



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 medio término conjunta

Datos rápidos

Países: Bolivia

Evaluación a mitad de periodo: Medio Término

Fecha: junio 2011

Tipo de evaluación: Independiente - Conjunta

Área técnica: GENERO

Gestión de la evaluación: MDG AF

Equipo de evaluación: Oscar Huertas Diaz

(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

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 5 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. 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 6 con otros proyectos del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, y otras instituciones de gobierno clave¹.

1 INIAF, viceministerios, Medio Ambiente, Aguas

2 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

3 Para el segundo año, a junio de 2011 el PMA ha ejecutado 0% de USD 580.718, UNICEF ha ejecutado el 1% de USD 163.108, ONUDI el 21% de USD 996.809, PNUD 21% de USD 740.174 y FAO el 68% de USD 1.462.166

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.² 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.

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.