FAO	\$ 1.001.214,00	\$ 1.097.167,00	\$ 2.098.381,00	39%
ONUDI	\$ 173.909,00	\$ 946.840,00	\$ 1.120.749,00	21%
PMA	\$ 53.000,00	\$ 567.600,00	\$ 620.600,00	12%
OIT	\$ 128.400,00	\$ 152.750,00	\$ 281.150,00	5%
UNICEF	\$ 178.333,00	\$ 124.833,00	\$ 303.166,00	6%
TOTAL	\$ 1.810.202,00	\$ 3.512.682,00	\$ 5.322.884,00	100%

Actualmente el presupuesto total se ha ejecutado en un 28% con un avance en el tiempo “formal”<sup>18</sup> de 55% correspondiente a los 20 meses desde la aprobación, lo cual es un nivel de ejecución preocupante dado que el nivel de ejecución es muy inferior al avance en el tiempo.

Al analizar los resultados por agencia, cabe resaltar que las agencias que mayores niveles de ejecución demostraron son OIT con un 45%, FAO con un 38% y UNICEF con un 33%. Por otro lado, las agencias que demostraron un nivel bajo de ejecución son PMA y ONUDI con un 7% y 16% respectivamente, lo alarmante en el caso de ONUDI es que es la segunda agencia con mayor presupuesto asignado, lo cual compromete la ejecución global.

**Tabla 3. Presupuesto ejecutado por agencia 2010 - 2011**

Agencia	Ejecutado 2010	Ejecutado a 2011	TOTAL 2010-2011	%
PNUD	\$ 133.658,27	\$ 91.135,11	\$ 224.793,38	25%
FAO	\$ 542.758,57	\$ 252.528,41	\$ 795.286,98	38%
ONUDI	\$ 81.152,00	\$ 98.334,07	\$ 179.486,07	16%
PMA	\$ 39.882,00	\$ 2.618,61	\$ 42.500,61	7%
OIT	\$ 99.242,50	\$ 27.168,37	\$ 126.410,87	45%
UNICEF	\$ 99.967,00	\$ 1.503,35	\$ 101.470,35	33%
TOTAL	\$ 996.660,34	\$ 473.287,92	\$ 1.469.948,26	28%

<sup>18</sup> Formal se refiere a la fecha de firma y aprobación que no corresponde al tiempo real debido al atraso inicial

El presupuesto total se ha comprometido en un 23%, es importante analizar este rubro pues si se compara con el nivel de ejecución los porcentajes son muy similares. La agencia que mayor presupuesto tiene comprometido es la FAO con un 40% y le sigue la OIT con un 23%. Revisando lo ejecutado y lo comprometido, se puede inferir que la FAO ha logrado un nivel satisfactorio. Las agencias que menor presupuesto han comprometido son Unicef con un 13% y ONUDI con un 14%. Esto evidencia que como se menciona anteriormente el nivel de ejecución de la ONUDI sigue siendo preocupante.

**Tabla 4. Presupuesto comprometido por agencia 2010 - 2011<sup>19</sup>**

Agencia	Comprometido 2010	Comprometido 2011	TOTAL 2010-2011	%
PNUD	\$ 77.320,00	\$ 64.870,00	\$ 142.190,00	16%
FAO	\$ 93.456,00	\$ 745.624,00	\$ 839.080,00	40%
ONUDI	\$ 42.788,00	\$ 108.593,00	\$ 151.381,00	14%
PMA	\$ -	\$ -	\$ -	0%
OIT	\$ -	\$ 64.467,00	\$ 64.467,00	23%
UNICEF	\$ 40.091,00	\$ -	\$ 40.091,00	13%
TOTAL	\$ 253.655,00	\$ 983.554,00	\$ 1.237.209,00	23%

En la siguiente tabla, se hace un análisis consolidado del porcentaje por ejecutar sumando lo ejecutado y lo comprometido. En total hace falta ejecutar el 54% del presupuesto asignado entre 2010 y 2011. La agencia que ha demostrado un nivel satisfactorio de implementación de sus recursos en la FAO, ya que solo tiene un 34% del presupuesto por ejecutar, la OIT es otra agencia que ha demostrado un nivel alto de ejecución ya que solo tiene un 38% de presupuesto por ejecutar. Los casos que muestran un nivel bajo de implementación son PMA con un 93%<sup>20</sup> y ONUDI con un 72%

**Tabla 5. Presupuesto consolidado por Agencia 2010 - 2011**

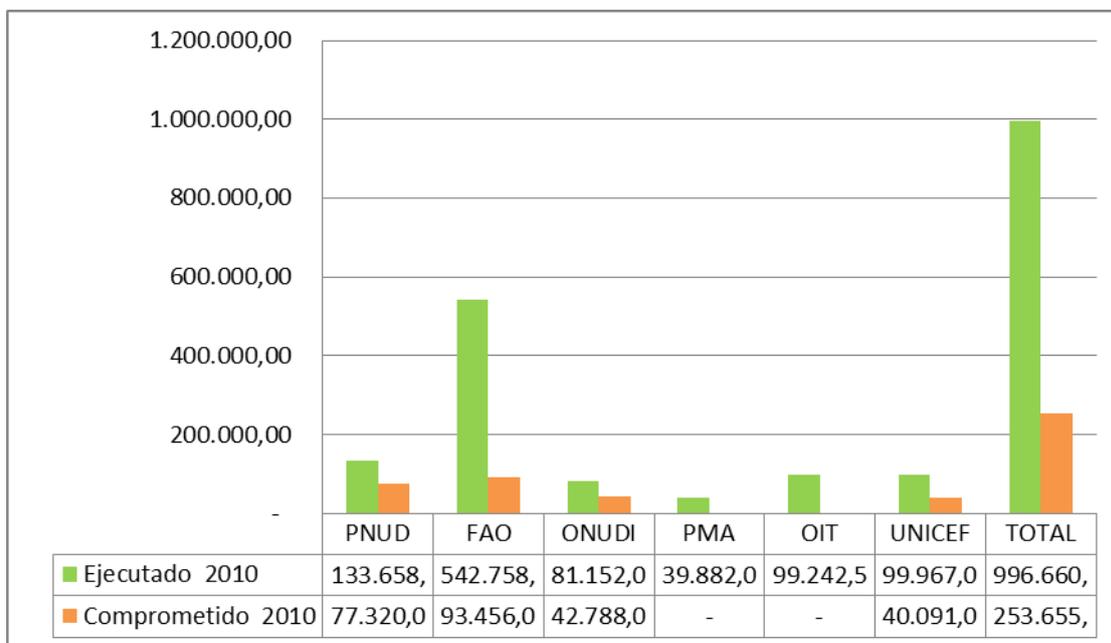
Agencia	Total Programado 2010 -2011	Total Ejecutado 2010 -2011	Total Comprometido 2010 -2011	SalDOS 2010 - 2011	% por ejecutar
PNUD	\$ 1.015.520,40	\$ 224.793,38	\$ 142.190,00	\$ 648.537,02	64%
FAO	\$ 2.463.380,00	\$ 795.286,98	\$ 839.080,00	\$ 829.013,02	34%
ONUDI	\$ 1.170.718,00	\$ 179.486,07	\$ 151.381,00	\$ 839.850,93	72%
PMA	\$ 633.718,00	\$ 42.500,61	\$ -	\$ 591.217,39	93%
OIT	\$ 310.308,00	\$ 126.410,87	\$ 64.467,00	\$ 119.430,13	38%
UNICEF	\$ 341.441,00	\$ 101.470,35	\$ 40.091,00	\$ 199.879,65	59%
TOTAL	\$ 5.935.085,40	\$ 1.469.948,26	\$ 1.237.209,00	\$ 3.227.928,14	54%

<sup>19</sup> Nota: En los informes se reporta como ejecutado la suma de los desembolsos con los compromisos, es importante que se haga una diferencia por cada rubro.

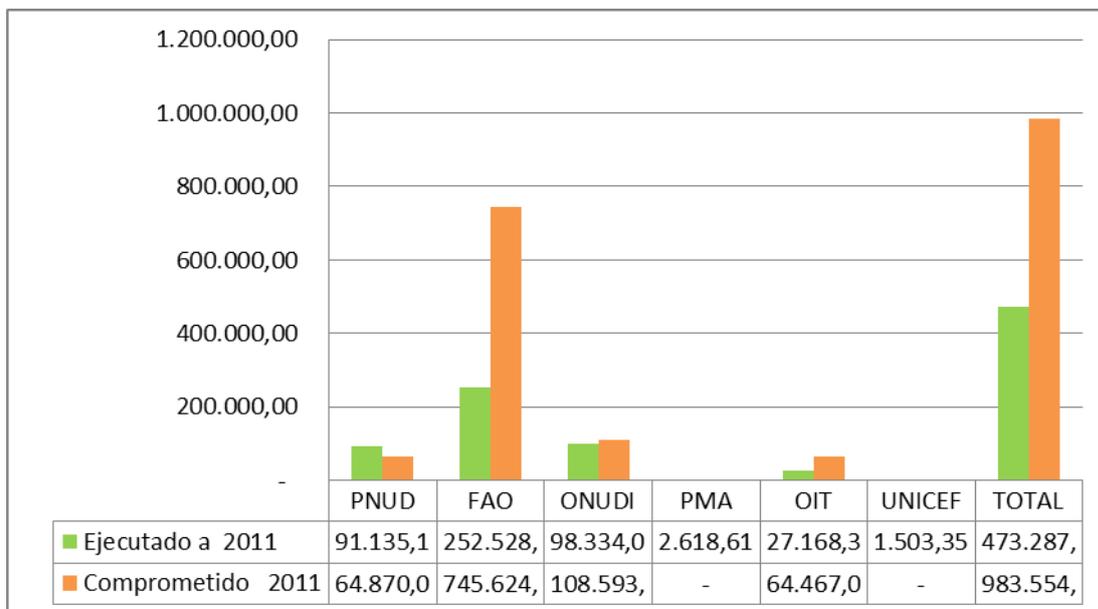
<sup>20</sup> En la sección de resultados se da una mayor explicación sobre las causas de este nivel de ejecución de PMA y sus proyecciones en el resto del segundo año

Los siguientes dos gráficos ilustraran el nivel de ejecución contra el nivel de compromiso por cada una de las agencias para 2010 y 2011. En el 2010 el nivel de ejecución fue un 55% y el compromiso un 14% en relación con el total asignado para dicho año. Mientras que en lo transcurrido de 2011 se ha ejecutado un 13% y comprometido un 28% en relación con el valor total presupuestado para este año.

**Ilustración 3. Ejecución presupuestal y Compromisos 2010**



**Ilustración 4. Ejecución presupuestal y Compromisos 2011**



En la siguiente tabla, se hace un análisis consolidado del porcentaje por ejecutar sumando lo ejecutado y lo comprometido. En total hace falta ejecutar el 54% del presupuesto asignado entre 2010 y 2011. La agencia que ha demostrado un nivel satisfactorio de implementación de

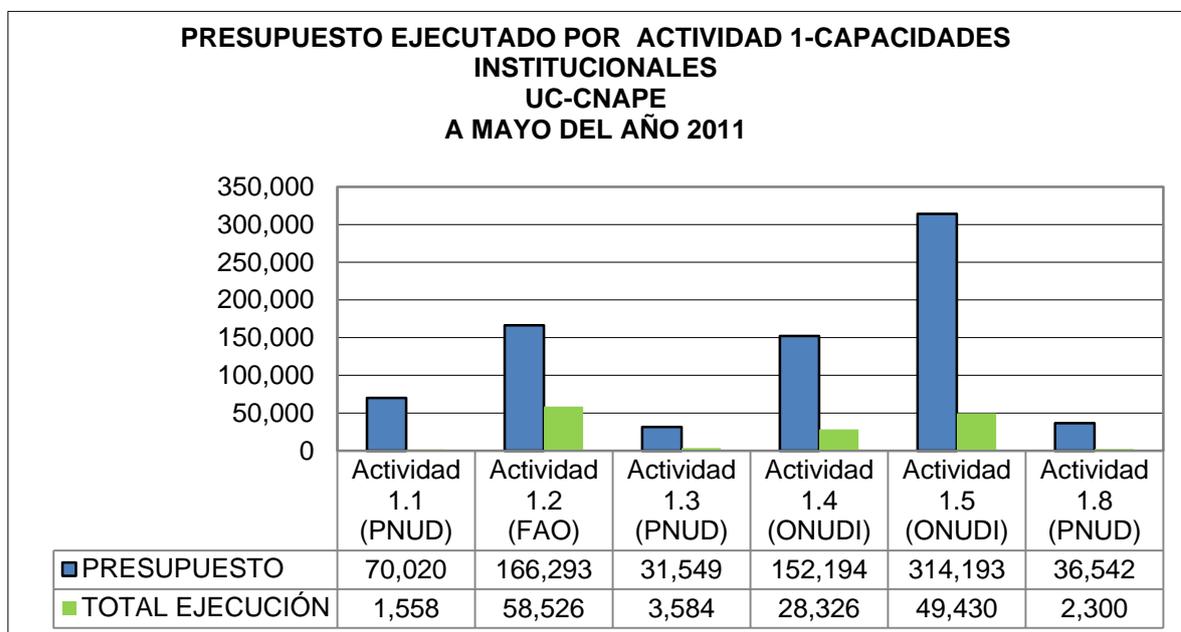
sus recursos en la FAO, ya que solo tiene un 34% del presupuesto por ejecutar, la OIT es otra agencia que ha demostrado un nivel alto de ejecución, pues solo tiene un 38% de presupuesto por ejecutar. Los casos que muestran un nivel bajo de implementación son PMA con un 93% y ONUDI con un 72%.

**Tabla 6. Presupuesto consolidado por Agencia 2010 - 2011**

Agencia	Total Programado 2010 -2011	Total Ejecutado 2010 -2011	Total Comprometido 2010 -2011	SalDOS 2010 - 2011	% por ejecutar
PNUD	\$ 1.015.520,40	\$ 224.793,38	\$ 142.190,00	\$ 648.537,02	64%
FAO	\$ 2.463.380,00	\$ 795.286,98	\$ 839.080,00	\$ 829.013,02	34%
ONUDI	\$ 1.170.718,00	\$ 179.486,07	\$ 151.381,00	\$ 839.850,93	72%
PMA	\$ 633.718,00	\$ 42.500,61	\$ -	\$ 591.217,39	93%
OIT	\$ 310.308,00	\$ 126.410,87	\$ 64.467,00	\$ 119.430,13	38%
UNICEF	\$ 341.441,00	\$ 101.470,35	\$ 40.091,00	\$ 199.879,65	59%
TOTAL	\$ 5.935.085,40	\$ 1.469.948,26	\$ 1.237.209,00	\$ 3.227.928,14	54%

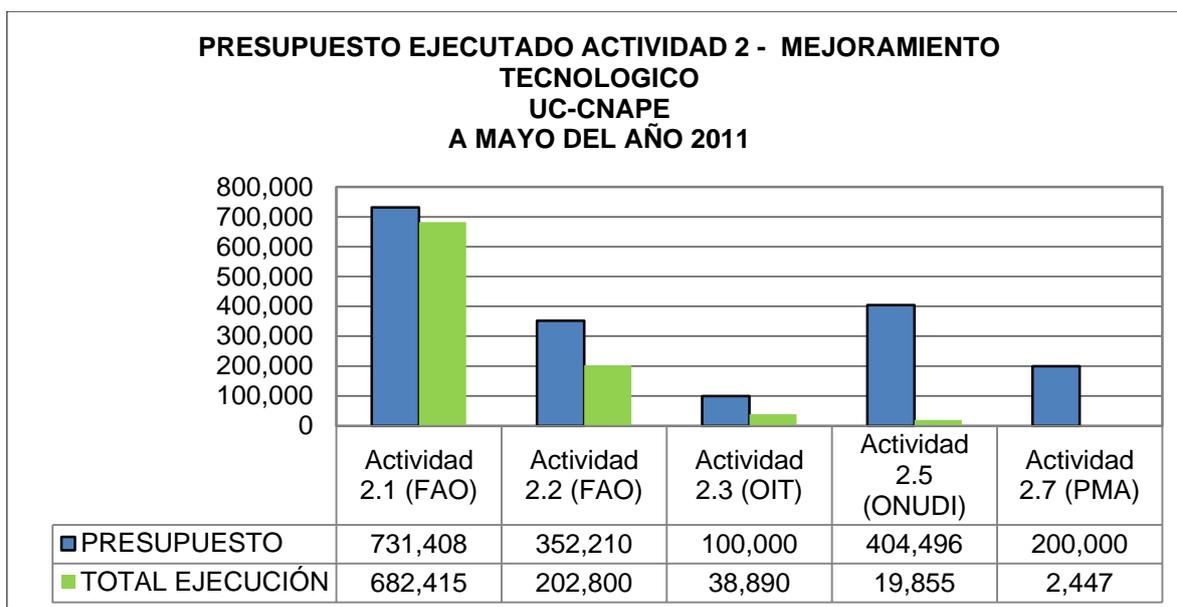
Al analizar la ejecución presupuestal por actividad durante 2011 se encuentra que la actividad 1 ha tenido un nivel de ejecución menor que la actividad 2. Lo importante a resaltar es que dos subactividades de la actividad No. 1 son responsabilidad de ONUDI y por lo que evidencian los datos la ejecución ha sido muy deficiente, lo cual puede estar poniendo en riesgo el impacto esperado por la actividad 1. Capacidades Institucionales.

**Ilustración 5. Ejecución presupuestal por Actividad 1. - 2011**



Aunque la actividad 2 ha tenido un nivel de ejecución más satisfactorio, es evidente que la única actividad a cargo de las agencias PNUD y ONUDI son las de menor ejecución ha demostrado, lo preocupante es que ONUDI tiene a cargo la ejecución del doble del presupuesto de PNUD.

Ilustración 6. Ejecución presupuestal por Actividad 2. - 2011



### Nivel de Resultados

En cuanto a resultados, la evaluación de medio término puede destacar varios logros; la creación de la unidad Coordinadora como resultado de una profunda reflexión y discusión entre gobierno y sistema de Naciones Unidas es un hecho destacable que va más allá de la coordinación del programa y se perfila como la entidad idónea para orientar política y técnicamente el sector de la producción agroecológica en el país. A pesar de ser una unidad joven, la UC CNAPE goza de amplia credibilidad a nivel nacional y local, lo cual le permite haber apalancado recursos importantes para las iniciativas impulsadas por programa conjunto, pero también recibir el respaldo de autoridades y grupos de actores pertinentes. La capacidad técnica de la unidad es una gran fortaleza y su nivel de madurez también es muy destacable.

La creación de la unidad Coordinadora al interior del gobierno es un logro muy importante del programa conjunto por la institucionalización de la iniciativa y por la operativización del marco legal. La unidad Coordinadora cuenta con tres oficinas regionales activas y un equipo técnico altamente calificado y motivado a nivel nacional, el rol del coordinador ha sido vital en la implementación del programa, del equipo y una buena proyección de su rol hacia el futuro en donde la unidad Coordinadora dejará el programa, para asumir el liderazgo político y técnico de la producción ecológica en el Comité.

El programa conjunto ha podido sensibilizar distintos sectores en el nivel local y existe gran expectativa alrededor del proceso que se está implementando; las comunidades asisten masivamente a las convocatorias de la unidad Coordinadora sin haber sido beneficiarias de insumos o recursos específicos, tan sólo con las capacitaciones impartidas y el apoyo técnico. Éste resultado de sensibilización es un importante si se tiene en cuenta la serie de adversidades que presenta la producción agroecológica y sus desventajas frente a la producción convencional.

El programa ha incidido políticamente tanto en el nivel nacional como en los niveles locales y regionales donde dicha incidencia se ha caracterizado por el apalancamiento de recursos, formulación de decretos y normas, apoyo logístico, definición de planes operativos y priorización de actividades en las municipalidades. Esta incidencia se ha hecho de manera directa, y en algunos casos destacables, a través de los comités municipales; por ejemplo, en el caso de Sicasica el Comité logró revertir la decisión de la licitación para la contratación de la alimentación estudiantil que había favorecido por tecnicismos una propuesta de La Paz, en este caso el alcalde declaró desierto el proceso y decidió adjudicar la contratación a los productores ecológicos del municipio. Casos como éste demuestran el peso político, la relevancia y la proyección de los comités municipales en cuanto a la importancia de las situaciones presentes, su conocimiento técnico, su capacidad de gestión y su enfoque de apoyo a los productores más pobres.

La evaluación destaca a los comités ecológicos municipales y al comité departamental de Chuquisaca como logros en términos de la participación social y del impulso a la producción ecológica en los niveles locales y regionales. Estos espacios se han creado recientemente pero desde ya han demostrado un gran potencial para la innovación e investigación, transferencia de buenas prácticas y lecciones aprendidas, reducción de la curva de aprendizaje en producción, transformación y comercialización, incremento de la producción, apoyo interinstitucional a la soberanía alimentaria, gestión y apalancamiento con gobiernos, incidencia política pública, acercamiento de distintas instituciones alrededor del tema, constituirse en un brazo vital para el desarrollo social, dar sostenibilidad política y asumir un enfoque más práctico que teórico.

Durante la visita de evaluación diferentes instancias al interior del Ministerio De Desarrollo Rural y Tierras, como la oficina de planificación y la dirección de desarrollo rural, manifestaron la importancia de darle sostenibilidad a la unidad Coordinadora del CNAPE así como las iniciativas que se han venido desarrollando en el marco del programa conjunto. Esta decisión obedece a que el programa conjunto es el desarrollo o profundización de la norma existente, ya que la producción agroecológica es una prioridad nacional. El gobierno nacional considera que el programa conjunto es una forma novedosa de articulación público privada que vale la pena sostener el tiempo. En ese sentido es necesario que las prioridades de gobierno sean financiadas por el mismo Estado y que se tomen las medidas institucionales requeridas, como hacer el nombramiento oficial de la unidad y su coordinador para llegar a un nombramiento legal. Desde la oficina de planificación se va a hacer la gestión para ubicar recursos del tesoro que permitan apoyar a la unidad Coordinadora, para evitar que los temas estratégicos dependan de la cooperación externa.

En términos de la calidad de algunas actividades de capacitación hay que señalar que ésta varía entre organizaciones ejecutoras, en algunos casos los resultados han tenido mayor impacto que en otros, con la dificultad mencionada de la falta de comunicación y transferencia de lecciones aprendidas al interior del programa. Un reto muy importante para el programa conjunto es lograr la unificación de metodologías, o por lo menos el establecimiento de mínimos comunes y buenas prácticas metodológicas para impactar a todas las asociaciones cobijadas por diferentes organizaciones ejecutoras. Los indicadores establecidos, como se mencionó previamente, no permiten apreciar los resultados de manera clara.

Otro aspecto destacable es la participación de mujeres y el rol protagónico que han ido adquiriendo en muchas iniciativas del programa conjunto, tanto en espacios de reflexión y toma de decisiones como los comités, así como en los procesos productivos y sociales.

## Avance por resultados

El programa busca alcanzar sus objetivos a partir de los siguientes resultados y productos:

### 1. Capacidades institucionales del país fortalecidas para el diseño e implementación de políticas públicas en producción ecológica

#### 1.1 Actualización e implementación de la política pública de producción ecológica actualmente existente (con enfoque de género) - PNUD

La política pública de producción ecológica (2005) ha sido revisada y se ha desarrollado una **ruta crítica** que permite desarrollar el Plan Estratégico de la política en la región del Altiplano, la macroregión Yungas y Valles, y la macroregión de la Amazonía y el Chaco. Cabe anotar que se ha hecho un trabajo de abajo hacia arriba con las tres oficinas regionales y se tiene programada una reunión del CNAPE a inicios de agosto para avanzar en este sentido, la meta es que en octubre de 2011 ya se cuente con el plan estratégico.

#### 1.2 Unidad de coordinación del CNAPE instalada y en funcionamiento - FAO

Como se anotó, uno de los principales logros del PC es haber operativizado la ley 3524 con la conformación de la Unidad Coordinadora del CNAPE (UC CNAPE). Dicha Unidad cuenta con un equipo cualificado de 8 personas con un coordinador, responsable de planificación, responsable de monitoreo y evaluación, administración, responsable de mercadeo y comercialización, comunicación, asistente de coordinación y asistente de administración. Adicionalmente existen tres oficinas regionales en la zona de altiplano, valles y trópico.

A nivel del MDRyT hay cierto contacto con la Ministra, su despacho de asesoras, la Dirección de Planificación y el Viceministerio de Desarrollo Rural Agropecuario. Aunque está establecido que haya articulación, con la evaluación se encontró que la comunicación puede ser mucho más fluida porque hay desconocimiento de lo que se hace en la UC CNAPE y poca incidencia al interior del Ministerio. Asimismo se hace articulación inter ministerial con el Ministerio de Desarrollo Productivo y PROBOLIVIA. Cabe destacar que la UC CNAPE está haciendo la transición de coordinador del PC a entidad líder a nivel gubernamental con alcance más estratégico y visión de país.

#### 1.3 Capacitación de 30 autoridades del Gobierno Central y ejecutivos del CNAPE para la implementación de políticas públicas que promuevan procesos de coordinación público – privado para impulsar la producción ecológica - PNUD

Se han hecho lanzamientos del PC en 8 municipios difundiendo el contenido y alcance de la ley 3525. La idea a este respecto es fortalecer la capacitación de autoridades a través de los comités municipales ecológicos para que de manera permanente los alcaldes y autoridades se capaciten en procesos de coordinación público – privado para la producción ecológica.

#### 1.4 24 autoridades y 300 líderes locales (30% mujeres) de 12 municipios capacitados(as) en gestión de la producción ecológica - ONUDI

Se han capacitado a 52 autoridades y 415 líderes en total, excediendo la meta planteada inicialmente en términos de formación. La calidad de las capacitaciones ha sido heterogénea dependiendo de la metodología y la organización ejecutora responsable, en algunos casos ha

habido experiencias exitosas de acompañamiento y en otros ha habido dificultades. Desafortunadamente, aún no se han estandarizado metodologías de comunicación entre las organizaciones ejecutoras para transferir buenas prácticas.

#### 1.5 6 consejos municipales y 2 consejos departamentales público-privados creados y/o fortalecidos hacia mercados de productos ecológicos - ONUDI

Se ha creado el Consejo Departamental de Chuquisaca que con 2 meses de creación (junio 2011) se proyecta como espacio interinstitucional de mucho potencial para la producción ecológica en el departamento. Está pendiente por crear el segundo comité departamental a escoger entre Tarija o La Paz-Potosí. A nivel municipal se han creado comités ecológicos en 11 municipios con la misma proyección.

Este desempeño es positivo pero es muestra que los indicadores y metas son insuficientes, en este caso se ha superado la meta a mitad de términos porque los 6 comités ya fueron creados, asimismo su sola creación no es garantía de éxito por lo que el PC precisa indicadores de resultado más adecuados para las metas que se quieren alcanzar en términos de producción ecológica local.

Adicionalmente es importante resaltar que en varias ocasiones hubo municipios donde las redes de productores fueron creadas primero que los comités, lo cual ha generado grandes dificultades y lucha de protagonismos entre las redes y los comités (han habido acusaciones mutuas y señalamientos, que en lugar de construir tejido social, lo ha afectado).

#### 1.6 Un sistema de certificación ecológica para el mercado nacional desarrollado e implementado - ONUDI

En la misma lógica de enfoque local, se han desarrollado una serie de talleres con líderes productoras de municipios ecológicos en donde se ha socializado el sistema participativo de garantías -SPG, se desarrolló el taller para miembros del CNAPE y se han adelantado varios talleres y reuniones entre el CNAPE y el SENASAG para revisar, analizar y reformular el artículo 18, debido a que las exigencias descritas son muy altas.

Adicionalmente se ha desarrollado una exhaustiva consultoría con el objeto de “Elaborar un instrumento que permita la conceptualización, posibilite y facilite la implementación de SPG’s en el contexto nacional, de acuerdo a las características y necesidades de cada región, además que permita un acercamiento con los estamentos públicos correspondientes, para que estos recojan los requerimientos de los productores, le den la legalidad necesaria y provean de las herramientas para desarrollar una cultura ecológica”. Cabe destacar que estos avances se han dado a partir de recoger y sistematizar experiencias institucionales de PRODII, AGRECOL y AOPEB, como insumo.

Durante la visita evaluación se estableció la fecha de lanzamiento del SPG para el 10 agosto 2011. Este hecho es muy importante porque apunta a la diferenciación de los productos ecológicos de manera efectiva, sin embargo, el retraso en este producto ha sido muy grande, lo cual puede ser preocupante si se tiene en cuenta que se trata de un proceso de transición que toma su tiempo, y que por lo general puede tardar un año para que un producto sea reconocido como ecológico con todo su proceso de cumplimiento.

El retraso ha obedecido a falta de capacidad en ONUDI que solo dispone de 3 personas y esta presente en varias ventanas y también a la gran lentitud de sus procesos administrativos y de adquisiciones que necesitan aprobación desde Viena. Esta gran lentitud de la agencia ha

obligado a que otras agencias como FAO, asuman con su propio presupuesto la implementación de actividades de ONUDI. En el caso del producto 1.6 FAO ha tenido que firmar convenio con SENASAG para el tema de certificación, como medida urgente, porque de lo contrario se vería comprometida la certificación de productos ecológicos de este año.<sup>21</sup>

#### 1.7 Obtención de fondos de terceras fuentes para la ampliación de resultados del PC - PNUD

El programa conjunto ha logrado apalancar recursos de diferentes fuentes a través de convenios y alianzas con instituciones como FAUTAPO, Ayuda en acción, PRODII y varios de los municipios, que en total suman aproximadamente 1 millón de dólares. Este hecho es destacable para el corto tiempo de implementación que lleva el programa conjunto, y es una evidencia de su legitimidad, pertinencia y capacidad de convocatoria ante los demás actores.

#### 1.8 Comunicación para el Desarrollo de la Agricultura Biológica - PNUD

Actualmente la unidad coordinadora ha contratado a una experta en comunicación y se definió una estrategia de difusión con mensajes clave para distintos niveles de usuario con sus mensajes clave. A nivel del público en general se incluyen conceptos como el de la soberanía alimentaria, el cuidado a la madre tierra, la producción y el consumo sano, y la agricultura ecológica como medio de emprendimiento social comunitario. A nivel de productores se estimula la producción, el reconocimiento local de los productos ecológicos y la comercialización. Hacia los consumidores se dirigen mensajes para lograr que el consumidor tradicional valore la producción ecológica y reconozca las bondades de los productos ecológicos como alternativa para la buena salud. Finalmente, hacia el gobierno y el sector privado se busca difundir mensajes relativos a la voluntad política de promoción y fomento de la agricultura ecológica.

Esta estrategia apoya de manera directa el logro de los objetivos del programa, aunque se limita al ámbito externo de difusión y no contempla mensajes relativos a la unidad Coordinadora y los comités ecológicos por ejemplo. Es muy importante que todos los actores involucrados en el programa conozcan el alcance del mismo, sus logros, y el rol tan importante que desempeña la unidad Coordinadora y los comités ecológicos municipales.

### 2 100 comunidades rurales se encuentran en proceso de certificación ecológica, elevando su producción y mejorando sus ingresos.

#### 2.1 5.000 pequeños productores (50% mujeres) reciben asistencia técnica y transferencia de tecnología para el incremento de su producción ecológica, y asesoramiento para la comercialización y promoción de sus productos – FAO

A través de las organizaciones ejecutoras se ha capacitado a 2278 hombres y 1916 mujeres (46%), quienes han recibido asistencia técnica para el incremento y cualificación de su producción ecológica. En ese producto se han capacitado productores y promotores repican sus conocimientos, sin embargo hay que llamar la atención sobre los aspectos; la calidad de las capacitaciones por parte de los promotores (que son productores locales también) no es idónea en algunos casos, y las metas establecidas para el número de productores capacitados por municipio se definieron sin criterios claros y sin un sustento sobre datos realistas; es decir, se estableció como meta 500 productores por municipio sin tener en cuenta el tamaño del

---

<sup>21</sup> Para esto FAO ha tenido que desembolsar USD 16.000 de su propio presupuesto

mismo, o el censo de productores existente, por esta razón se necesitó reducir las metas de algunos municipios e incrementarlas en otros.

2.2 2,000 familias de productores (50% lideradas por mujeres) mejoran sus procesos de post cosecha e innovan el procesamiento de sus productos ecológicos – FAO

Este producto no muestra avances importantes a la fecha de la evaluación.

2.3 1500 productores (individuales o asociados) capacitados (50% mujeres) para acceder a sistemas de comercio justo nacionales e internacionales – OIT

Hasta la fecha van 811 productores capacitados en Patacamaya, Pocoata, Sipe Sipe, Zudañez, Mairana y Samipata. Sin embargo, la OIT no está en batallas, Oriondo o Alcalá por divergencias metodológicas con ONUDI. En este producto se identificaron distintas dificultades de articulación, por ejemplo, en Zudañez se elaboraron planes de negocio y reales que no respondían a las necesidades de la localidad, o también hubo casos en donde se involucraron comunidades de municipios no focalizados como Viacha. Ante estas dificultades se decidió hacer ajustes, pero a la fecha en algunos casos no se han dado aún, la OIT ya ha hecho una propuesta para que sea implementada en el PC.

El proceso de capacitación y desarrollo de planes de negocio es muy importante, y por esta razón es necesario que se revise la sostenibilidad de esta iniciativa en el tiempo. Es muy importante transferir capacidades a las comunidades, comités y actualidades locales para que una vez el programa finalice, ellos puedan continuar desarrollando iniciativas de capacitación en comercio justo y elaboración de planes de negocio.

2.4 4 escuelas aplican un modelo de educación técnica que incorpora prácticas, conocimientos culturales y técnicas para la valoración de la producción ecológica – UNICEF

2.5 20 emprendimientos colectivos agregan valor a su producto ecológico y aplican buenas prácticas de manufactura – ONUDI

Aunque el resultado inicialmente buscaba apoyar emprendimientos colectivos, la agencia ONUDI decidió desarrollar redes de asociaciones y redes de proveedores. En esta intención se buscó contratar una alta proporción de los recursos destinándolos hacia consultorías para capacitación y asesoría técnica, y en la conformación de redes con requisitos para el ingreso de los productores que incluyen niveles de producción mínimos, personería jurídica y otros elementos ajenos a los pequeños productores. La conformación de redes de proveedores, por obvias razones, es un elemento totalmente opuesto a la naturaleza del programa conjunto, a la producción agroecológica local y a los intereses de los pequeños productores. Asimismo, la ejecución de este producto ha sido muy deficiente, y por esas razones se decidió su reformulación en junio de 2011.

Estas dificultades no sólo fueron identificadas por la evaluación de medio término, sino también por la consultoría de reformulación del marco lógico desarrollada en junio de 2011, la cual observó que el enfoque de ONUDI en este producto es un enfoque de mercado, optimización de costos y apoyo a sectores específicos con cuatro problemas principales: procedimientos administrativos muy lentos, desconfianza por parte de los actores, falta de constancia y una mala percepción sobre la falta de legitimidad en el enfoque del gobierno. La evaluación de medio término ha evidenciado que el desarrollo de este producto no sólo afecta a la lógica de intervención del programa, si no a la buena imagen de la UC CNAPE, y el gobierno. Textualmente el informe de la consultoría dice "La UC CNAPE considera que esto se

debe a la aplicación de una metodología diseñada para contextos ajenos al nuevo enfoque de desarrollo y a la dependencia de tutores externos para la aplicación del paquete metodológico y la baja capitalización de capacidades locales que coadyuven al desarrollo del nuevo modelo nacional”.<sup>22</sup>

Durante la visita de evaluación, y a través de las diferentes entrevistas, talleres y reuniones con los actores consultados, si se evidenció una clara oposición de enfoques entre la lógica de la producción agroecológica enfocada a pequeños productores y la lógica corporativa de ONUDI. Esta diferencia en enfoques y la falta de articulación llevó a que se crearan primero las redes que los comités, restándole peso político a estos últimos. Esto ha generado celos interinstitucionales, discusiones y señalamientos por una lucha de protagonismos, que no debería existir en aras a la construcción de tejido social, al respeto de la ley 3525 que da línea sobre la creación de los comités y no las redes, y en aras a generar mayores impactos debido a que el Comité es un espacio interinstitucional de altísimo valor para la producción ecológica.

Con esto no se quiere restar valor al esfuerzo realizado en la capacitación y creación de redes productivas, el rol de este tipo de asociaciones es muy importante en términos comerciales y económicos, sin embargo, el rol que se les ha conferido en el marco del programa, el apresuramiento en su creación y la falta de articulación han generado más dificultades que beneficios hasta ahora.

Otro ejemplo de lo inapropiado que ha sido su implementación es el hecho de que en municipios como Mairana y Samaipata, algunas redes de floricultores y mieleros pertenecen a pocos dueños, y por el otro lado, existen asociaciones de producción ecológica como Bio Coop desvinculadas de la red por diferencias de enfoque y criterios de entrada. Una asociación como Bio Coop es un ejemplo de un emprendimiento exitoso en todos los sentidos y su exclusión por parte de las redes es precisamente un mal indicador en la gestión y naturaleza de estas mismas. Bio Coop es una asociación con 30 años de haberse fundado, a la cual se encuentran afiliadas 15 familias, generando entre 30 y 100 empleos adicionales, es una asociación que intercambia conocimientos con otras regiones, en un espacio de 4 maneja más de 2000 variedades, tiene clientes corporativos estables como la cadena de supermercados “HiperMax” con quien han desarrollado sus propias estrategias de mercadeo y han logrado negociar precios estables para la compra de su producción. Todo esto lo han logrado de manera autónoma, sin el apoyo de técnicos externos ni profesionales. El evaluador considera que una experiencia como la de Bio Coop es la definición del éxito de un emprendimiento comunitario en producción agroecológica, y es hacia donde debe apuntar el programa conjunto, potenciando, gestionando y replicando experiencias de este tipo en las regiones focalizadas, no al revés (invisibilizando o afectando).

2.6 Seis (6) Gobiernos Municipales (solos o asociados en mancomunidades) compran por lo menos 2 productos ecológicos (o productos que contengan ingredientes ecológicos) de un mínimo de 20 emprendimientos colectivos, ampliando los Programas de Alimentación Escolar Sostenible – PMA

---

<sup>22</sup> Consultoría por Producto Apoyo a PROBOLIVIA y UC CNAPE para la Reformulación del Marco Lógico Componentes 1.4, 1.5 y 2.5 del Programa Conjunto (PC), Franklin Rubén Collao Pérez, p.11, junio-2011.

En este producto hasta la fecha de la evaluación no ha habido ejecución financiera alguna, sin embargo ya hay gestiones adelantadas con cinco municipios para formalizar la adquisición de producción agroecológica por parte de estos, alrededor del mes de agosto de 2011.

El avance de este producto se ha afectado por razones de falta de articulación en el programa, debido a que no se había procesado la información de producción para proyectar la compra, PMA había solicitado dicha información, pero desafortunadamente las cartas de acuerdo firmadas con la FAO no reportaban niveles de producción para tales efectos.

Al momento de la evaluación ya se contaba con la información de producción, y se identificó que algunos municipios no cumplen con los niveles de producción requeridos para la demanda por parte de las municipalidades. En estos casos se ha tomado la decisión de complementar su producción con la de otros municipios para satisfacer la demanda y compras de desayunos escolares. Con estas decisiones, las estrategias establecidas y el checklist de PMA se espera que la proyección sea lograr una ejecución total entre el 70% y el 80%.

### 2.7 Diseño y capacitación piloto de un módulo de logística y distribución para 6 municipios - PMA

En este caso se ha desarrollado la consultoría liderada por PMA en donde se dan aportes y recomendaciones para la ubicación de almacenes de acopio de alimentos para el desayuno escolar y la cadena logística para tales efectos. En este caso se discutido sobre la naturaleza de dichos elementos y se ha recomendado que los almacenes cumplan con las características locales y que en lo posible utilizar recursos, elementos y mano de obra local para su desarrollo.

### 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.

#### 3.1 Creación de por los menos 2 productos financieros y 2 nuevos mecanismos financieros para productores ecológicos – PNUD

En mayo de 2011 se entregó los resultados de la consultoría para la "Ruta Crítica para la Implementación de la Bolsa de Productos Orgánicos en Bolivia", que incluye todo el análisis legal y normativo, el análisis del entorno e institucional, el modelo conceptual de la Bolsa de productos, un análisis económico y financiero así como el proceso de implementación de la ruta.

Este producto se considera como un resultado muy importante del programa por aportar herramientas financieras y económicas de gran valor al gobierno y a la producción agroecológica en general. Sin embargo, este es otro ejemplo de un producto con estas erróneas y una mala medición del éxito porque el objetivo no es que existan los productos financieros por los mecanismos, si no el acceso a recursos por parte de los productores.

#### 3.2 Diseño e implementación de mecanismos que generen la asociatividad de pequeños productores para la obtención de contratos de venta nacional e internacional y el financiamiento de la compra inmediata de sus productos

Inicialmente se buscaba establecer un fondo de garantías, pero el gobierno de Bolivia ya dispone de un fondo de esta naturaleza por lo que se decidió establecer mejor un fondo concursable para proyectos. Hasta la fecha se ha llegado a cubrir 400 familias con un total de \$350,000 en ocho municipios.

### 3.3 Fortalecimiento y creación de bancos comunales con la participación de al menos 1,000 productores/as ecológicos/as – UNICEF

En tres municipios se ha logrado integrar a 334 beneficiarios, con un nivel de ahorro de 272.193Bs en total. Asimismo existe un documento elaborado por UNICEF con los lineamientos metodológicos y técnicos que deben regir el fortalecimiento y/o creación de los bancos comunales para los productores ecológicos.

### **3. Conclusiones**

Diversas conclusiones pueden extraerse de esta evaluación que se resumen a continuación.

Sobre el diseño:

- 1 El alcance estratégico del diseño el programa es muy ambicioso por los procesos que pretende desarrollar en cuanto a certificación, sensibilización y comercialización (exportación de productos), para un plazo de tres años.
- 2 El diseño el programa contempla demasiadas actividades y actores, lo cual complejiza la articulación e implementación de acciones.
- 3 En el diseño se buscó privilegiar productos y experiencias de múltiples agencias, en lugar de alcanzar un enfoque integral. El programa conjunto es una suma de esfuerzos y no un enfoque único y complementario.
- 4 El programa ha sido flexible en términos de su diseño y se han introducido modificaciones en el marco lógico acordes a las necesidades y circunstancias reales.
- 5 El diseño programa es pertinente en cuanto al problema identificado así como las prioridades nacionales y locales.
- 6 Las metas de indicadores establecidos en el marco lógico son insuficientes por limitarse a la medición de actividades y no de resultados específicos.

Sobre el proceso:

- 7 En términos generales la ejecución del programa es baja, aunque no crítica. Esta situación se debe a los retrasos iniciales en la implementación, a dificultades de articulación y algunos asuntos administrativos por el gran número de actores involucrados. Sin embargo la diversidad de agencias e instituciones, aunque presenta grandes retos de gestión, es un factor positivo por la vinculación y la diversidad en el desarrollo del sector de producción ecológica.

- 8 Existe una baja coordinación entre las agencias participantes y entre las organizaciones ejecutoras del programa conjunto, debido a dificultades de comunicación, planeación conjunta, duplicidad de acciones e ineficiencia. Esta desarticulación ha venido superándose con el tiempo pero aún dista de un escenario ideal.
- 9 El programa cuenta con muy buenas herramientas técnicas de monitoreo y evaluación que deben ser aprovechadas para la toma de decisiones estratégicas. Sin embargo el diseño de indicadores es limitado al desarrollo de actividades, que no aporta elementos de juicio valiosos para la toma de decisiones.
- 10 A nivel local no hay articulación entre los técnicos de las diferentes agencias y ejecutoras. Hay mucha rotación e intermitencia por no emplear personal local, contar con contratos muy cortos, desarrollo de talleres en lugar de acompañamiento permanente, etc.
- 11 La participación en la implementación ha sido destacable, gracias a que el programa ha vinculado grupos meta clave como las autoridades locales, mujeres, ONGs, fundaciones, asociaciones, pequeños productores.
- 12 Con el poco tiempo de implementación el programa ha logrado gran legitimidad y capacidad de convocatoria en el nivel local (incluso ha logrado apalancar USD 1.000.000 de distintas fuentes).
- 13 En el proceso el programa ha logrado una gran madurez en cuanto a acuerdos de gestión y transparencia entre las partes involucradas.
- 14 La evaluación considera que el programa ha tenido la flexibilidad suficiente y ha sabido redefinir su horizonte hacia una lógica comunitaria con énfasis en los pequeños productores, lo cual se constituye en una alternativa de desarrollo con alto potencial a ser replicada.
- 15 Total ejecutado 28% y total comprometido el 23% lo cual evidencia un bajo nivel de ejecución. Lo que pone en duda si en el resto de tiempo que tiene previsto el Programa se alcanzarán a ejecutar todos los recursos asignados y esto teniendo en cuenta que para 2012 se ha programado ejecutar US 2.676.616 adicionales.

Sobre resultados:

- 16 La creación, puesta en marcha y logros de la UC CNAPE son un resultado destacable del programa conjunto. Constituir 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.
- 17 Con la unidad Coordinadora el programa conjunto no sólo aterriza el marco legal establecido sino que instala un equipo técnicamente fuerte, alineado, con capacidad de incidencia en todos los niveles y con mucha proyección.
- 18 El PC se ha alineado a las políticas de gobierno, y se están dando las estrategias y medios para implementarla.
- 19 Otro logro destacable del programa es la instalación del Comité departamental y los comités ecológicos municipales, que son espacios altamente participativos que vinculan a todas las instituciones pertinentes, y que se construyen en la columna vertebral de la producción agroecológica a nivel local y regional.

- 20 El programa ha logrado altos niveles de sensibilización entre las comunidades, lo cual se evidencian con la gran capacidad convocatoria observada y las expectativas de apostarle a un tipo de producción con grandes desafíos.

#### **4. Recomendaciones**

1. El programa debe redefinir su alcance y sus metas según la experiencia adquirida y la nueva lógica identificada, en este sentido debe establecer metas en cuanto a niveles de producción, volúmenes de abastecimiento, comercialización y o exportación, entre otros aspectos. Asimismo debe fijarse metas en términos de la transversales en el programa a nivel de gobierno y actores pertinentes, liderazgo y participación en debates sobre producción ecológica y agrícola, etc.
  - a. Es muy importante que el programa establezca claramente sus alcances en cada fase de la cadena de producción
2. Para el logro de los objetivos se requiere que el plazo de vencimiento del PC sea extendido hasta junio de 2013
3. El programa debe establecer indicadores de resultado según la reorientación de su lógica, su alcance y sus metas.
  - a. Es importante que desde ya se empiece a ser un mayor énfasis en el rol de coordinación de actores.
  - b. Por ejemplo, si el programa busca fortalecer la seguridad alimentaria, debe medir el número de familias beneficiadas, volúmenes de autoconsumo/volúmenes de producción, si se busca incrementar la producción debe medirse el número de hectáreas de producción/hectáreas programadas, si se busca la certificación debe medirse también con volúmenes certificados/volúmenes producidos, y asimismo se debe medir volúmenes de comercialización y exportación.
4. Es muy importante que el Comité analice la situación de los productos 1.4, 1.5, 1.6 y 2.5, y el rol de ONUDI por la serie de dificultades identificadas en cuanto a problemas administrativos, ineficiencia, ineficacia, duplicidad y oposición de enfoque con la lógica del programa, con la UC CNAPE y sobre todo con los intereses de la producción agroecológica de base comunitaria en el país. Esta recomendación abarca todos los recursos disponibles en dichos productos.
5. La unidad Coordinadora debe reunirse con PROBOLIVIA y establecer la ruta crítica a seguir en adelante.
6. El programa conjunto de revisar los montos de inversión establecidos para el equipamiento de redes, de manera que ello no afecte la consolidación y legitimidad de los comités municipales. Los comités deben tener mayor fortalecimiento por su importancia y para evitar pugnas adicionales entre ambos espacios.
  - a. La recomendación específica es destinar entre el 70% y 80% de los recursos del producto 2.5. a las actividades de fortalecimiento de **emprendimientos comunitarios**, canalizándolos con o a través a través de los comités ecológicos municipales, para su propio fortalecimiento.

7. El programa conjunto debe incluir cláusulas de articulación y empalme en las cartas de acuerdo con las organizaciones ejecutoras y en los contratos de servicios con los técnicos, así como períodos de 1 año de duración mínima.
8. A nivel interno es importante que la unidad Coordinadora mida sus resultados y desempeño, y que para esto establezca metas, indicadores de desempeño, funciones, roles, conductos regulares, canales de comunicación, y manuales, entre otras herramientas de gerencia, que le permitan asumir su nuevo rol (de coordinación nacional más que ejecución).
  - a. Hay que revisar la pertinencia de tener un responsable de planificación y un responsable de monitoreo y evaluación aparte cuando en realidad se trata de un solo proceso.
9. A nivel externo la Unidad Coordinadora de fijarse metas de apalancamiento, gestión de alianzas, incidencia, coordinación de acciones, alineación de la cooperación, impacto, unificación de metodologías.
10. El programa debe presentar la información sustantiva y técnica de M&E al comité para sustentar la toma de decisiones estratégicas de manera pro activa y no reactiva.
11. Es importante buscar una mayor gestión local del programa, con mayor inversión directa en las comunidades y menos consultorías. El programa debe hacer más acompañamiento **permanente** en terreno y menos talleres puntuales.
  - a. El programa debe establecer y revisar los montos de inversión en lo local versus en lo nacional.
  - b. Se debe garantizar la contratación de mano de obra local para el acompañamiento permanente de las comunidades, aumentar los niveles de confianza, apropiación y reducir la intermitencia.
  - c. Es muy importante que se ajusten los planes de negocio que se elaboraron erróneamente en el producto 2.3, para que atiendan a las necesidades de las comunidades, incluyan a las comunidades focalizadas y metodológicamente permitan una sostenibilidad.
    - i. A este respecto es vital la transferencia de capacidades a comunidades, comités y autoridades, de manera que haya sostenibilidad en las iniciativas de capacitación en procesos de comercio busca y elaboración de planes de negocio.
12. El programa debe diseñar desde este momento su estrategia de salida que permita la sostenibilidad de las iniciativas apoyadas.
  - a. Se deben definir las alianzas institucionales con cooperación internacional, ONGs, ministerios, ministerio de ambiente, autoridades regionales y locales, empresas y sector privado.
  - b. Las agencias deben incluir acciones de apoyo a las iniciativas del programa conjunto en el nuevo UNDAF.
  - c. Es vital que el programa y la unidad Coordinadora aseguren y formalicen el compromiso del MDRyT, así como los recursos del tesoro de la nación para darle continuidad a la unidad Coordinadora.
  - d. En la segunda fase es importante que el programa elabore planes únicos locales involucrando todas las actividades de las diferentes agencias y organizaciones ejecutoras.

- e. El programa debe hacer planeación participativa local y establecer un cronograma de rendición de cuentas local con las comunidades.
13. Se debe diseñar e implementar una estrategia de conocimiento en donde el programa sistematice los aspectos estratégicos de su implementación; por ejemplo, donde se registre las metodologías de capacitación, producción, comercialización, entre otras, y donde se establezcan mapas de actores e instituciones relevantes para la producción ecológica.
    - a. Un reto muy importante para el programa conjunto es lograr la unificación de metodologías, o por lo menos el establecimiento de mínimos comunes y buenas prácticas metodológicas.
    - b. El programa debe elaborar guías metodológicas (guías paso a paso), documentos de lecciones aprendidas, se debe diseñar y desarrollar espacios de encuentro e intercambio de saberes entre comunidades productoras, comités municipales, organizaciones ejecutoras, etc. también debe propiciarse ferias de conocimiento e intercambio de buenas prácticas locales.
  14. Con el apoyo de la experta en comunicaciones el programa debe poner en marcha la estrategia de comunicación que permita difundir a las comunidades la información sobre el programa, su alcance, sus productos y los mensajes clave en cuanto a la producción ecológica.
    - a. Es importante utilizar aprendizajes, recursos y avances existentes, así como la creatividad comunitaria y el lenguaje apropiado para apoyar los objetivos del programa y aumentar la visibilidad del programa, de la unidad Coordinadora y los comités municipales.
  15. Es importante establecer la estrategia de equidad de género recogiendo los logros alcanzados hasta el momento, pero también definiendo acciones afirmativas como por ejemplo, incentivos de género en los fondos concursales, participación de las mujeres, y acciones de sensibilización, entre otros.
  16. Es vital para el éxito de la producción ecológica, que el programa fortalezca de manera decidida a los comités ecológicos municipales, y que para ello se especifiquen claramente su naturaleza, alcance y roles, evitando la duplicación con otras instituciones.
  17. La evaluación identificó que un asunto de gran urgencia para la producción agroecológica es el acceso al agua, por lo tanto se debe hacer un análisis de necesidades de agua y proponer soluciones a partir de los recursos propios del programa y/o alianzas estratégicas con instituciones pertinentes.
  18. En los informes se reporta como ejecutado la suma de los desembolsos con los compromisos, es importante que se haga una diferencia por cada rubro.
  19. Hay que revisar si en lo que queda del año se alcanzará a ejecutar los recursos asignados para este año, pues es preocupante el nivel de ejecución pasados ya 8 meses y teniendo en cuenta que hay un saldo de 2010 importante por ejecutar también.
  20. Para cada resultado, producto y actividad, el programa de hacer un análisis de acción sin daño.
    - a. El programa de establecer los posibles daños generados a la comunidad y las medidas preventivas correspondientes; se debe establecer posibles daños en términos de frustración, pérdida de confianza, duplicidad, entre otros, que puedan afectar a las poblaciones.

***Anexos***