



# Resumen Ejecutivo de Evaluación



Oficina Internacional del Trabajo

Unidad de Evaluación

## Integración de productores Andinos indígenas a nuevas cadenas de valor nacionales y mundiales – Evaluación final conjunta

### Datos rápidos

**Países:** Bolivia

**Evaluación a mitad de periodo:** Final

**Fecha:** agosto 2013

**Tipo de evaluación:** Independiente - Conjunta

**Área técnica:** GENERO

**Gestión de la evaluación:** MDG AF

**Equipo de evaluación:**

MARÍA RENÉE BEJARANO V.

MARIO TAPIA L.

**(OIT) Código:** BOL/09/53/UND

**Donante:** MDG AF USD 8,000,000

UNICEF: 427,999      UNIDO: 1,538,337

WFP: 909,500      UNDP: 1,441,355

ILO: 428,000      FAO: 3,254,809

**Palabras claves:** indígenas, producción ecológica

### Resumen ejecutivo

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

puestos a disposición de los países para enfrentar estos desafíos a través de programas conjuntos.

El F-ODM ha operado a través de ocho ventanas temáticas, cada una diseñada para acelerar el progreso hacia más de uno de los ODM. Una de las ocho ventanas temáticas es la del Sector privado y desarrollo.

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

El resultado esperado del PC era: “Promover la producción ecológica a través del fortalecimiento de las capacidades institucionales, la innovación tecnológica y el mejoramiento de los mecanismos de financiamiento”. Los efectos que se pretendían lograr son: R1: Capacidades institucionales del país fortalecidas para el diseño e implementación de políticas públicas en producción ecológica. R2: 100 comunidades rurales se encuentran en

proceso de certificación ecológica, elevando su producción y mejorando sus ingresos. R3: Al menos 30% de los beneficiarios directos del Programa Conjunto han accedido a servicios financieros para la producción, transformación y acceso a mercados nacionales e internacionales.

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

Para cumplir con los objetivos de la evaluación, los TDR plantean una serie de preguntas de evaluación; las cuales, abordan tres niveles de análisis:

#### **Diseño, Proceso y Resultados.**

El diseño metodológico estuvo orientado a responder las preguntas de evaluación; cuyas respuestas, a su vez, permitieron cumplir con los objetivos planteados. Se aplicaron las siguientes técnicas de investigación: visitas de campo; entrevistas a profundidad; grupos focales, talleres y revisión documental.

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

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

En ese marco, la misión de evaluación concluye que:

El mayor acierto del PC ha sido dotarse de un enfoque sistémico que le permita no solo enfrentar los cuellos de botella que la producción agroecológica presentaba sino que además lo coloque en un nivel de importancia en la agenda nacional. En ese sentido, es que la producción

agroecológica se la ha mostrado como una manera de resolver temas de seguridad y soberanía alimentaria a nivel local y en el futuro nacional. Esta propuesta se complementa con medidas que promueven la creación de estructuras locales ampliamente participativas, mecanismos de complementariedad local/regional que afectan toda la cadena productiva y donde todos los principales actores (productores, consumidores, autoridades ejecutivas y legislativas), involucrados en la producción se reconocen se alían y comienzan dar un renovado contenido al "desarrollo" y la lucha contra la pobreza. Una pobreza que no solo debe explicarse a través de indicadores económicos.

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

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

En el análisis se resaltan los siguientes aspectos:

1. El Programa identificó acertadamente la problemática, las necesidades a abordar y la situación socio económica de las comunidades rurales, así como, las vertientes de la problemática en la producción agroecológica.
2. El programa ha estado alineado con los objetivos y metas de desarrollo del gobierno y sus respectivos instrumentos (planes nacionales, leyes, políticas públicas).
3. El mecanismo de PC, fue un elemento esencial del diseño que no fue suficientemente comprendido por los socios participantes.
4. El programa ha sido flexible en términos de su diseño y se han introducido modificaciones en el

enfoque y marco lógico acordes a las necesidades y circunstancias reales.

5. El diseño del programa establecía que la administración de los recursos y el traspaso de fondos, tenga modalidad de administración en serie “passthrough”, lo cual complicó la gestión.

6. El alcance general del programa conjunto era ambicioso teniendo en cuenta no sólo los procesos que se buscaban alcanzar en términos de la producción agroecológica, sino en términos del planteamiento de desarrollo integral y territorial que pretendió.

7. El diseño del programa conjunto tuvo el acierto de buscar la complementariedad con otras iniciativas previas, de actores con amplia experiencia en el tema de producción agroecológica.

8. El diseño no incorporó una estrategia clara de género.

9. El grado de apropiación de la propuesta del PC en todos los niveles (gobierno central, subnacional y productores/as en general) es alto, debido a: la pertinencia de la misma, legitimidad, representatividad de los CDPEs y CMPEs, y porque los sistemas productivos de los pequeños productores calzan perfectamente con las condiciones de la producción agroecológica.

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

11. La modalidad de gestión de fondos “administración en serie” (PassThrough) del PC junto a liderazgo débil del PC (unidad de coordinación y comité de gestión) permitió que los socios operen en gran medida como si estuviesen llevando a cabo un “proyecto tradicional”, cada uno por su cuenta.

12. La falta de armonización de los sistemas de las agencias, de procedimientos y requisitos de información, ya sea total (modalidades de ejecución) o en detalles (por ejemplo, pago escalas para honorarios personal/consultores (per

diem/nacional) afectaron negativamente la implementación del PC.

13. El modelo de gestión por resultados no influyó positivamente en el desempeño del PC, ya que reforzó el hecho de que cada socio se responsabilice de la “parte que le tocaba”, sin responsabilizarse del “todo”. En los primeros años del programa las instituciones trabajaron sin coordinación.

14. Una debilidad en el sistema de planificación y seguimiento fue utilizar el desarrollo de actividades como indicadores de resultados. No se pudo monitorear los principales cambios generados en los sistemas productivos de las UPF como consecuencia de la acción del programa.

15. La evaluación intermedia fue oportuna, la sugerencia de ampliación de tiempo por 6 meses, permitió una ejecución presupuestaria mayor y posibilitó la visibilización de algunos resultados.

16. La modificación del enfoque del PC, de comercial y exportador a desarrollo local que buscaba la soberanía y seguridad alimentaria, le posibilitó constituirse en instrumento operativo de la política de gobierno del “vivir bien” y alcanzar niveles de influencia política expectables.

17. La puesta en marcha de la UC CNAPE es un resultado destacable del programa conjunto. Fortalecer una entidad al interior del gobierno nacional que libere política y técnicamente la producción agroecológica en Bolivia, es un hecho sin precedentes en términos de apropiación, sostenibilidad política y empoderamiento nacional.

18. El PC ha logrado incidir en las políticas públicas desde el nivel nacional hasta el nivel local.

19. El programa ha contribuido al empoderamiento social y económico de los/as productores/as pobres, a través de la recuperación de sus prácticas agrícolas tradicionales, el desarrollo de sus capacidades, fortalecimiento de sus competencias, involucramiento en sistemas participativos de garantías (certificación ecológica) y otros.

20. El programa ha acelerado el proceso de incorporación de agricultores a la producción ecológica, donde el actor principal es la UPF (pequeño productor agrícola).

21. El PC ha contribuido a reducir la pobreza en la población destinataria: logrando mayores niveles de seguridad alimentaria, incrementando la disponibilidad de alimentos inocuos, y

promoviendo mayores niveles de inclusión, participación económica y social.

22. El PC logró que gobiernos municipales y departamentales asignen recursos de contraparte o de inversión para cofinanciar acciones del programa actuales y futuras.

23. El PC ha convocado y logrado la participación de múltiples actores que hoy están comprometidos con la producción agroecológica, la seguridad y soberanía alimentaria: organizaciones sociales, sindicales, gobiernos municipales, departamentales, parlamentarios, ONGs, organizaciones de productores, entidades académicas y reparticiones ministeriales del gobierno central.

24. Se ha registrado un cambio en las formas habituales en que los GAMs apoyan el desarrollo productivo. De una partida presupuestaria genérica de apoyo al mismo o al desarrollo económico local, que contemplaba recursos municipales para apalancar otros, pasaron a incorporar partidas específicas de apoyo a la producción ecológica, aunque en la mayoría de los casos con montos todavía poco relevantes.

25. La sostenibilidad de la propuesta del PC está estrechamente vinculada a la voluntad política del gobierno nacional quien debe definir el futuro de la institucionalidad creada y los recursos que se le asignen.

26. El nivel de desarrollo que podría alcanzar la producción ecológica en los próximos años, depende en gran medida de los niveles de inversión que se logren para atender las demandas de las unidades productivas familiares ecológicas.

**Adicionalmente, se resalta:**

1. La política de “unidos para la acción” es una tarea no acabada. La verdadera reforma debe realizarse en las sedes de las agencias promoviendo mayor descentralización. El mecanismo contribuyó en algo a practicar esta cultura de trabajo.

2. La acción conjunta entre agencias ONU ha tenido limitaciones pero ha contribuido a demostrar con innovación una nueva forma de cooperación al gobierno.

3. La responsabilidad mutua en el cumplimiento de objetivos de desarrollo entre gobiernos nacionales y agencias de Naciones Unidas es todavía incipiente.

4. El hecho de que los recursos ejecutados nacionalmente son sujetos de auditorías externas y los administrados por las agencias ONU sujetos a auditorías internas propias, crea una complejidad administrativa en el PC no resuelta.