EVALUACION FINAL

Bolivia

Ventana temática
Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición

Título del Programa:
Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta Local para la Ejecución de Iniciativas Sectoriales del PMD-C

Autor: Diberth Cordero Valdivia (lider del equipo)

Abril 2013

Prólogo

El presente informe de evaluación final ha sido coordinado por el respectivo programa conjunto del Fondo para el Logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) con el objetivo de medir los resultados obtenidos al final del programa. Tal como está estipulado en la estrategia de evaluación del fondo, los 130 programas en sus 8 ventanas temáticas deben encargar y financiar una evaluación final independiente en forma adicional a la evaluación de medio término.

Las evaluaciones finales han sido comisionadas por la Oficina del Coordinador Residente (OCR) de Naciones Unidas en cada país. Por su parte, el Secretariado del F-ODM ha brindado apoyo a los equipos de cada país mediante asesoramiento y control de calidad en la revisión de los términos de referencia y de los reportes de evaluación. Todas las evaluaciones deben ser llevadas a cabo conforme a los principios de la red de evaluación del Comité de Ayuda para el Desarrollo (CAD) así como de los "Estándares de Evaluación en el Sistema de Naciones Unidas" del Grupo de Evaluación de Naciones Unidas (UNEG).

Las evaluaciones finales son de naturaleza recapitulativa e intentan medir el grado en que los programas conjuntos han implementado sus actividades, entregados sus productos y obtenidos resultados. Adicionalmente, las evaluaciones finales permiten la obtención y recopilación de conocimientos substantivos, basados en evidencia, para cada una de las ventanas temáticas del F-ODM, a través de la identificación de buenas prácticas y lecciones aprendidas, transferibles a otras intervenciones de desarrollo y a políticas públicas locales, nacionales y globales.

Agradecemos al Coordinador Residente de Naciones Unidas y a su respectiva oficina de coordinación, a la vez que al equipo del programa conjunto, por los esfuerzos realizados en la conducción de esta evaluación final.

Secretariado del F-ODM

El análisis y recomendaciones contenidos en esta evaluación pertenecen al evaluador y no representan necesariamente la posición del programa conjunto o del Secretariado del F-ODM.

INFORME FINAL

EVALUACIÓN FINAL

PROGRAMA CONJUNTO: FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE RESPUESTA LOCAL PARA LA EJECUCION DE INICIATIVAS SECTORIALES DEL PROGRAMA MULTISECTORIAL DESNUTRICIÓN CERO

VENTANA TEMÁTICA: INFANCIA, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

BOLIVIA

ABRIL 1, 2013

Equipo de Evaluadores:

Dr. Dilberth Cordero Valdivia (Líder del Equipo)
Ing. Agr. Abdón Vásquez Espinoza
Lic. René Alarcón Flores
Lic. Fabiola Michel Iñiguez

Contenido

RESUMEN EJECUTIVO 4
1. INTRODUCCIÓN 8
1.1 Antecedentes 8
1.2 Propósito, Objetivos y Metodología de la Evaluación 10
Consolidación y análisis de la información 12
1.3 Descripción general de la Intervención 14
1.4 Contexto 15
1.5 Descripción del Programa Conjunto FCL/ISAN 16
2. NIVELES DE ANÁLISIS 26
2.1 Nivel de Diseño 26
2.2 Proceso/Eficiencia, Apropiación 34
2.3 Resultados/Eficacia, Sostenibilidad 43
3. CONCLUSIONES 52
4. LECCIONES APRENDIDAS 56
5. RECOMENDACIONES 58
6. ANEXOS 60

GLOSARIO

ACOBOL	Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia
ACS	Agente Comunitario de Salud
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional y Desarrollo
AIEPI-Nut	Estrategia Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia, reforzada en el Componente Nutricional
ALS	Autoridad Local de Salud
AP	Agencias Participantes
CAPyS	Comité de Agua Potable y Saneamiento
CDP	Comité Directivo de País
CGP	Comité de Gestión del Programa
CIM	Consejo Intersectorial Municipal
CODAN	Consejo Departamental de Alimentación y Nutrición
COMAN	Consejo Municipal de Alimentación y Nutrición
CONAN	Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición
CT-CONAN	Comité Técnico del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición
DDE	Dirección Distrital de Educación
DESCOM	Desarrollo Comunitario
DHAA	Derecho Humano a la Alimentación Adecuada
EMT	Evaluación Medio Término
ENDSA	Encuesta Nacional de Demografía y Salud
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FCL/V-ISAN	Fortalecimiento de las Capacidades Locales/Ventana ISAN
F-ODM	Fondo para el logro de los Objetivos del Milenio
GF	Grupos Focales
GR-EMT	Grupo de Referencia país para la Evaluación Medio Término
MANUD	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
MDPyEP	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
MDRyT	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
ME	Ministerio de Educación
MJ	Ministerio de Justicia
MMAyA	Ministerio de Medio Ambiente y Agua
MSyD	Ministerio de Salud y Deportes
OCR	Oficina del Coordinador Residente de Naciones Unidas
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ONG	Organización No Gubernamental
ONUDI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPS/OMS	Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud
PAN	Programa de Atención a Niñas y Niños menores de 6 años
PASA	Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria/MDRyT
PC	Programa Conjunto
PC FCL/ISAN	Programa Conjunto Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta Local/Ventana Infancia Seguridad Alimentaria y Nutrición
PEEP	Programa de Erradicación de Extrema Pobreza
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PMD-C	Programa Multisectorial Desnutrición Cero
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRO BOLIVIA	Programa del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
SDE	Servicio Departamental de Educación

SEDEGES	Servicio Departamental de Gestión Social
SEDES	Servicio Departamental de Salud
SMART	Acrónimo en inglés para caracterizar indicadores: Específicos, Medibles, Apropiados, Realistas y sensibles al Tiempo
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
ST-CGP	Secretaría Técnica del Comité de Gestión del Programa
SVINC	Sistema de Vigilancia Nutricional Comunitario
TDRE	Términos de Referencia de la Evaluación
UN	Naciones Unidas (Siglas en Inglés)
UNASBVI	Unidad de Agua Saneamiento Básico y Vivienda
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
VAM	Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria, siglas en inglés. VAM 1: menor vulnerabilidad, VAM 5: máxima vulnerabilidad
VAPSB	Viceministerio de Agua Potable y Saneamiento Básico
VIPFE	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo
V-ISAN	Ventana temática Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición

RESUMEN EJECUTIVO

El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) es un mecanismo de cooperación internacional, lanzado en el año 2007 a partir de un acuerdo entre el Estado Español y el Sistema de Naciones Unidas, tiene el propósito de acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en países seleccionados, mediante: El apoyo a políticas y programas que pretendan un impacto significativo y medible sobre los ODM; financiamiento a la experimentación y/o ampliación de modelos exitosos; aportación de innovaciones en la práctica del desarrollo; y la adopción de mecanismos que mejoren la calidad de la ayuda, en el marco de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

El Programa Conjunto*"Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta Local para la Ejecución de Iniciativas Sectoriales del PMD-C" ,V*entana ISAN (PC FCL/ISAN), tuvo como objetivo el *"fortalecer la capacidad de respuesta local para la ejecución intersectorial del PMD-C en 22 municipios de alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (VAM 5)de los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca.*

Los principales asociados para la ejecución del PC FCL/ISAN fueron, por parte del Estado Plurinacional de Bolivia, los ministerios de: Desarrollo Rural y Tierras, que fue el 'Ministerio Líder'; Medio Ambiente y Agua (MMAyA); Desarrollo Productivo y Economía Plural MDPyEP); Educación (ME); Salud y Deportes (MSD) ; Justicia (MJ); las gobernaciones de Cochabamba y Chuquisaca y los Gobiernos Municipales contemplados en el diseño del PC FCL/ISAN. Por parte de las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, participaron: PMA (Agencia Líder); FAO; OPS/OMS; UNICEF; UNFPA y ONUDI.

El PC FCL/ISAN inició sus actividades en octubre del año 2009 y debía concluir en septiembre 2012 (3 años); sin embargo, recibió una extensión -sin costo- hasta el 31 de marzo 2013. Su financiamiento fue de 7,000.000 de dólares americanos.

El Programa Conjunto consistió en la implementación de 4 componentes: (C1) *Lograr una mayor disponibilidad y acceso de alimentos de alto valor nutritivo e inocuos;* (C2) Mejorar el acceso y uso efectivo de servicios mejorados de agua y saneamiento; (C3) *Mejorar el acceso a una alimentación variada, nutritiva, oportuna e higiénicamente elaborada;*(C4) *Lograr que entidades, organizaciones y actores involucrados en la ejecución de las actividades intersectoriales del PMD-C trabajen coordinadamente y aseguren el cumplimiento de sus metas*.

En concordancia con los Términos de Referencia de la Evaluación (TDRE), la evaluación final fue naturaleza recapitulativa, considerando como unidad de análisis al PC FCL/ISAN. Los objetivos generales fueron**:***Establecer en qué medida el PC FCL/ISAN ha ejecutado sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, tomando en cuenta los resultados para el desarrollo; identificar las mejores prácticas y experiencias que podrían ser de utilidad para otras experiencias (nacionales o internacionales); Medir los niveles de apropiación o aceptación de la población destinataria*

Para cumplir con los objetivos de la evaluación, los TDRE 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, permitirían cumplir con los objetivos planteados. Se aplicaron varias técnicas de investigación cualitativa: Observación participativa, mediante visitas de campo; entrevistas a profundidad; grupos focales 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. Este informe preliminar fue discutido durante una reunión específica. El presente informe final incorpora varias sugerencias que emergieron de ésta revisión y discusión, 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 el análisis se resaltan los siguientes aspectos

- El PC FCL/ISAN guarda coherencia externa, ya que se alinea con el logro de los ODM, políticas nacionales relacionadas con la erradicación de la desnutrición, producción y seguridad alimentaria en Bolivia y tiene una estrecha concordancia con los objetivos del PMD-C
- El PC FCL/ISAN ha sido concebido y ejecutado como una estrategia de apoyo y fortalecimiento a la implementación del PMD-C, en un ámbito relativamente reducido y mejor controlado
- En relación a la coherencia interna, de manera general responde a las necesidades de los municipios con elevada vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria; sin embargo, algunas peculiaridades de los municipios (intervenciones previas, necesidades específicas, organizaciones sociales existentes) no fueron consideradas y abordadas con suficiente detalle
- El diseño no tuvo un enfoque orientado hacia la 'movilización social', entendido como una gestión participativa (que incluya la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación) con los beneficiarios (comunidad organizada)
- Los indicadores de impacto del PC FCL/ISAN (30% de reducción de la desnutrición crónica en niños/as menores de 6 a 23 meses y 50% de la anemia en niños y mujeres en edad fértil) tienen poca probabilidad de ser alcanzados por un programa de 3 años de duración y muchas estrategias (Ej. incremento de la producción agropecuaria, fortalecimiento del desayuno escolar, mejora del saneamiento básico, etc.) tienen potencial impacto, pero a largo plazo
- El objetivo del proyecto (*el fortalecimiento de la capacidad de respuesta local para la ejecución intersectorial del PMD-C en 22 municipios de alta vulnerabilidad'*), refleja la principal estrategia de abordaje del PC FCL/ISAN. Al ser planteada como objetivo, en el diseño, se debió incluir alguna propuesta de indicadores que permitan medir su cumplimiento
- Los cuatro componentes del PC FCL/ISAN, son pertinentes para lograr la mejora del estado nutricional, a mediano (componente 2) y a largo plazo (componentes 1, 2 y 4) y para fortalecer la capacidad de respuesta local para implementar el PMDC. El componente 1, desde el diseño, tuvo una cobertura muy reducida (5 municipios localizados en Cochabamba). El componente 4, en su diseño, fue el más débil ya que incluyó ciertas actividades y *subactividades* de coherencia discutible
- El diseño del PC FCL/ISAN incluye el Marco de Resultados, que permitió el desarrollo de la plataforma informática para el monitoreo del avance de las actividades y de la ejecución financiera
- El modelo de la Gobernanza del PC FCL/ISAN fue importante para el logro de los resultados, pero no logró desarrollar estrategias ni instrumentos que optimicen el trabajo conjunto y coordinado, entre Agencias Participantes y sectores

- La gestión del PC FCL/ISAN fue centralizada. El análisis, discusión y toma de decisiones, que repercutían a niveles operativos, fueron realizadas al interior de la estructura de la Gobernanza
- La estrategia conjunta de comunicación e incidencia no logró consenso, particularmente entre las Agencias Participantes.
- En general, el rol y liderazgo de los representantes de los 6 ministerios durante el proceso de diseño y ejecución del PC FCL/ISAN fue débil, debido a varios factores que escapan al control de la gestión del PC FCL/ISAN (ej. rotación/cambio o ausencia de representantes de ministerios)
- Los procesos administrativos de cada agencia y los procedimientos propios del país (ej. inscripción de recursos ante el VIPFE), representaron un problema que afectó el curso del PC FCL/ISAN.
- La ejecución financiera, alcanzó niveles elevados, en rangos que oscilan entre el 90-107%
- Se elaboró un plan de sostenibilidad conjunto, que no fue aplicado por las AP; sin embargo, algunas agencias consideraron diversas estrategias 'de salida' de manera individual
- No existe información cuantitativa que permita determinar el efecto del PC FCL/ISAN sobre los indicadores de impacto (desnutrición y anemia) o información confiable sobre la aplicación de prácticas nutricionales clave por parte de madres de niños/as menores de 2 años
- No es posible determinar si el objetivo de 'Fortalecimiento de la capacidad de respuesta local para la ejecución intersectorial del PMD-C' en los municipios, ha sido alcanzado, debido a que no existen indicadores específicos
- En 3 municipios (de los 5 en los que se trabajó con el componente productivo, C1) se desarrollaron los cuatro componentes
- En los municipios en los que se trabajó el componente productivo, se verificó incremento del acceso y consumo a alimentos apropiados y diversificados; aspectos que contribuyen a reducir la inseguridad alimentaria en los hogares
- Se han desarrollado capacidades locales (en los Gobiernos Municipales y en las familias beneficiarias), que mejorarán las probabilidades de sostenibilidad de las obras realizadas en el componente productivo (por ejemplo, carpas solares, cría de animales menores, etc.)
- Se ha ampliado el acceso a agua para el consumo humano y se ha mejorado el saneamiento básico en 17 municipios (9 municipios más que los previstos) y se ha fortalecido la capacidad de los Gobiernos Municipales y de la comunidad para el mantenimiento y control de los sistemas de agua y saneamiento básico
- Se ha capacitado a un elevado número de ACS, personal de salud, maestros, alumnos y líderes de la comunidad (particularmente mujeres) en las prácticas de salud, nutrición y Salud Sexual y Reproductiva, promoviendo las políticas del MSD (AIEPI-Nut, Salud Sexual y Reproductiva)
- Se ha fortalecido a los COMAN, dotándoles de equipamiento y herramientas gerenciales. Por otra parte, las autoridades municipales tienen claridad en relación a la necesidad de abordajes multisectoriales para erradicar la desnutrición
- Ha existido un enfoque de género, promoviéndose la mayor participación de las mujeres, en ámbitos en los que habitualmente los varones tienen exclusividad (por ejemplo, mantenimiento de sistemas de agua, aspectos productivos y gestión); sin embargo, aún la participación de las mujeres, es limitada

Entre las lecciones aprendidas durante la implementación del PC FCL/ISAN, sobresalen las siguientes:

- Las agencias y contrapartes gubernamentales (sectores) requieren estar preparados (con conceptos, actitudes, procesos y herramientas administrativa) para un trabajo coordinado y armónico, antes de emprender un programa intersectorial
- Las modalidades independientes de manejo administrativo, en este caso de las Agencias Participantes, obstaculizan la fluidez de las actividades, la calidad y la disponibilidad de información financiera
- La calidad del diseño del programa debe ser elevada ya que repercutirá, negativa o positivamente, en su ejecución. En éste sentido, es importante la participación e *involucramiento* de los ejecutores y beneficiarios
- La coordinación intersectorial o interagencial es un proceso que requiere tiempo, buena disposición, tolerancia y espacios o mecanismos que sistemáticamente vayan haciéndola progresar y que alcance a todos los niveles (de gestión y operativos)
- La toma de decisiones muy centralizada, debilita la gestión y apropiación de las intervenciones a nivel departamental y municipal
- Los ajustes necesarios deben ser realizados temprano y según necesidad, no es necesario esperar una evaluación de medio término, que podría resultar tardía, en el caso de un programa de corta duración
- La vinculación entre la producción de alimentos adecuados y la capacitación para la preparación y consumo es una estrategia muy útil cuando se trabaja en programas de seguridad alimentaria; en este sentido, el incorporar a los equipos técnicos, profesionales o técnicos en nutrición, es una buena decisión
- El desarrollo de sistemas de agua con la participación de la comunidad organizada; fortalecimiento técnico a los municipios (por ejemplo con el componente DESCOM) y la capacitación en prácticas de higiene a la comunidad, mejoran la integralidad del abordaje de esta temática e incrementa su potencial de sostenibilidad
- En el tema de prácticas de salud, nutrición y Salud Sexual y Reproductiva, la capacitación es necesaria, pero debe ser complementada con actividades de seguimiento *capacitante,* para verificar que las madres y mujeres las apliquen y en caso necesario reforzarlas
- Además de la existencia de políticas y leyes favorables (por ejemplo las relacionadas con la erradicación de la desnutrición y la seguridad alimentaria), el compromiso y liderazgo de las autoridades, o representantes, municipales, departamentales y nacionales, son factores clave para el éxito y la sostenibilidad de un programa

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Antecedentes

El Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM) es un mecanismo de cooperación internacional, lanzado en el año 2007[1]a partir de un acuerdo entre el Estado Español y el Sistema de Naciones Unidas. El F-ODM tiene el propósito de acelerar el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en países seleccionados, mediante:El apoyo a políticas y programas que pretendan un impacto, significativo y medible sobre los ODM; financiamientoa la experimentación y/o ampliación de modelos exitosos; aportación de innovaciones en la práctica del desarrollo; y la adopción de mecanismos que mejoren la calidad de la ayuda, en el marco de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo.

El F-ODM centró su atención en siete desafíos 'claves' de desarrollo: 1) Gobernanza democrática; 2) Igualdad de género y *empoderamiento*; 3) Necesidades humanas y servicios sociales básicos, incluyendo la lucha contra el hambre, educación y servicios de salud básicos, empleo, agua potable y saneamiento básico y, además, políticas dirigidas a grupos vulnerable; 4) Desarrollo económico y del sector privado; 5) Medio Ambiente y cambio climático, con especial atención en la gestión de los recursos naturales y del medio ambiente en el contexto del desarrollo rural y de la seguridad alimentaria; 6) Prevención de conflictos y construcción de la paz; 7) Cultura y desarrollo, con una visión amplia que incorpora las distintas dimensiones que vinculan a la cultura con el desarrollo (incluyendo la económica) y el respeto por la diversidad cultural y lucha contra la exclusión social de las minorías.

En este marco, se definieron ocho ventanas temáticas: Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición; Igualdad de Género y Empoderamiento de la Mujer; Medio Ambiente y Cambio Climático; Juventud, Empleo y Migración; Gobernanza Económica Democrática; Desarrollo y el Sector Privado Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz; Cultura y Desarrollo

El F-ODM inició sus operaciones con un financiamiento de 618 millones de euros del Gobierno de España; estos recursos fueron administrados por el Sistema de las Naciones Unidas.

La modalidad de trabajo fue la de 'Programas Conjuntos' (PC). Los PC fueron elaborados en los países y contaron como o referencia a la Guía elaborada por el Secretariado del F-ODM[2]. LosPC son apoyados por las Agencias Participantes (AP) del Sistema de Naciones Unidas (SNU);aliados de los gobiernos; sociedad civil y sector privado y tienen una duración estimada de 3 años.A nivel mundial, el F-ODM trabajó con 130 PC en 50 países.

La Ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición (V-ISAN), incluye 24 programas desarrollados en un número similar de países; de los cuales, cuatro (Bolivia, Brasil, Colombia y Perú) se encuentran en América del Sur. En general, los PC de la V-ISAN, procuran resultados orientados a: La mejora –directa- de la nutrición y la seguridad alimentaria de la población, particularmente de los niños/as y mujeres embarazadas de poblaciones originarias yel

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

[2]Secretariado del Fondo para el logro de los ODM. Guía para la ejecución de programas conjuntos del Fondo para el logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio). MDGIF, febrero de 2011

fortalecimiento de las capacidades gubernamentales y locales, en términos de políticas y gestión de enfoques que permitan el abordaje estructural de la problemática nutricional (desnutrición) y de la inseguridad alimentaria de los hogares y comunidades.

En Bolivia, desde finales del 2008 y durante el 2009, se establecieron cuatro PC, correspondientes a las ventanas de:Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición;Igualdad de Género; Desarrollo y el Sector Privadoy;Prevención de Conflictos y Consolidación de la Paz.

El PC*"Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta Local para la Ejecución de Iniciativas Sectoriales del PMD-C"*(PC FCL/ISAN), tuvo como objetivo el *"fortalecer la capacidad de respuesta local para la ejecución intersectorial del PMD-C en 22 municipios*[3] *de alta vulnerabilidad*[4,5]*.*

El FCL/ISAN inició sus actividades en octubre del año 2009. Inicialmente, la duración del PC FCL/ISAN debía ser de tres años (hasta septiembre 2012); sin embargo, fue extendida–sin costo adicional- por seis meses hasta el 31 de marzo 2013[6]. En la práctica, las actividades operativas se iniciaron hacia mediados del 2010, luego de un proceso de concertación, coordinación y organización entre los diferentes actores involucrados.

Los principales asociadospara la ejecucióndel PCFCL/ISAN fueron, por parte del Estado Plurinacional de Bolivia,los ministeriosde: Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) que fue el 'Ministerio Líder';Medio Ambiente y Agua(MMAyA); Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP);Educación (ME); Salud y Deportes(MSyD); Justicia (MJ); las gobernaciones de Cochabamba y Chuquisaca y los Gobiernos Municipales contemplados en el diseño del PC FCL/ISAN.Es importante tomar en cuenta la participación del Comité Técnico del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CT-CONAN) en las diversas fases del proceso de implementación del PC FCL/ISAN.

Para la ejecución de las actividades, a nivel de los municipios, los ministeriosactuaron mediante sus diversos 'brazos operativos' (**Cuadro 1**)

Por parte del SNU, participaron: PMA (Agencia Líder); FAO; OPS/OMS; UNICEF; UNFPA y ONUDI.

Además, la Asociación de Concejalas y Alcaldesas de Bolivia (ACOBOL)fue incorporada como aliada estratégica para el trabajo en el fortalecimiento de los COMAN e incidencia política en los Gobiernos Municipales.

El PC FCL/ISAN cuenta con un estudio de línea de base realizado, entre agosto y septiembre del año 2010, que empleó como marco muestral a los 22 municipios del PC FCL/ISAN y realizó la estimación de indicadores de impacto y de los indicadores del marco de resultados del PC

[3]El año 2009, se crearon los nuevos los municipios de Cocapata (Cochabamba) y Villa Charcas (Chuquisaca), a partir de la división de los municipios de Morochata e Incahuasi, respectivamente. Por lo tanto, el PC intervino en 24 municipios

[4] Se refiere a Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria, VAM 5

[5]Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta Local para la Ejecución de Iniciativas Sectoriales del PMD.-C (Documento oficial, refrendado por las Organizaciones del SNU, participantes y VIPFE, septiembre 2009)

[6]Memorándum F-ODM para la Coordinadora Residente de NU, 10 de abril 2012

FCL/ISAN[7]. Además, en agosto 2011, el PC FCL/ISAN recibió una evaluación de medio término[8], tal como recomienda el F-ODM.

1.2 Propósito, Objetivos y Metodología de la Evaluación

En concordancia con los Términos de Referencia de la Evaluación (TDRE), la evaluación final fue naturaleza recapitulativa, considerando como unidad de análisis al PC FCL/ISAN.

Los objetivos generales fueron**:**

- *Establecer en qué medida el PC FCL/ISAN ha ejecutado sus actividades, obtenido los resultados y entregado los productos, tomando en cuenta los resultados para el desarrollo*
- *Identificar las mejores prácticas y experiencias que podrían ser de utilidad para otras experiencias (nacionales o internacionales)*
- *Medir los niveles de apropiación o aceptación de la población destinataria; reducción de los indicadores negativos y mejoramiento de los indicadores positivos*

Los objetivos específicos fueron:

1. *Medir el grado en el que el PC FCL/ISAN ha contribuido a abordar y atender las necesidades y problemas determinados en el análisis inicial articulado en la fase de diseño de la propuesta*
2. *Medir el grado de ejecución, eficiencia y calidad de los resultados obtenidos y los productos entregados del PC FCL/ISAN, respecto de los planificados inicialmente o las revisiones oficiales posteriores*
3. *Medir el alcance de los efectos positivos del PC FCL/ISAN en las vidas de la población destinataria, los beneficiarios y los participantes previstos, ya sea particulares, comunidades o instituciones, según los propósitos del programa*
4. *Medir la contribución del PC FCL/ISAN a los objetivos establecidos para la ventana temática de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición y los objetivos generales del F-ODM a nivel local y nacional*
5. *Detectar y documentar la experiencia sustantiva adquirida y las mejores prácticas en relación con los temas concretos de la ventana temática, de conformidad con lo expuesto en el mandato temático inicial, los ODM, la Declaración de París, los principios de Accra y la reforma de las Naciones Unidas, con el objetivo de justificar la sostenibilidad del PC FCL/ISAN o de algunos de sus Componentes*

Para cumplir con los objetivos de la evaluación, los TDRE plantean una serie de preguntas de evaluación; las cuales, abordan tres niveles de análisis: **Diseño, Proceso y Resultados(Anexo 1)**.

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

[7]Línea de Base: Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición del Programa Multisectorial Desnutrición Cero Ventana, ISAN. PMA, PODEMA 2010

[8] Baselga Bayo P. Informe Final. Evaluación Intermedia del Programa Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta Local para la Ejecución de Iniciativas Sectoriales Del PMD-C Bolivia. F-ODM, Ventana Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición. Agosto 2011

Para definir las mejores opciones metodológicas, que conduzcan a responder las preguntas, se elaboróuna Matriz de Diseño **(Anexo 2)**; esta matriz incluye: El nivel de análisis, los criterios para cada nivel, las preguntas de evaluación y una serie de indicadores cualitativos para cada pregunta; éstos indicadores, a su vez, permitieron el desarrollo de un menú de *subpreguntas* que agregaron mayor detalle a la búsqueda de información y que, luego de un análisis de pertinencia y selección, fueron incorporadas en los diferentes instrumentos de recolección del a información. La Matriz de Diseño permitió identificar las fuentes de información,las metodologías de recolección de datos o información y los instrumentos a ser desarrollados. De manera que, la Matriz de Diseño se constituyó en una herramienta útil para el diseño de la evaluación y para el desarrollo de los instrumentos de recolección de información.

En general, la opción metodológica, para la recolección de informaciónfue la **cualitativa,** empleando diversas técnicas, tales como:

- **Revisión documental**. Revisión de documentos programáticos pertinentes, informes, evaluaciones previas, bases de datos, etc.
- **Observación participante**. Mediante visitas a municipios seleccionados y comunidades[9], para observar aspectos relacionados con la coordinación e interacción entre los diferentes actores; visitar instalaciones; verificar algunos resultados u obras promovidas por el PC FCL/ISAN; conversar con beneficiarios; tomar fotografías, etc.
- **Entrevistas a profundidad**. Realizadas con el objetivo de conocer y comprender los puntos de vista de personas seleccionadas, que han sido actores del proceso de implementación del PC FCL/ISAN. Se seleccionaron 'informantes clave' y se aplicaron una serie cuestionarios *semiestructurados,* que tomaron en cuenta los diferentes niveles de análisis requeridos para la evaluación y los niveles de gestión y ejecución del PC FCL/ISAN (nacional, departamental y municipal). Se entrevistaron a 125 personas, 52 en Chuquisaca (ciudad de Sucre y Municipios de Icla, Tomina y Sopachuy) , 45 en Cochabamba (ciudad de Cochabamba y municipios de Arque, Tacopaya y Vila Vila), 26 en La Paz, responsables de la gestión del PC FCL/ISAN a nivel central y una entrevista vía*Skype* con Nueva York (Secretariado del F-ODM). **(Anexo 3. Lista de entrevistados)**
- **Grupos focales (GF)**. Realizados con el objetivo de recolectar información mediante una discusión informal, realizada entre grupos pequeños de personas seleccionadas según criterios específicos y en base a una serie de preguntas 'motivadoras' (incorporadas en una guía). Esta técnica permitió recolectar opiniones de grupos de personas que representaron[10] a los beneficiarios del PCFCL/ISAN en los municipios y comunidades.

  Durante la planificación de la evaluación, se determinó conformar 2 grupos focales en cada municipio; uno compuesto por madres de niños menores de 5 años (GF de madres)y otro constituido por representantes de la comunidad y técnicos que participaron en la ejecución de los diferentes componentes (GF 'intersectorial'). Debido a problemas de acceso –a los lugares de reunión en los municipios- de las personas invitadas a participar en los GF y de coordinación local, en el municipio de Vila Vila, Cochabamba, no se logró realizar los GF de madres ni el intersectorial. Se efectuarondos GFcon madres en Cochabamba (Arque y Tacopaya) y tres en Chuquisaca (Tomina, Icla y Sopachuy). Los GF 'intersectoriales', fueron realizados en Arque y Tacopaya (Cochabamba) y en Tomina, Icla y Sopachuy(Chuquisaca).

[9]Ver más adelante: Criterios para realizar la selección de municipios y comunidades visitados
[10] No se refiere a una representación estadísticamente significativa

Visitas de campo

Las visitas de campofueron esenciales para que el equipo evaluador tenga una percepción y conocimiento más objetivos de las actividades realizadas, a nivel de los municipios y comunidades (observación participante), por el PC FCL/ISAN, para recolectar información mediante la aplicación de las técnicas cualitativas y sus instrumentos y para interactuar con los diferentes actores (implementadores y beneficiarios).

Debido a la limitación del tiempo, el equipo de evaluación, dividido en dos *subequipos (*cada uno compuesto por dos personas), visitó 6 municipios (3 en Cochabamba y 3 en Chuquisaca) y a las oficinas de las unidades ejecutoras en las capitales de los departamentos. Las visitas fueron coordinadas con la Secretaría Técnica del PC FCL/ISAN, articuladores departamentales del PC FCL/ISAN y unidadesejecutoras (**Anexos4 y 4.1. Cronograma de la Evaluación)**

La selección de los 6 municipios fue realizada en base alos avances efectuados en la implementación de los 4 Componentes del PC FCL/ISAN: (1) Desarrollo productivo y transformación; 2) agua y saneamiento básico; 3) conocimientos y prácticas de salud, nutrición e higiene; 4) actividades intersectoriales)[11].

En Cochabamba, se seleccionaron a los municipios de Arque y Tacopaya, en los cuales se desarrollaron los 4 Componentes (municipios con mayor avance) y al municipio de Vila Vila (municipio con menor avance), en el cual se desarrollaron dos Componentes (salud e intersectorialidad). En los municipios de Chuquisaca, no se realizaron actividades en el Componente 1 (desarrollo productivo/transformación), de manera que se seleccionaron a los municipios de Icla y Sopachuy, en los que se ejecutaron actividades en los Componentes 2, 3 y 4(municipios con mayor avance) y al municipio de Tomina, donde se trabajó en los Componentes de salud e intersectorialidad (municipio con menor avance).

El equipo de evaluación visitó las capitales de los municipios seleccionados y a dos o tres comunidades accesibles, por tierra, en las que se realizaron obras o actividades relacionadas con el PCFCL/ISAN.

Consolidación y análisis de la información

La información cualitativa fue procesada según el siguiente procedimiento

- Sistematización y transcripción de las entrevistas a profundidad y grupos focales
- Revisión de registros/grabaciones transcritas
- Agrupación de resultados según las áreas de interés
- Identificación de respuestas que se repiten (constantes)
- Identificación de frases que reflejan óptimamente una postura
- Identificación de divergencias
- Triangulación. Esta técnica, tiene el objetivo de reducir sesgos en la interpretación de la información obtenida a partir de una muestra no representativa, como ocurre en los estudios cualitativos y aumentar la validez interna de los resultados. Se realizó triangulación de

[11] Se empleó el cuadro 'Mapeo General de Implementación de los 4 Componentes de la Ventana ISAN', elaborado por el Ing. L.Rico, responsable del Sistema de Seguimiento y Monitoreo (ver Cuadro 3)

fuentes(entrevistas a profundidad, grupos focales, observación participante y revisión documental) y de respuestas de los informantes mediante controles cruzados.

Limitaciones de la Evaluación

Al ser una evaluación, eminentemente cualitativa, existen limitaciones propias dela metodología; como ser:

- Sesgos de apreciación de los informantes, que podrían afectar la interpretación, análisis y conclusiones. Sin embargo, se ha tomado particular cuidado en realizar controles cruzados entre informantes y triangulación con las fuentes documentales existentes, para reducir –al máximo- los potenciales sesgos.
- La falta de representatividad estadística de la 'muestra' de municipios, comunidades e informantes (beneficiarios)
- La dificultad para atribuir de manera confiable el logro de algunos resultados al PC FCL/ISAN, reconociendo que en los municipios han existido intervenciones previas.

Por otra parte, es necesario aclarar que el diseño de la evaluación final no pretendió realizar la estimación de valores de indicadores de impacto o de proceso (ej. estado nutricional, prácticas, etc.) y se circunscribió a identificar resultados a partir de fuentes secundarias (informes trimestrales, semestrales y anuales), monitoreo del PC FCL/ISAN (Marco de Resultados) y resultados de algunas investigaciones realizadas por las Agencias Participantes o unidades ejecutoras (Ej. Encuesta de Consumo, Evaluación Rápida a ACS, maestros y estudiantes)

Los TDRE plantean un elevado número de preguntas de evaluación. Se ha intentado responder con la mayor propiedad a la mayoría de ellas; sin embargo, es probable que el nivel de profundidad de algunas respuestas no sea el suficiente, debido a: Limitaciones de la información disponible, para responder algunas preguntas sería necesario realizar estudios complementarios específicos (por ejemplo, encuestas cuantitativas); a la limitación del tiempo para la recolección de la información de la evaluación; ala corta duración de la ejecución del PC FCL/ISAN, ya que algunos procesos y actividades aún no han podido ser consolidados, lo cual podría inducir a falsas apreciaciones, por ejemplo, sobre su sostenibilidad.

Finalmente, otra limitación fue la ausencia de personas que, en algún momento, participaron de manera directa y desde diferentes niveles, en diferentes etapas del proceso de implementación del PC FCL/ISAN, cuyas opiniones, experiencias y perspectivas, hubieran podido enriquecer la información recolectada.

Aspectos complementarios

De acuerdo a los TDRE, el equipo consultor presentóa la agencia líder (PMA), en fecha 28 de febrero, el documento: 'Proyecto de Informe Final de la Evaluación Final al PC FCL/ISAN'. Este documento fue distribuido a los diferentes niveles de la Gobernanza del PC FCL/ISAN para su revisión y retroalimentación. Se recibieron comentarios de la Secretariado del F-ODM, OCR, AECID, Agencias Participantes, Secretaria Técnica del PC FCL/ISAN, equipo ejecutor de Cochabamba, PROBOLIVIA y articulador departamental del PC FCL/ISAN de Chuquisaca. Las observaciones recibidas recomendaron mejorar el sustento de algunas afirmaciones, complementar alguna información, detallar el rol de la contraparte gubernamental y profundizar las secciones de recomendaciones y lecciones aprendidas. Estas observaciones fueron ratificadas en una reunión

específica realizada entre el equipo evaluador y el Comité de Referencia de la Evaluación (8 de marzo 2013). Este paso permitió mejorar la validez de la evaluación.

El informe final que incorpora varias de las observaciones planteadas al equipo evaluador, fue enviado a las Agencias Participantes y Ministerios aliados, por la ST, para una nueva revisión. FAO, UNICEF y la ST enviaron observaciones complementarias, que fueron analizadas por el equipo evaluador y, algunas, fueron incorporadas en la versión actual.

1.3 Descripción general de la Intervención

Las estrategias del PCFCL/ISAN postuladas en la propuesta oficial[12], consisten en intervenir de manera simultánea y coordinada sobrelos principales problemas asociados a la inseguridad alimentaria y la desnutrición en 22 municipios categorizados como VAM 5, localizados en los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca[13].

En concordancia con el PMD-C, los indicadores de impacto del PC FCL/ISAN fueron: reducción en un 30% de la prevalencia de desnutricióncrónica en niños y niñas de 6 a 23 meses; reducción en 50% de la prevalencia de anemia en niños y niñas de 6 a23 meses; y reducción en50% de la prevalencia de anemia en mujeres en edad fértil.

El PC FCL/ISAN contribuye al Resultado 2 del MANUD[14], a través de una estrategia de fortalecimiento de la capacidad de respuesta local para la ejecución intersectorial del PMD-C.

Las actividades pretendieron los siguientes resultados:

1. Lograr una mayor disponibilidad y acceso de alimentos de alto valor nutritivo e inocuos.
2. Mejorar el acceso y uso efectivo de servicios mejorados de agua y saneamiento
3. Mejorar el acceso a una alimentación variada, nutritiva, oportuna e higiénicamente elaborada.
4. Lograr que entidades, organizaciones y actores involucrados en la ejecución de las actividadesintersectoriales del PMD-C trabajen coordinadamente y aseguren el cumplimiento de susmetas.

Para la implementación del PC FCL/ISAN, cada resultado fue considerado como un Componente. El **Cuadro 1** muestra un resumen de los componentes y las organizaciones involucradas (Agencias Participantes, Ministerios y unidades ejecutoras)

[12]Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta Local para la Ejecución de Iniciativas Sectoriales del PMD-C. Documento oficial. Septiembre 2009

[13] Ocho municipios en Cochabamba y 14 en Chuquisaca. Más adelante se detallan los nombres

[14]Los niños menores de 5 años, las mujeres embarazadas y lactantes han mejorado su estado nutricional a través de la alimentacióncomplementaria, la atención integral en las enfermedades prevalentes en los niños, la educación nutricional y la promoción de soberanía alimentaria

Cuadro 1. Componentes del PC FCL/ISAN y organizaciones participantes. Evaluación Final PC FCL/ISAN, 2013

COMPONENTE	MINISTERIOS/ORG. GUBERNAMENTAL	Asociados en la ejecución	AGENCIAS PARTICIPANTES (AP) DEL SNU
1. Producción y transformación	•MDRyT •MDPyEP	•PASA •PRO-BOLIVIA •Alcaldías	•FAO •ONUDI
2. Agua y Saneamiento Básico	•MMAyA	•UNASBVI •DESCOM •CAPyS •Alcaldías	•UNICEF
3. Salud y educación	•MSyD •ME •MJ	•SEDES/Redes de salud/Establecimientos de salud •SDE, DDE •SEDEGES/Centros PAN	•OPS/OMS •UNFPA •PMA
4. Fortalecimiento de capacidades locales (inter/multi sectorialidad)	•CONAN	•ACOBOL •COMAN •Alcaldías	•PMA •OPS/OMS

Fuente: Elaboración propia

1.4 Contexto

El contexto político nacional en el que fue planteado el PC FCL/ISAN fue sustentado por las políticas nacionalesrelacionadas con la lucha contra la desnutrición y la inseguridad alimentaria, en el marco del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, promovidas desde el Estado Plurinacional (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2015, la Nueva Constitución Política del Estado, el Programa de Erradicación de la Extrema Pobreza-PEEP-, PMD-C, Ley 144 de Revolución Productiva, Agropecuaria y Comunitaria, entre otras)

A nivel de los municipios en los que el PC FCL/ISAN desarrolló sus actividades, el contexto tuvo diversos matices; por ejemplo, inseguridad alimentaria en los hogares, escasos niveles de producción y diversidad agropecuaria; bajas coberturas de saneamiento básico, elevada prevalencia de desnutrición crónica y anemia, etc.[15].

Por otra parte, los municipios de intervención,fueron objeto de intervenciones previas concretas promovidas por el PMD-C en el marco de las actividades desarrolladas en los 52 municipios con mayor vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (VAM 5) priorizados por el PMD-C, dentro de los cuales se encuentran los 22 municipios del PC FCL/ISAN; por ejemplo: el Programa de Incentivos Municipales (que consiste en un apoyo financiero complementario a los municipios priorizados, de un monto único máximo de USD 50.000, como premio al esfuerzo de los Gobiernos Municipales para implementar el PMDC); Programa Interagencial Desnutrición Cero (PID-0), que permitió la dotación de sistemas de agua y saneamiento básico a varias comunidades localizadas en los municipios priorizados, financiado por el Gobierno de Canadá, ejecutado por UNICEF y que contó

[15]Línea de Base: Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición del Programa Multisectorial Desnutrición Cero Ventana, ISAN. PMA, PODEMA 2010

con la participación del MMAyA y el Ministerio de Educación; Proyecto Municipalizando el Programa Desnutrición Cero, realizado a través de ACOBOL, para fortalecer las capacidades municipales de gestión y 'posicionar' el PMDC en la agenda municipal' (segunda fase concluida el 2010)[16]

Adicionalmente, los municipios han recibido, y aun lo hacen, apoyo de diversas ONGs (de alcance nacional y/o local), que trabajan en temas de producción, saneamiento, salud, educación, etc.

Por otra parte, los SEDES de Cochabamba y Chuquisaca, en concordancia con la priorización del PMD-C, realizaron actividades orientadas a mejorar la calidad de atención en salud y nutrición de los menores de 5 años en los establecimientos de salud y en la comunidad (AIEPI-Nut Clínico y de la Familia y Comunidad) en los municipios en los cuales el PC FCL/ISAN desarrolló sus actividades.

1.5 Descripción del Programa ConjuntoFCL/ISAN

Título: Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta Local para la Ejecución de Iniciativas Sectoriales del Programa Multisectorial Desnutrición Cero (PMD-C) Ventana Temática Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición (ISAN)

Antecedentes

En Bolivia, la problemática nutricional, particularmente la elevada prevalencia de desnutrición crónica en la niñez, ha mostrado un patrón estacionario (sin cambios significativos) durante los años 1994-2003[17] . Esta situación promovióuna amplia reflexión de las causas y consecuencias de la desnutrición durante la infancia que tuvo como efecto, inédito en la historia de Bolivia, que la gestión de Gobierno, instaurada el año 2006 y ratificada el año 2009, establezca a la lucha contra la desnutrición como una de las más altas prioridades del Estado. Entre otras, una de las manifestaciones de ésta priorización fue el ´relanzamiento´ del CONAN[18].

El conocimiento y reconocimiento del PMD-C, resulta fundamental para comprender la lógica del PC FCL/ISAN y entender, de manera más cabal, el contexto en el cual fue desarrollado y ejecutado.

El CONAN, mediante su Comité Técnico (CT-CONAN), promovió el desarrollo e implementación del Programa Multisectorial Desnutrición Cero (PMD-C)[19], que tiene como propósito el de *erradicar la desnutrición en niños y niñas menores de 5 años, con énfasis en menores de 2 años, mujeres embarazada y en etapa de lactancia*.

[16]CT-CONAN. Informe Anual 2010. Programa Multisectorial Desnutrición Cero
[17]ENDSA 1989, 1994, 1998, 2003, 2008
[18] El CONAN fue creado mediante el DS Nº 27029, 8 de mayo de 2003 y fue reconstituido mediante el DS Nº 28667 del 5 de abril de 2006
[19] Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, CT-CONAN. Programa Multisectorial Desnutrición Cero. Bolivia, diciembre 2008

El PMD-C tiene un enfoque multisectorial[20]e incluye actividades de salud, educación, agua, producción con enfoque de soberanía alimentaria y Derecho Humano a la Alimentación Adecuada. Si bien, el PMD-C es de carácter nacional, para la implementación se determinó priorizar municipios con el criterio VAM. Se priorizaron 166 municipios[21] con elevada vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (VAM 4 y 5).

El CT-CONAN, responsable de la coordinación para la implementación del PMD-C, está compuesto por representantes de nueve ministerios y representantes de la sociedad civil. El CONAN es presidido por el Presidente del Estado Plurinacional.

Los resultados esperados del PMD-C, son:

1. *Mujeres embarazadas, en periodo de lactancia, niños y niñas menores de 5 años, son atendidos con calidad y en forma oportuna por los establecimientos de salud del sistema público, bajo el modelo de salud familiar, comunitaria e intercultural.*
2. *Mujeres embarazadas y en etapa de lactancia, niñas y niños menores de 5 años, reciben y consumen los principales micronutrientes para evitar su deficiencia y enfermedades carenciales prevalentes.*
3. *Los miembros de la familia, saben leer y escribir y conocen los beneficios de una alimentación adecuada.*
4. *Las familias cuentan con agua segura y saneamiento básico.*
5. *Las familias consumen una dieta diversificada con alimentos de calidad provenientes de su producción agropecuaria.*
6. *Niñas y niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, consumen una alimentación variada, nutritiva, oportuna e higiénicamente elaborada.*
7. *Niñas y niños menores de 5 años, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, reciben un cuidado adecuado por parte de la familia y la comunidad.*
8. *El marco normativo y legal para la realización del DHAA es conocido y complementado por instituciones públicas y organizaciones sociales.*
9. *Se ha fortalecido la articulación interinstitucional para la implementación de acciones multisectoriales del PMD-C.*
10. *El PMD-C, ha logrado el consenso a nivel nacional para ser propuesto como Ley de la República, orientada a erradicar la desnutrición en niños y niñas menores de 5 años y garantizar su sostenibilidad.*
11. *Se ha apoyado a la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Infantil Integral con enfoque de género e interculturalidad, en corresponsabilidad con los gobiernos departamentales, municipales, padres de familia y comunidad.*
12. *Se ha contribuido a la implementación de la Ley de Alimentación Complementaria Escolar con un enfoque multisectorial y su reglamentación a nivel nacional.*
13. *Se ha elaborado el Programa Estratégico Nacional de Seguridad y Soberanía Alimentaria*

El PMD-C, cuenta con varias fuentes de financiamiento, que provienen del Tesoro General de la Nación (TGN); Fondo Canasta (FC), que cuenta con aportes de los gobiernos de Canadá, Bélgica y

[20]El Documento del PMD-C emplea alternativamente los términos 'multisectorial' e 'intersectorial' como sinónimos; sin embargo, se aprecia que predomina el concepto de intersectorialidad

21 De los 166 municipios, 52 son catalogados como de muy alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria (VAM 5) y 114 de alta vulnerabilidad (VAM 4). Los municipios intervenidos por el PC son parte de los 52 municipios VAM 5

Francia; y fondos provenientes de la Cooperación Canadiense, a través de *Micronutrient Initiative* y UNICEF. En general, estos recursos han sido canalizados mediante el sector salud (MSyD)

El Programa Conjunto FCL/ISAN

La propuesta para desarrollar y financiar el PC FCL/ISAN fue recibida, por la coordinación del CT-CONAN, como una excelente oportunidad para implementar las estrategias del PMD-C delineadas en su Plan Estratégico[22] y, particularmente, enfrentar el desafío que implica el llevar a la práctica el enfoque multisectorial.

En este sentido, luego de un proceso no exento de dificultades técnicas y de coordinación[23], el año 2009, el CT-CONAN y 6 agencias del SNU presentaron la propuesta, enmarcada en la Ventana Temática: Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición, ante el Fondo para los Objetivos de Desarrollo del Milenio (F-ODM), que fue aprobada en septiembre del mismo año, con un presupuesto de US$ 7.000.000.

Como se mencionó antes, el PC FCL/ISAN, tiene como **objetivo**el*"fortalecer la capacidad de respuesta local para la ejecución intersectorial del PMD-C en 22 municipios de alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria de los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca*"

El **indicador de 'impacto'** del PC FCL/ISAN fue el de lograr '*la reducción en un 30% de la prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas de 6 a 23 meses; 50% en la prevalencia de anemia en niños y niñas de 6 a 23 meses y 50% en la prevalencia de anemia en mujeres en edad fértil*'

Los **resultados esperados,**según la propuesta del PC FCL/ISAN, se orientaron hacia los siguientes componentes:
(C1) ***Lograr una mayor disponibilidad y acceso de alimentos de alto valor nutritivo e inocuos,*** incrementando y diversificandolaproducción agrícola y pecuaria, a nivel comunitario y familiar; promoviendo la capacidad para la producción de semillas y fertilizantes, mejorando el acceso al riego; y desarrollando la capacidad de transformar e industrializar los excedentes de la producción local, mediante el establecimiento de ´módulos productivos'

(C2) **Mejorar el acceso y uso efectivo de servicios mejorados de agua y saneamiento**, mediante la construcción de sistemas de agua para consumo humano, baños ecológicos, duchas solares, junto con acciones educativas sobre el uso apropiado de estos sistemas, en coordinación con los sectores de salud y educación.

(C3)***Mejorar el acceso a una alimentación variada, nutritiva, oportuna e higiénicamente elaborada,***mediante la información y capacitación a Agentes Comunitarios de Salud (ACS), líderes comunitarios, madres de niños menores de 5 años. Este Componente incluyó capacitación en temas de Salud Sexual y Reproductiva.

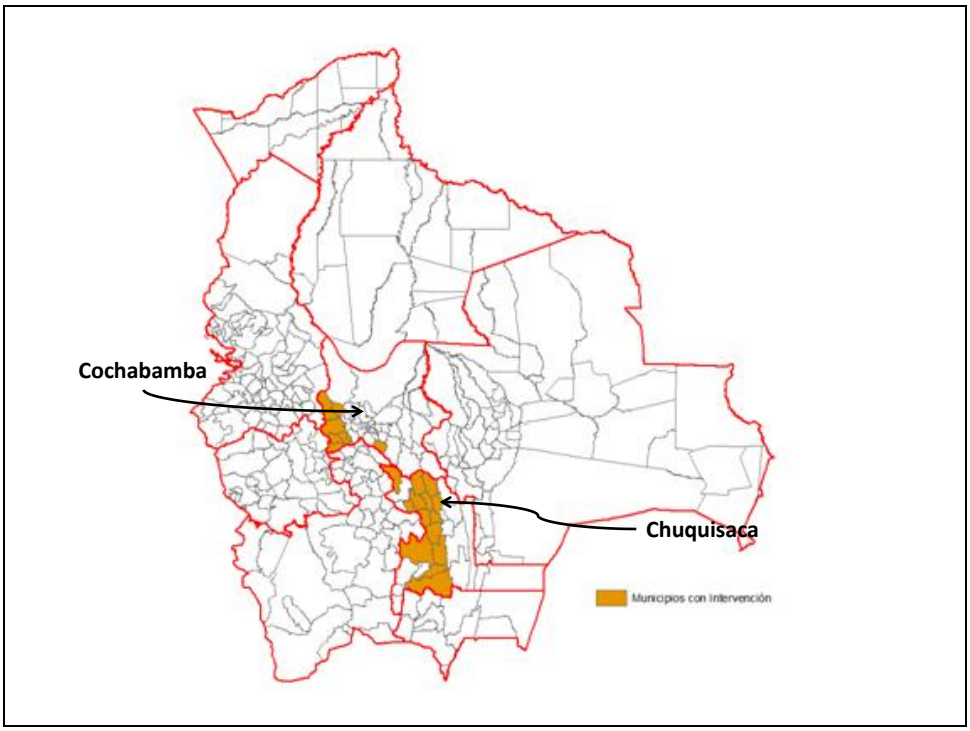
[22] Afirmación basada en entrevistas a autoridades anteriores del CT CONAN
[23] Varios informantes, que participaron en el diseño del PC, coincidieron en que el proceso fue complejo, debido a las diferentes perspectivas de las agencias; poca coordinación con los Ministerios involucrados; discusiones prolongadas con la Consultora responsable de la elaboración del documento de la propuesta, etc.

(C4)***Lograr que entidades, organizaciones y actores involucrados en la ejecución de las actividades intersectoriales del PMD-C trabajen coordinadamente y aseguren el cumplimiento de sus metas***, empleando estrategias de capacitación en gestión municipal, incidencia política, equipamiento físico y otras actividades que fortalezcan la capacidad de gestión, con enfoque multisectorial, particularmente a nivel de los municipios.

Para cada componente, se determinaron los efectos (*outcomes*), productos (*outputs*) y las actividades, siguiendo una estructura lógica: Actividades →Productos (resultados a corto plazo) → efectos (Resultados a mediano plazo) → impacto (reducción de la desnutrición y anemia). Los indicadores incluyeron las metas a ser alcanzadas, según la metodología SMART para definir indicadores. En el **Cuadro 2** se presenta el Marco de Resultados del PC FCL/ISAN.

La selección general de los 22 municipios a ser incluidos en el PC FCL/ISAN, fue realizada por representantes del CT-CONAN, Ministerios y Agencias Participantes**(Figura 1 y Cuadro 3).**

Figura 1. PC FCL/ISAN. Municipios beneficiarios



Cuadro 2. Marco de Resultados del PC FCL/ISAN

RESULTADOS PREVISTOS	PRODUCTOS DEL PROGRAMA	ACTIVIDADES
Efecto/*outcome* 1: En los municipios de Arque, Bolívar, Sicaya, Tacopaya y Tapacarí, existe una mayor disponibilidad y acceso de alimentos de alto valor nutritivo e inocuos en el marco del PMD-C, hasta el año 2011.	**Output 1.1.** Al menos 99.860 niñas y niños, mujeres gestantes y en período de lactancia mejoraron su disponibilidad de y acceso a alimentos en calidad y cantidad, adecuados a una dieta nutritiva, inocua y diversificada que incluye alimentos provenientes de su propia producción, entre 2009 al 2012.	**1.1.1.**Apoyo a la producción agropecuaria local sostenible para el consumo familiar (buenas prácticas agrícolas, manejo sostenible de suelo y agua, capacitación y asistencia técnica en producción agropecuaria, agroforestería y manejo integrado de plagas). Implementación de Huertos en escuelas y centros PAN de al menos 300 comunidades, hasta el año 2012.
		1.1.2. Implementación de microempresas de producción de semilla y centros de almacenamiento estratégico de semillas manejados por pequeños productores rurales.
		1.1.3. Apoyo a los gobiernos municipales de Arque, Bolívar. Sicaya, Tacopaya y Tapacarí en la preparación de proyectos de riego financiables y ejecutables, entre 2009 y 2012.
		1.1.4. Divulgación de metodologías para la producción de fertilizantes y abonos en base a materia orgánica.
		1.1.5. Apoyo a la cría de conejos "cuyes" y gallinas (incluye capacitación y asistencia técnica en manejo, sanidad animal e infraestructura productiva).
		1.1.6. Acciones de post- cosecha (incluye la dotación y difusión de silos familiares, desgranadoras, venteadoras) y acciones destinadas a orientar una adecuada selección y utilización, almacenamiento, conservación y procesamiento de alimentos producidos por aproximadamente 6.955 familias entre el 2009 y el 2012.
	Output 1.2. 9 módulos de transformación de alimentos a nivel de agricultores familiares y comunidades rurales en funcionamiento, hasta el año 2012	**1.2.1.** Implementación de procesos de transformación con destino al uso y consumo en la alimentación escolar y familiar (procesamiento de harinas fortificadas, deshidratado de frutas y procesamiento de sangre de ganado para la prevención de la anemia).
		1.2.2. Desarrollo de sistemas y normas apropiados de control de calidad de los productos procesados y fortalecimiento de la capacidad de los organismos competentes del control de la calidad en 9 proyectos productivos, entre 2009 y 2012.
Efecto/*outcome* 2. 72 comunidades de 8 Municipios han mejorado su acceso y uso adecuado de servicios mejorados de agua segura y saneamiento, entre los años 2009 y 2012	**Output 2.1.** Por lo menos 72 comunidades de los municipios beneficiarios del programa: (i) tienen acceso a servicios mejorados de agua segura (ii) sus Comunidades tienen competencias en operación y mantenimiento (iii) la comunidad ha recibido capacitación en el uso adecuado de los servicios y prácticas de higiene, durante los años 2009 al 2012	**2.1.1.** Ocho Técnicos DESCOM Municipales han sido contratados para el periodo 2009-2012 para la Asistencia a 72 comunidades en capacitación de: (i) sostenibilidad de los sistemas de agua segura (ii) uso adecuado de los servicios y (iii) prácticas de higiene, durante el periodo 2009 – 2012. (El proyecto financia 8 meses de sueldo y viáticos por año y el Gobierno municipal 4 meses año) (160 días de viáticos al año por 1 técnico DESCOM)
		2.1.2. Por lo menos 72 comunidades han recibido capacitación a través de Talleres Comunales en: (i) uso adecuado de los sistemas de agua segura y (ii) prácticas de higiene; durante el periodo 2009 - 2012. Las 72 comunidades beneficiadas cuentan con sus CAPyS hasta el año 2012.
		2.1.3. Capacitación a por lo menos 504 (7 por CAPyS 178 por año) Autoridades, líderes y representantes de los CAPyS de las 72 comunidades en administración, operación y mantenimiento de los sistemas de agua, hasta el año 2012.
		2.1.4. Construcción de por lo menos 72 nuevos sistemas comunales de abastecimiento de agua segura entre los años 2009 y 2012 (24 por año) en 72 comunidades de los municipios de

RESULTADOS PREVISTOS	PRODUCTOS DEL PROGRAMA	ACTIVIDADES
	Output 2.2. Por lo menos las escuelas de 72 comunidades de 8 municipios: (i) cuentan con servicios mejorados de agua segura y saneamiento (ii) cuentan con duchas escolares y (iii) sus responsables tienen competencias para su operación y mantenimiento, en el periodo 2009 al 2012	**2.2.1.** Los alumnos, maestros y Juntas de Auxilio Escolar o profesionales de centros de salud / Centros PAN de las 72 escuelas, han recibido capacitación en: (i) uso adecuado de los sistemas de agua segura y saneamiento (ii) operación y mantenimiento y (iii) prácticas de higiene, entre el año 2009 al 2012.
		2.2.2. Construcción de por lo menos 72 módulos sanitarios en las escuelas/centros de salud/centros PAN de las 72 comunidades de los municipios de Poroma, Azurduy, Tarvita, Presto, Independencia, Arque, Tacopaya y Tapacarí (baños duchas y conexiones de agua).
Efecto/*outcome* 3. Al menos 74.220 familias de los municipios de Poroma, Villa Azurduy, Tarvita, Villa Zudáñez, Presto, Mojocoya, Icla, Tomina, Sopachuy, Tarabuco, Yamparaez, San Lucas, Incahuasi, Culpina, Ayopaya, Morochata, Arque, Tacopaya, Sicaya, Tapacarí, Vila Vila y Bolívar están en condiciones de acceder a una alimentación variada, nutritiva, oportuna e higiénicamente elaborada, entre 2009 y 2012	**Output 3.1.** Al menos 99.860 niñas y niños en edad escolar, y el 24% de mujeres embarazadas y en período de lactancia de 1.146 comunidades han mejorado sus niveles nutricionales mediante la adquisición de mejores conocimientos, actitudes y prácticas sobre alimentación, nutrición, higiene y salud, a través de la participación de las OCB	**3.1.1.** Educación nutricional para al menos 74.220 familias, principalmente madres, padres y niños en escuelas y puestos de salud, sobre la base del concepto de buenas prácticas de salud, nutrición e inocuidad alimentaria, implementación de metodologías participativas para promover las prácticas clave de salud, nutrición e inocuidad. Concientización sobre el rol protagónico de las propias familias involucradas en la lucha contra la desnutrición infantil y la seguridad alimentaria. OPS AGENCIA COORDINADORA. OPS- PMA: Prácticas de Salud, Nutrición e Inocuidad Alimentaria en 19 municipios y Centros PAN. FAO: Educación alimentaria nutricional, promoción y uso de guías alimentarias bolivianas para aproximadamente 74.220 familias y escuelas, hasta el 2012.
		3.1.2. Dotación y promoción de cocinas mejoradas, relacionadas con procesos de producción sostenible de leña., entre el 2009 y el 2012. PMA: 1143 escuelas y 150 centros PAN Cocinas. FAO: 1500 Cocinas Familiares en los municipios de intervención
		3.1.3. Información y educación con adecuación cultural para el empoderamiento de aproximadamente 35.000 mujeres en sus decisiones en el área de salud reproductiva hasta el año 2012.
		3.1.4. Desarrollo de gestión del conocimiento sobre factores con incidencia en la nutrición y seguridad alimentaria de grupos especiales, en el marco de la Iniciativa de Gestión de Conocimiento (IGC) y del Portal NUTRINET (aprovechamiento biológico de productos locales, nutrición materna infantil, educación nutricional y promoción de soberanía alimentaria). Dos informes de consultoría sobre aporte biológico de los alimentos locales. Se difunden buenas prácticas alimentarias e información sobre prácticas exitosas del programa conjunto en 22 municipios priorizados, hasta el 2012. Se efectúa mantenimiento del portal NUTRINET
Efecto/*outcome* 4. Al menos el 50% de las entidades, organizaciones y actores involucrados en la ejecución de las actividades intersectoriales del PMD- C en los municipios de Poroma, Villa	**Output 4.1.** Las Organizaciones Comunitarias de Base (OCB) empoderadas promueven la participación y coordinación intersectorial en la ejecución del PDM-C en 1.146 comunidades, hasta el año 2012	**4.1.1.** Desarrollo de capacidades de las OCB para promover: el adecuado funcionamiento de los COMAN en los municipios priorizados; el derecho humano a una alimentación adecuada; procesos de negociación y concertación, y el análisis, gestión y planificación de propuestas integrales sobre SAN, entre el 2009 y el 2012. PMA / FAO/UNICEF. PMA ES AGENCIA COORDINADORA. - PMA: 22 COMANES en 22 municipios funcionan adecuadamente
		4.1.2. Apoyo a la ejecución de una estrategia comunitaria de salud, nutrición y saneamiento liderada por las OCB, con énfasis en organizaciones de mujeres entre el 2009 y el 2012. OPS/OMS Estrategia

RESULTADOS PREVISTOS	PRODUCTOS DEL PROGRAMA	ACTIVIDADES
Azurduy, Tarvita, Villa Zudáñez, Presto, Mojocoya, Icla, Tomina, Sopachuy, Tarabuco, Yamparaez, San Lucas, Incahuasi, Culpina, Ayopaya, Morochata, Arque, Tacopaya, Sicaya, Tapacarí, Vila Vila y Bolívar trabajan coordinadamente y aseguran el cumplimiento de sus metas		comunitaria nutricional implementada en 22 municipios. Control de agua en al menos 1.167 unidades educativas Unidades Educativas en 22 municipios. Investigación de Desnutrición y Giardiasis ejecutada
		4.1.3. Apoyo a la implementación de los sistemas de: Monitoreo y Evaluación del PMD-C a nivel local, con la participación protagónica de las comunidades, y de Vigilancia Nutricional, incluyendo vigilancia nutricional comunitaria. Capacitación de Personal de Salud en municipios, otorgamiento de equipos relacionado, hasta el año 2012.
		4.1.4. Promoción de una adecuada implementación del Componente de seguridad alimentaria y nutricional en los procesos pedagógicos y en la gestión educativa, hasta el año 2012.
		4.1.5. Seguimiento a los niveles de consumo de alimentos, producción total, productividad por cultivo, superficies sembradas y cosechadas. FAO. Implementación de Sistemas Estadísticos en los municipios de Arque, Bolívar, Sicaya, Tacopaya y Tapacarí, en la Unidad de Producción de los Municipios, entre el 2009 y el 2012
		4.1.6. Apoyo a las acciones de supervisión, monitoreo y evaluación de los procesos: educación nutricional, alfabetización y pos alfabetización de la población adulta, priorizando mujeres en edad fértil; implementación del paquete AIEPI Nut con un enfoque intercultural y de género; dotación y consumo del alimento complementario y fortificado con micronutrientes en un marco culturalmente pertinente, hasta el 2012. OPS/OMS - PMA – FAO. 3 estudios de consultoría contratados: Inicial, de medio término y final con una muestra representativa

Fuente: Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta Local para la Ejecución de Iniciativas Sectoriales del PMD-C. Documento oficial, septiembre 2009

La propuesta del PCFCL/ISAN planteó intervenir de '*manera y coordinada los principales problemas asociados a la inseguridad alimentaria y la desnutrición'*. Además, se definieron estrategias diferenciadas de aplicación en los municipios, *'de acuerdo a varios criterios de focalización, según lasposibilidades de participación de las agencias y el presupuesto disponible…'*

En el **Cuadro 3** se muestra la cobertura de la implementación con los cuatro Componentes, en los municipios que se beneficiaron de la intervención.

Cuadro 3. Mapeo General de Implementación de los 4 Componentespor Municipio de Intervención, PC FCL/ISAN

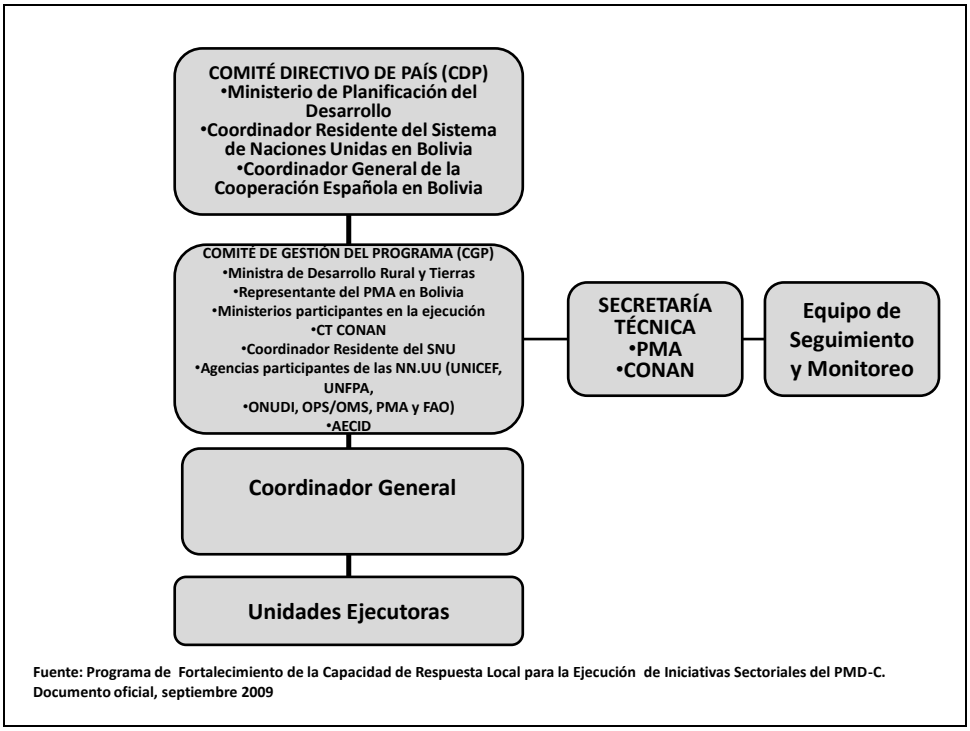
DEPARTAMENTO	MUNICIPOS		Componente 1	Componente 2	Componente 3	Componente 4
Cochabamba	1	Tacopaya	X	X	X	X
	2	Arque	X	X	X	X
	3	Sicaya	X		X	X
	4	Tapacarí	X	X	X	X
	5	Bolívar	X		X	X
	6	Independencia		X	X	X
	7	Morochata		X	X	X
	8	Cocapata(*)		X	X	X
	9	Vila Vila			X	X
Chuquisaca	1	Poroma		X	X	X
	2	Villa Azurduy		X	X	X
	3	Tarvita/V. Arias		X	X	X
	4	Zudáñez			X	X
	5	Presto		X	X	X
	6	Villa Mojocoya		X	X	X
	7	Icla /R. Mujía		X	X	X
	8	Tomina			X	X
	9	Sopachuy		X	X	X
	10	Tarabuco			X	X
	11	Yamparáez		X	X	X
	12	San Lucas		X	X	X
	13	Incahuasi		X	X	X
	14	Villa Charcas (*)		X	X	X
	15	Culpina		X	X	X

(*) Cocapata y Villa Charcas son municipios de nueva creación
Las celdas sombreadas identifican a los 3 municipios en los que se desarrollaron los cuatro componentes
Fuente: Sistema de Seguimiento y Monitoreo PC FCL/ISAN, enero 2013

Gobernanza del PC FCL/ISAN

La estructura de la Gobernanza nacional, del PC FCL/ISAN, siguió las recomendaciones del F-ODM. La **Figura 2** muestra el esquema de la Gobernanza extraído de la propuesta del PC FCL/ISAN.

Figura 2. Esquema de la Gobernanza, PC FCL/ ISAN



Fuente: Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta Local para la Ejecución de Iniciativas Sectoriales del PMD-C. Documento oficial, septiembre 2009

El Comité Directivo de País (CDP): De acuerdo al Reglamento Interno del PC FCL/ISAN[24], al CDP le correspondió asumir la responsabilidad general de las actividades del Programa y ser la instancia máxima de decisión del PC FCL/ISAN, lo cual –de manera resumida- incluye: Velar por el establecimiento del CGP, aprobar los programas de trabajo y presupuestos anuales presentados por las Agencias Participantes; garantizar la calidad de los documentos del PC FCL/ISAN para recibir financiamiento del F-ODM; debatir requisitos y prioridades del PC FCL/ISAN en relación a gestión del proyecto, recuperación de los costos, modalidades de implementación; gestión de la información; garantizar los procesos de consulta con las principales partes interesadas a nivel del país para evitar la superposición entre el F-ODM y otros mecanismos de financiación; aprobar el mecanismo de presentación de informes de proyecto; destacar las lecciones aprendidas y realizar de forma periódica seguimiento a los organismos participantes del SNU.

El CDP estuvo copresidido por el Coordinador Residente de Naciones Unidas y el Ministerio de Planificación del Desarrollo.

El Comité de Gestión del Programa (CGP):Su rol, incluyó: Gestión de los recursos; velar por la coordinación operacional y tomar decisiones para obtener resultados; adaptar las actividades financiadas por el F-ODM al marco estratégico de la ONU, a las estrategias aprobadas por el MANUD y a las estrategias y prioridades del Gobierno de Bolivia; establecer mecanismos apropiados para la presentación de informes; integrar los planes de trabajo, presupuestos, informes y otros documentos relativos al PC FCL/ISAN; garantizar la revisión de presupuestos y su

[24]Los roles y funciones de las instancias que componen la Gobernanza del PC fueron extractados del Reglamento Interno del PC Ventana ISAN, 2010

adecuación a las actividades; formular recomendaciones al CDP sobre reasignaciones y revisiones de presupuestos

La copresidencia fue compartida por representantes del PMA y del MDRyT, como Agencia y Ministerio líderes.

El CGP contó con el apoyo de la Secretaría Técnica (ST-CGP) constituida por representantes del CT CONAN y PMA. Su rol incluyó: Apoyar al CGP en la coordinación operativa del proyecto; recibir, sistematizar y elevar informes al CGP; preparar y elevar informes, conclusiones y solicitudes del CGP al CDP; apoyar al CGP en la articulación de la implementación del proyecto entre los ministerios ejecutores y las Agencias de la ONU; organizar y apoyar evaluaciones, auditorías y misiones; apoyar en la convocatoria y el desarrollo de reuniones ordinarias y extraordinarias.

En noviembre 2010, la responsabilidad del Sistema de Seguimiento y Monitoreo del PC FCL/ISANfue asignada al CT CONAN. El Equipo de Seguimiento y Monitoreo estuvo vinculado con la Secretaría Técnica.

El Coordinador del Proyecto (CP). En el esquema, este cargo está bajo la dependencia del CGP; en la práctica, trabajó como parte de la Secretaría Técnica.

El Coordinador General[25] fue contratado por el MDRyT, con recursos propios. Su rol incluyó: ser el agente articulador entre las instancias del Gobierno a nivel central, Departamental y Municipal, con el CGP; asegurar que las políticas y estrategias consensuadas se implementen; coordinar, planificar y hacer cumplir el Reglamento Interno; recibir y sistematizar los POA; gestionar la estrategia general de seguimiento, evaluación y ajustes del proyecto; recibir y sistematizar la inscripción de recursos del proyecto a instancias gubernamentales; coordinar con los responsables sectoriales de área y las unidades ejecutoras ministeriales, la ejecución y el logro de los resultados; coordinar acciones de seguimiento a las actividades y metas del PC FCL/ISAN; proponer ajustes a los sistemas de información y financiamiento a las instancias respectivas; sugerir al CGP medidas correctivas que surjan del proceso de seguimiento; elaborar y presentar informes trimestrales y semestrales de avance físico y financiero del proyecto al CGP y al F-ODM; participar en todas las reuniones ordinarias y extraordinarias del CGP, ST; participar de las reuniones mensuales del CT-CONAN.

Las Unidades Ejecutorasdel PC FCL/ISAN(o asociados en la ejecución), son diversas entidades públicas y de base social de los niveles nacionales, departamentales y municipales, cada una con un rol específico para cada componente (**Cuadro 1)**

[25] Durante el PC existieron tres coordinadores sucesivos

2. NIVELES DE ANÁLISIS

Los TDR de la Evaluación final, establecen tres niveles de análisis: diseño, proceso y resultados. A continuación se presentan los resultados de la Evaluación Final, tomando como referencia guía a las preguntas de la Evaluación y a los indicadores cualitativos, *subpreguntas* y a la información obtenida mediante la aplicación de las metodologías de la evaluación y definidas en la Matriz de la Evaluación (**Anexo 2**).

2.1 Nivel de Diseño

2.1.1 Pertinencia: El grado en que los objetivos del PC FCL/ISAN son coherentes con las necesidades e intereses de las personas, del país y los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Coherencia externa, internacional y nacional

El diseño del PC FCL/ISAN estuvo orientado al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; en particular, a la meta 1C (Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre) del **ODM 1** (erradicar la pobreza extrema y el hambre); meta 4 A (Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años del **ODM 4** (reducir la mortalidad infantil); Meta 7B (Reducir a la mitad el porcentaje de personas sin acceso sostenible a agua potable y a servicios básicos de saneamiento para el año 2015) del **ODM 7**. De manera menos enfática, el PC FCL/ISAN tuvo una orientación hacia el logro del **ODM 5**(mejorar la salud materna) e indirectamente hacia el logro del **ODM 3** (promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer)

También estuvo alineado a los objetivos de la UNDAF[26] que promueven la orientación de las intervenciones hacia el logro de resultados, el trabajo coordinado y 'en equipo' de las agencias del SNU, desarrollando programas conjuntos y colaborativos. En Bolivia, se alinea con el marco de cooperación para el Desarrollo, establecido entre el Estado Plurinacional y el SNU (área estratégica 2)[27]

El alineamiento del PC FCL/ISAN con las políticas nacionales (Plan Nacional de Desarrollo 2010-2015, la Nueva Constitución Política del Estado, el Programa de erradicación de la extrema Pobreza-PEEP-, PMD-C, Ley 144 de la Revolución Productiva, Agropecuaria y Comunitaria) es indiscutible, particularmente debido a que el PC FCL/ISAN ha sido diseñado en concordancia con el PMD-C.

Coherencia interna, la propuesta del PC FCL/ISAN

La concepción primaria del diseño del PC FCL/ISAN tuvo como referente principal al PMD-C y representó una oportunidad para implementar y/o profundizar la aplicación de sus estrategias,

[26]Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Guía UNDAF. Naciones Unidas, abril 1999
[27]Marco de Cooperación para el Desarrollo entre las Naciones Unidas y el Estado Plurinacional de Bolivia, 2013-2017

en el marco de un enfoque multisectorial amplio, en un ámbito relativamente reducido (22 municipios VAM 5, situados en dos departamentos del país) y, por lo tanto, mejor controlado.

El PC FCL/ISAN no fue diseñado como un programa aislado o externo sino, más bien, como una iniciativa orientada a mejorar y fortalecer la implementación del PMD-C lanzado el año 2006 por el Gobierno Nacional.

El diseño del PC FCL/ISAN fue encargado a una firma Consultora[28]; sin embargo, la participación e *involucramiento*del CT-CONAN y de la mayoría de las Agencias Participantes (AP), en el diseño, fue intensa. Los ministerios tuvieron una participación menor y se incorporaron más tarde, durante el diseño. Las entrevistas realizadas por el equipo de evaluación identificaron sólo a una persona, de los ministerios participantes (representante del Ministerio de Educación), que mencionó haber participado en el diseño del PC FCL/ISAN. Los representantes de los otros ministerios, que participaron en el diseño, fueron removidos o cambiados.

La elaboración del PC FCL/ISANno contó con la participación de representantes de las unidades ejecutoras (del nivel departamental o municipal), tampoco derepresentantes de los gobiernos municipales u organizaciones comunitarias de base que representen a los municipios.

Desde un punto de vista amplio, las intervenciones y actividades planteadas en la propuesta del PC FCL/ISAN responden a las necesidades de los municipios con elevada vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria.

La propuesta del PC FCL/ISANincluye un análisis general de la situación del país, en términos de desnutrición de la niñez y de sus determinantes, haciendo énfasis en las necesidades de los municipios más vulnerables a la inseguridad alimentaria. En éste sentido, de manera general, las intervenciones planteadas responden a éstas necesidades. Sin embargo, el análisis general, no discrimina las situaciones particulares de cada municipio seleccionado; por ejemplo, la existencia de actividades o intervenciones previas, las organizaciones sociales existentes; las instituciones que se encuentran realizando actividades. No incluye ni propone un 'mapeo' que permita identificar la complementariedad de las actividades a ser desarrolladas, con las ya existentes; aspecto que hubiera podido ser de utilidad para realizar reajustes o reprogramaciones de las actividades de manera más temprana.

La propuesta del PC FCL/ISAN planteacomo el objetivoal'*fortalecimiento de lacapacidad de respuesta local para la ejecución intersectorial del PMD-C en 22 municipios de alta vulnerabilidad*'. Si bien, este planteamiento corresponde a una estrategia general más que a un objetivo, el diseño del PC FCL/ISAN giró en torno al fortalecimiento de las capacidades locales para implementar acciones intersectoriales/multisectoriales orientadas a reducir, fundamentalmente, las determinantes socioeconómicas de la desnutrición.

En este sentido, las Agencias Participantes, desempeñaron un rol importante, proponiendo actividades concretas, basadas en su experiencia y capacidad técnica; por ejemplo, la FAO

[28]Esta afirmación proviene de entrevistas a profundidad y fue ratificada durante la reunión de discusión del Proyecto de Informe Final, con el Grupo de Referencia de la evaluación. No se encontró documentación de respaldo referida a la contratación de la Consultora

propusoactividades de mejora de la producción agropecuaria; la OPS/OMS, actividades de salud y nutrición; etc.

El indicador de impacto del PC FCL/ISAN, establecido en el diseño, fue la '*reducción en un 30% de la prevalencia de desnutricióncrónica en niños y niñas de 6 a 23 meses; 50% en la prevalencia de anemia en niños y niñas de 6 a23 meses; y 50% en la prevalencia de anemia en mujeres en edad fértil*'. Para el momento del diseño, no se contaba con información específica sobre la prevalencia de la desnutrición crónica ni de la anemia, ésta información fue provista mediante el estudio de línea de base concluido, aproximadamente, un año después. Resulta evidente que el logro de los indicadores de impacto, para un programa de 3 años de duración, no es pertinente. Los componentes y actividades planteados, encauzados a enfrentar las causas subyacentes de la desnutrición, en general, demuestran impacto a largo plazo.

El marco de resultados del PC FCL/ISAN (**Cuadro 2**), describe una serie de metas para los productos de cada componente (número de niños/as, familias, comunidades, etc.). El equipo evaluador no pudo determinar cuál fue la lógica para establecer estas metas y se advierte un error evidente: la meta 1.1 del efecto 1, en que se propone trabajar en 5 municipios, tiene el mismo número de niños/as beneficiarios (99. 869) que la meta 3.1 del efecto 3, que propone trabajar en los 22 municipios.

Otro aspecto, observado durante la revisión de la Propuesta del PC FCL/ISAN y de algunas respuestas de las personas entrevistadas, a todo nivel, fue la debilidad conceptual en algunos aspectos. Por ejemplo, la intersectorialidad vs.la multisectorialidad. El diseño, al establecer líneas concretas de acción (componentes) y asignarlas a las AP con sus correspondientes contrapartes, con muy poco espacio para la coordinación intersectorial y entre agencias, tiene un abordaje multisectorial más que intersectorial, priorizando la realización de actividades de manera sectorial y *agencial*.

El concepto de 'fortalecimiento de las capacidades locales' tampoco es claro y no existe un indicador, compuesto, que permita medir este objetivo. No se visibiliza con claridad cuál será la evidencia de que se haya logrado fortalecer la capacidad local.

La claridad conceptual, resulta importante, tanto para el diseño, ejecución y, sobre todo, apropiación de un programa complejo como el PC FCL/ISAN.

Satisfacción de las necesidades de la población beneficiaria

Como se mencionó antes, las actividades propuestas y los resultados a ser obtenidos en los municipios de intervención, de manera general, son justificados y están bien sustentados.

Desde un punto de vista más especifico, no respondió a las necesidades de algunos municipios incluidos en el PC FCL/ISAN; por ejemplo, los alcaldes de los municipios visitados en Chuquisaca (Icla, Tomina y Sopachuy) expresaron que el PC FCL/ISAN no respondió a su necesidad de incrementar la producción agropecuaria[29] y que el acceso a agua segura para consumo humano fue mejorado pero aún no se logró a cubrir las necesidades de todas las comunidades; éste último

[29] Efectivamente, éste componente no fue desarrollado en ninguno de los municipios de Chuquisaca

aspecto fue confirmado durante la realización de los grupos focales, donde varios participantes, expresaron que la disponibilidad de agua aún es un problema.

Varias madres de niños menores de 5 años, durante los grupos focales realizados en Chuquisaca, particularmente en Sopachuy, manifestaron que la falta de agua es un problema aún no resuelto y que se agudiza en época seca, lo cual repercute negativamente en la aplicación de las prácticas de higiene que fueron promovidas por el PC FCL/ISAN[30]. En este sentido, la ST explicó, al equipo evaluador, que el PC FCL/ISAN no pretendió alcanzar una cobertura del 100% de comunidades con el componente de agua y saneamiento (Componente 2), debido a los insuficientes recursos económicos.

En los municipios de intervención, se aborda la satisfacción de diversas necesidades socioeconómicas (ej. alimentación adecuada, salud, educación, acceso al agua y al saneamiento básico) mediante el desarrollo de los cuatro componentes. El diseño no considera un abordaje simultáneo ni complementario entre componentes.

En el diseño, existe una segunda selección de municipios, con el objetivo de desarrollar los diferentes componentes. Esta nueva selección, redujo los ámbitos de aplicación de los componentes 1 (producción/transformación) y 2 (agua y saneamiento)a 5 y 8 municipios respectivamente.

La cobertura municipal del Componente 1 fue la más limitada (5 municipios de Cochabamba). La propuesta del PC FCL/ISANjustifica este enfoque 'diferenciado' en base a la limitación del presupuesto, limitación de tiempo y a las 'posibilidades de participación de las agencias'.

Coordinación

El PC FCL/ISAN enfrentó el enorme desafío del trabajo intersectorial, que tiene como premisas a la integración entre sectores, que posibilita la búsqueda de soluciones integrales y al hecho de que las diferencias entre sectores pueden ser empleadas de manera productiva para resolver problemas sociales de alta trascendencia (por ejemplo la desnutrición). Se asume que la intersectorialidad podría crear mejores solucionesque la sectorialidad, debido a que permite compartir los recursos (técnicos, económicos, etc.) de cada sector.

Otro desafío, no menos importante y novedoso, fue el trabajo interagencial, entre las Agencias Participantesdel SNU.

En el diseño, se establece a la Gobernanza del PC FCL/ISAN, como el centro de la coordinación y de la toma de decisiones, la coordinación a niveles departamentales o municipales tiene una descripción poco sustancial y asume que sería realizada mediante las estructuras existentes (CODAN y COMAN)

El PC FCL/ISAN permitió abrir espacios para el trabajo multisectorial y multiagencial, durante el diseño, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación. Sin embargo, la articulación o complementariedad entre los sectores y Agencias Participantes fue reducida. Este aspecto fue

[30]De acuerdo a una base de datos, del año 2012, entregada al equipo evaluador, existen dos sistemas de agua por gravedad, en etapa de pre-inversión, para 133 beneficiarios de dos comunidades de Sopachuy

reconocido por la gran mayoría de las personas entrevistadas, en todos los niveles, como una de las mayores debilidades de la implementación del PC FCL/ISAN.

Los espacios de diálogo y concertación entre los ministerios y Agencias Participantes, sobre todo a nivel central, fueron realizados mediante reuniones sistemáticas y frecuentes y visitas conjuntas. Estos espacios de diálogo fueron poco evidentes a nivel departamental, donde no existió una instancia multisectorial (por ejemplo el CODAN[31]) que los promueva. A nivel municipal, los COMAN fueron aprovechados para este fin.

Se evidenció, mediante la revisión de la propuesta del PC FCL/ISAN, de informes de visitas de campo, informes de seguimiento y monitoreo, etc., que existió una preocupación para mejorar la coordinación entre sectores y agencias, mediante la realización de varias actividades 'conjuntas', del nivel central del PC FCL/ISAN.

La falta de coordinación de los sectores y Agencias Participantes, más evidente a nivel departamental y municipal, fue advertida y comunicada en el informe de la EMT realizada en agosto del 2011. Como consecuencia, hacia marzo del 2012, se determinó la contratación de dos 'articuladores' uno por cada departamento (Cochabamba y Chuquisaca), que intentaron mejorar la coordinación entre sectores y agencias a nivel departamental y municipal.

En el curso delPC FCL/ISAN, el CGP y la Secretaría técnica promovieron la realización de Programas Operativos Anuales (POA) conjuntos, intentando reunir a los diversos actores de los niveles nacional, departamental y municipal en eventos realizados en Cochabamba y Chuquisaca los años 2009, 2010 y 2011. La experiencia, según las personas que participaron en estas reuniones fue percibida de diferente manera; sin embargo, para la mayoría no fue satisfactoria y no se logró elaborar POAs conjuntos. Los POAs, finalmente, fueron elaborados de manera ''uniagencial' y sectorial.

Durante el diseño del PC FCL/ISAN, las AP y ministerios, realizaron contribuciones técnicas que otorgaron un valor agregado a cada uno de los cuatro componentes de la propuesta. Es difícil determinar el valor agregado de ésta participación en el marco de un Programa Conjunto; sin embargo, el trabajo técnico específico de la mayoría de las agencias y unidades ejecutoras fue valorado positivamente por los beneficiarios, particularmente en el tema productivo.

Seguimiento y Monitoreo

En el diseño del PC FCL/ISAN se definió un marco de resultados, que incluye los resultados por cada componente, indicadores-meta, actividades y responsables yalgunas funciones del 'Sistema de Seguimiento y Monitoreo'.

El año 2010, el CT CONAN elaboró el documento 'Plan de Monitoreo y Evaluación del PC Ventana ISAN[32]' en el que se describen las características del Sistema de Seguimiento y Monitoreo único para el PC FCL/ISAN; como ser, el objetivo principal: la organización sistemática de las acciones de

[31]En la ciudad de Sucre, en fecha 15 de diciembre 2012, se conformó el CODAN Chuquisaca. Hasta la fecha del presente informe, no se ha conformado el CODAN Cochabamba

[32]El equipo de evaluación accedió a una 'versión en borrador para discusión' del mencionado documento

monitoreo y evaluación para medir el avance y los logros del PC FCL/ISAN; las técnicas, metodologías, instrumentos y recursos necesarios para monitorear y evaluar las actividades programadas; flujos de información, etc. El Plan emplea el Marco de Resultados de la propuesta del PC FCL/ISAN, como referente principal.

Se desarrolló una plataforma informática (http://www.ventanaisan.com)para que las agencias y ministerios, según sus responsabilidades, llenen y actualicen las planillas cada trimestre. Estas planillas permitieron el monitoreo del avance de las actividades y de la ejecución financiera. Las planillas facilitaron de manera significativa la consolidación de la información y la elaboración de informes del PC FCL/ISAN, que fueron presentados a la OCR para su revisión y envío al F-ODM y a las organizaciones aliadas. Sin embargo, la planilla de ejecución financiera, si bien logró uniformizar la información financiera, al no guardar coherencia con los diferentes sistemas administrativos de las AP, dificultó su llenado, actualización y calidad de la información.

El PC FCL/ISAN no contó con un sistema de Seguimiento y Monitoreo, cuya finalidad sea la toma de decisiones en el nivel más local posible y, de esta manera, contribuir al logro de los productos del programa; por ejemplo, monitoreo del acceso y consumo de alimentos; monitoreo del estado nutricional, aplicación de prácticas de salud y nutrición, etc.

A nivel departamental, la mayoría de los entrevistados, manifestó desconocer la plataforma informática para el seguimiento y monitoreo del PC FCL/ISAN. Algunas agencias optaron por incluir las actividades del PC FCL/ISAN en sus propios sistemas de Seguimiento y Monitoreo, además de llenar las planillas del sistema.

En los municipios visitados por el equipo de evaluadores, las personas entrevistadas (coordinadores de COMAN y Alcaldes) desconocían la existencia de la plataforma informática y no tuvieron oportunidad de tomar decisiones basados en información confiable, oportuna y con un nivel de desagregación adecuado.

El equipo de evaluación, durante las visitas a los municipios, tuvo la oportunidad revisar alguna información elaborada por el personal de salud, a partir de la aplicación del Sistema de Vigilancia Nutricional en la Comunidad (-SVINC- que permite el monitoreo de la cobertura de prácticas nutricionales clave en una muestra poblacional) y del Software de Atención Primaria en Salud (-SOAPS-que permite la estimación del porcentaje de desnutrición crónica en niños que acuden a los establecimientos de salud) ambos sistemas son promovidos por el Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS) del MSD. Si bien, la revisión no fue sistemática, exhaustiva, ni representativa, se pudo apreciar que el SVINC no fue aplicado con la frecuencia recomendada (al menos 2 ciclos al año) y que el personal tenía dudas en relación a la metodología. Por otra parte, la aplicación del SOAPS aún es muy inicial y el personal no está familiarizado con el manejo del software y tiene dificultad para calcular indicadores.

El PC FCL/ISAN, apoyó la aplicación del SOAPS mediante la dotación de equipos de computación, uno por municipios y brindó un apoyo a la ejecución de un ciclo de recolección de datos del SVINC

en 8 municipios[33]. Según la propuesta del diseño del PC FCL/ISAN, el Sistema de Seguimiento y Monitoreo, debía '*estar articulado con el Sistema de Información en Salud[34] o el Sistema de Vigilancia Nutricional Comunitario (SVINC)*'.

Promoción,Comunicación y Movilización Social

En la Guía para la ejecución de Programas Conjuntos, del F-ODM, se resalta la necesidad de incluir un experto en comunicación en la estructura de la Gobernanza y desarrollar un plan de acción de incidencia y comunicación 'simple pero concreto'.

El diseño del PC FCL/ISAN, no propuso mecanismos para abordar ésta necesidad. Durante el curso del PC FCL/ISAN, se trabajó para corregir esta falencia. En el año 2011 se contrató a un consultor y se desarrolló una estrategia de Promoción y Comunicación[35] .

Sin embargo, no se logró que las actividades de promoción y comunicación sean realizadas en el marco una estrategia de comunicación e incidencia común y aceptada por las AP y ministerios. Un aspecto mencionado por varios entrevistados del nivel central, fue la debilidad del apoyo técnico en la materia, que permita implementar los diferentes componentes de la estrategia.

Según sus necesidades específicas, las agencias, algunas unidades ejecutoras (por ejemplo,PASA, PROBOLIVIA y otras) yACOBOL (organización involucrada en el PC FCL/ISAN que trabajó desde finales del 2010 al 2011), elaboraron y/o reprodujeron una considerable variedad de materiales de promoción, comunicación y capacitación, generalmente de buena calidad técnica, en formatos apropiados y considerados por los usuarios de estos materiales como muy útiles. Estos materiales incluyeron: Afiches, cartillas[36], recetarios, diversos folletos y volantes, chalecos, cuñas radiales, videos, etc.

Algunos materiales de comunicación y capacitación, llegaron a los niveles operativos (municipios) de manera tardía (hacia finales del 2012)

Un aspecto, que pudo ser uniformizado, aunque con cierta dificultad, fue el empleo de logotipos. Se aprecia que los materiales, producidos desde el año 2012, presentan de manera uniforme el escudo de Bolivia, el logotipo del PMD-C y el del F-ODM, omitiéndose el logotipo que caracteriza a las AP, con el propósito de 'posicionar' al PC FCL/ISAN y no a una AP o ministerio en particular.

El diseño del PC FCL/ISAN no tuvo un enfoque orientado hacia la 'movilización social', entendido como el proceso de gestión participativacon los beneficiarios de un programa (que incluye el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación). Durante las entrevistas a profundidad y visitas realizadas en los municipios, se observó que la participación comunitaria más relevante, consistió

[33]Fuente: Marco de Resultados, actualizado a diciembre 2012
[34]Durante los años 2011-2012, el SNIS desarrolló el Software de Atención Primaria en Salud (SOAPS). Este software no fue incorporado en el sistema de Seguimiento y Monitoreo del PC FCL/ISAN
[35]Programa Conjunto. Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición. Estrategia de Comunicación e Incidencia Bolivia 2011
[36] Uno de los materiales que fue reconocido –de manera reiterativa- como de gran utilidad, por el personal de salud y ACS entrevistados durante la evaluación, fue la cartilla de las '10 prácticas claves de salud, nutrición e inocuidad alimentaria'

en apoyar la construcción de sistemas de agua, carpas solares, etc.; participar en ferias, talleres y actividades de capacitación.

La evaluación de Medio término

La Evaluación de Medio Término, realizada en agosto 2011, puede ser considerada como un hito en el proceso de implementación del PC FCL/ISAN. La EMT emitió 15 recomendaciones, las cuales promovieron que las AP y ministeriosreflexionen sobre el proceso realizado hasta ese momento y se plantee un 'Plan de Mejoras'[37].

Cada recomendación fue analizada y se plantearon acciones que permitan cumplirlas. Luego del análisis realizado por el CGP y la ST, ocho recomendaciones fueron claramente cumplidas, seis no lo fueron y una recomendación tiene un cumplimiento dudoso[38]. Por ejemplo, se realizó un mapeo y reprogramación de actividades; se contrató a los articuladores departamentales para mejorar la coordinación a nivel departamental y municipal; se contrató a un consultor para la estrategia de comunicación e incidencia; se mejoró el flujo de información entre agencias y ministerios; el enlace administrativo del PC FCL/ISAN apoyó la inscripción de recursos ante el VIPFE; se analizaron los motivos de los bajos niveles de ejecución de algunas agencias; y se delineó un plan de sostenibilidad o 'de salida'.

Las recomendaciones de la EMT, que fueron aplicadas, contribuyeron a la mejora del desempeño del PC FCL/ISAN, sobre todo a partir del segundo semestre del 2012[39]; es decir, en el tramo final del PC FCL/ISAN.

Una de las recomendaciones de la EMT, orientada a mejorar la ejecución financiera, fue la de 'estudiar la modificación del mecanismo de transferencia de los recursos, a nivel de país', recomendando la modalidad 'Fondo Canasta'. El CGP consideró que esta modificación no era posible, debido al avance del proyecto, el escaso tiempo restante y a que el mecanismo ya establecido fue el recomendado por el F-ODM.

Las entrevistas realizadas mostraron que las recomendaciones de la EMT llegaron hasta el nivel departamental, pero no llegaron hasta los municipios.

Sostenibilidaddel PC FCL/ISAN en el diseño

En el diseño del PC FCL/ISAN, existe una propuesta de sostenibilidad de resultados basada en:

a) La inserción en la estructura gubernamental y su correspondencia con estrategias y políticas del Gobierno de Bolivia, sujetas a un compromiso oficial de alcanzar los objetivos propuestos; por ejemplo el compromiso para el logro de los ODM, las iniciativas sectoriales, particularmente del MDRyT y el apoyo al PMD-C.
b) La articulación y la complementariedad con nuevos proyectos y programas, financiados con recursos de la cooperación internacional (ej. Proyecto FOREDES con apoyo de la Cooperación

[37]Plan de Mejoras del Programa Conjunto (no se consigna fecha ni autores)
[38] Se refiere al Plan de Comunicación e Incidencia; el plan fue elaborado pero no logro el consenso y aceptación de las AP
[39]El primer semestre del año 2012 existió demora en el último desembolso del F-ODM, que provocó retrasos en la ejecución de actividades

Técnica Belga, Proyecto FORTALESSA, financiados con recursos de USAID y ejecutado a través de OPS, UNICEF y USAID; etc.)

c) La transferencia de capacidades, asistencia técnica y transferencia tecnológica, orientadas a mejorar las condiciones de seguridad alimentaria de las familias rurales; desde una perspectiva productiva y vinculada con las prácticas de alimentación, nutrición y salud.

El año 2011, se elaboró el documento 'Estrategia de Sostenibilidad. Ventana: Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutrición'[40]. Este documento, plantea varias líneas de acción orientadas a la sostenibilidad de las actividades de cada uno de los 4 Componentes, que se enmarcan en los fundamentos de sostenibilidad expresados en el diseño del PC FCL/ISAN y enfatiza la necesidad de una estrategia de comunicación e incidencia. Según las opiniones de algunos informantes, que conocían la existencia del documento, no se logró un consenso sobre su contenido.

Durante las entrevistas realizadas a las AP y a los ministerios, en el nivel central, se apreciaron diversas opiniones sobre la sostenibilidad; algunas, puntualizaron que las actividades son sostenibles 'per se' ya que se encuentran sustentadas por las políticas nacionales; o son sostenibles porque los municipios, al contar con recursos, podrían asumirlas. Una agencia mencionó que preparó, con su contraparte[41], un plan de salida específico para mantener las actividades realizadas en base al desarrollo de estrategias basadas en la capacidad de los gobiernos municipales.

En el diseño y en la ejecución de las actividades del PC FCL/ISAN de, la visión de sostenibilidad se orienta hacia la sostenibilidad de las actividades, no hacia la sostenibilidad de un programa conjunto.

Enfoque de género

En el diseño, se menciona que el PC FCL/ISAN 'transversalizará' el enfoque de género, generacional e intercultural. En el diseño de los componentes 3 y 4 existen actividades que abordan estos temas transversales; como ser la elaboración de materiales educativos y capacitaciones en los que, si bien, se promueven la participación equitativa de ambos géneros, existe un mayor énfasis hacia el 'empoderamiento' de las mujeres; por ejemplo en la temática de Salud Sexual y Reproductiva.En el curso del PC FCL/ISAN, se advierte que el enfoque de género también ha sido incluido en los componente 1 y 2 (ver acápite de resultados)

2.2 Proceso/Eficiencia, Apropiación

2.2.1 Eficiencia: El grado en que los recursos o insumos (fondos, tiempo, recursos humanos, etc.) se han traducido en resultados.

La Gobernanza como modelo de Gestión

[40]El equipo evaluador accedió a la versión preliminar del documento, no existe una versión final consensuada
[41]El comentario se refiere a la FAO y PASA. Durante la visita del equipo evaluador se encontraban ejecutando actividades en el marco del 'plan de salida' (ej. tiendas municipales de semillas, re-cría de gallinas, etc.)

La estructura general de la Gobernanza,recomendada por el F-ODM, fue aplicada para la gestión del PC FCL/ISAN, con algunas modificaciones que surgieron a partir de la necesidad de mejorar los procesos y buscar eficacia en los resultados.

El CGP, estuvo conformado por representantes del Ministerio Líder (MDRyT), Agencia Líder (PMA), CT-CONAN y AECID. El espacio de interacción entre las AP y ministerios fue el de las 'sesiones plenarias', alas que acudían varios representantes delegados de los sectores y agencias. Según varios entrevistados, las sesiones fueron difíciles de conducir y en ellas se podría observar diferencias conceptuales, diferentes posiciones frente a los temas tratados e incluso diversos intereses entre los participantes. Estas divergencias, naturales entre personas que trabajan en distintos sectores y de diversa formación, fueron consideradas como enriquecedoras y que las sesiones plenarias permitieron que los diversos actores se conozcan entre sí y puedan interactuar. Sin embargo, varios entrevistados manifestaron su disconformidad con la prologada duración de las sesiones (algunas de más de 4 horas)

A medida que la Secretaría Técnica (ST) fue más funcional y práctica, también mejoró la funcionalidad de las sesiones plenarias. Los análisis temáticos y las decisiones, fueron más fluidas y eficientes.
Para el equipo evaluador, la estructura del CGP fue bastante formal y nominal. El mecanismo para la toma de decisiones fue la discusión y acuerdos durante las sesiones plenarias. La convocatoria a las sesiones, la agenda y organización, estuvo bajo la responsabilidad de la ST.

Uno de los problemas, advertidos por varias personas entrevistadas, fue el frecuente cambio de las personas que acudían a las sesiones plenarias, particularmente de los ministerios participantes, el débil liderazgo de los ministerios y, en particular, la escasa participación del MSD.

Durante el curso de implementación del PC FCL/ISAN, hacia el último año, se determinó la contratación de dos 'articuladores' (uno para Cochabamba y otro para Chuquisaca); estas personas dependían del Coordinador General del PC FCL/ISAN, lo que añadió un nuevo elemento a la estructura de la Gobernanza.

A nivel departamental y municipal, no existió una estructura parecida a la Gobernanza establecida en el nivel central. Para el trabajo operativo, las decisiones e instrucciones fueron emitidas desde La Paz.

En la estructura de la Gobernanza nacional, no existe representación directa de los departamentos o municipios.

Tomando en cuenta los comentarios previos, se aprecia que la gestión del PC FCL/ISAN, fue bastante centralizada y asumida, con mayor énfasis por las AP, en un contexto de debilidad de liderazgo y constancia de la contraparte gubernamental (ministerios)

La ST tuvo un rol muy activo y dinamizador y, con frecuencia, asumió el rol de coordinación del PC FCL/ISAN. Durante la vida del PC FCL/ISAN, existieron tres coordinadores sucesivos (contratados por el MDRyT); el último profesional tiene una antigüedad en el cargo de 10 meses. De manera que las funciones de este importante cargo no tuvieron la continuidad necesaria; lo cual, podría justificar la necesidad de asumir una mayor responsabilidad, en relación a la coordinación, por parte de la ST.

Detalles complementarios sobre la eficiencia

De acuerdo al Marco de resultados (**Anexo 5)** y al Segundo Informe Semestral 2012, presentado al F-ODM, se aprecia que, en general, la mayoría de los resultados de las actividades de los cuatro componentes, fueron alcanzados, lo cual muestra una elevada eficacia en el logro de las actividades y resultados.

Por otra parte, dada la escasa coordinación del trabajo[42]la eficiencia, en términos de uso compartido y coordinado de los recursos económicos, recursos humanos y capacidad instalada, no ha sido una de las características del PC FCL/ISAN.

La necesidad de cumplir con las actividades planificadas y mejorar la coordinación entre actores, en un tiempo bastante limitado, ha requerido la contratación de personal técnico adicional, la realización de frecuentes visitas a los municipios desde el nivel central y departamental, la compra de vehículos, equipamiento, etc.

Varios entrevistados, del nivel del CDP y del CGP, expresaron su preocupación por el costo (más elevado) de las actividades, tomando como referencia experiencias previas de trabajo,realizado de manera agencial o sectorial.

El equipo evaluador considera que para una iniciativa, como el PC FCL/ISAN, que intentó desarrollar un enfoque intersectorial e interagencial para enfrentar los determinantes sociales y económicos de una problemática trascendental como es la desnutrición, la pretensión de alcanzar eficiencia en poco tiempo, resulta poco realista.

Coordinación entre los actores

Como se puede observar en el **Cuadro 1**,la mayoría de agencias realizaron las actividades operativas conformando 'binomios' con las unidades ejecutoras (casi todas brazos operativos de los ministerios correspondientes); por ejemplo, la FAO con el PASA; ONUDI con PROBOLIVIA; UNICEF con UNASBVI/municipios, etc. Durante las visitas de campo, se pudo apreciar una adecuada coordinación y trabajo coordinado entre los ´binomios'. La asistencia técnica de la FAO, ONUDI y UNICEF fue directa e incluso se contrató personal especializado y personal operativo, lo cual permitió que la coordinación sea más estrecha y continua.

Sin embargo, como se mencionó antes, las personas entrevistadas y –también- las observaciones realizadas en campo, permiten concluir que las actividades del PC FCL/ISAN fueron realizadas de manera poco coordinada entre agencias y, por consecuencia, entre sectores. En general, cada agencia y entidad ejecutora, ejecutó las actividades según su propio cronograma y capacidad instalada, sin prestar demasiada atención a la coordinación.

[42]Esta afirmación proviene de las observaciones en campo, realizadas por el equipo de evaluación y fue mencionada por todos los entrevistados, tanto del nivel central (AP y Ministerios), departamental y municipal.

Algunos ejemplos sobre la falta de coordinación: 1) La entidad encargada de los temas productivos y su agencia aliada, advirtieron la necesidad de fortalecer el Componente educativo para mejorar el uso -en el hogar- de los productos producidos en las carpas solares, para lo cual realizó la contratación de técnicos en nutrición, quienes realizaron actividades educativas muy apreciadas por la población beneficiaria. Sin embargo, el personal de salud y particularmente el personal de las UNI no tuvo participación en la actividad 2) La elaboración de los POA, realizados por las AP de manera independiente, con los municipios.

El trabajo de los articuladores, en relación a la coordinación departamental y municipal, no fue sencillo. A nivel departamentalenfrentaron enfoques sectoriales y agenciales,bastante rígidos, de los diferentes actores y no contaron con espacios de coordinación que favorezcan la articulación de actividades; por otra parte, el equipo de evaluación observó que las condiciones que les permitan un trabajo más eficaz (por ejemplo disponibilidad de vehículos para trasladarse a los municipios; un ambiente u oficina; herramientas que apoyen y sistematicen sus actividades) fueron exiguas. En general, el rol de los articuladores fue poco comprendido e incluso fue criticado por algunos entrevistados del nivel departamental. Por otra parte, es importante resaltar que los articuladores trabajaron en el PC FCL/ISAN durante un período aproximado de 10 meses, hacia el final del programa en curso.

En relación ala coordinación entre las AP, las personas entrevistadas, que trabajan en las diferentes agencias, reconocieron la necesidad de que el SNU actúe de manera coherente y armónica; de este modo, el apoyo al país y el logro de resultados sería mucho más eficiente. Pese a este reconocimiento, la coordinación entre las agencias, incluso entre las que trabajaron en temas comunes, fue muy limitada.En éste sentido, las diferentes instancias de la Gobernanza, no desempeñaron un rol efectivo.

Un entrevistado, del SNU, manifestó que 'las agencias no estaban preparadas para un PC'. En efecto, el PC FCL/ISAN asumió que la coordinación entre agencias podía ser realizada de manera natural y no existen evidencia documental que haya existido alguna estrategia concreta, orientada a mejorar la coordinación entre AP, antes del inicio del PC FCL/ISAN (situación ideal) o durante su ejecución.

Sin duda, la práctica de coordinar para alcanzar un objetivo común y prioritario para un país, es un proceso que toma tiempo y que requiere momentos de reflexión y desprendimiento; algunos entrevistados, del nivel central y departamental, manifestaron que la coordinación, hacia el final del PC FCL/ISAN (año 2012), fue mejorando, sin alcanzar niveles óptimos.

Aspectos financieros

El presupuesto aprobado de 7,000.000 USD, se distribuyó entre las Agencias Participantes de la siguiente manera (**Cuadro 4**):

Cuadro 4. Presupuesto por Agencia. PC FC L/ISAN (en USD)

AGENCIA PARTICIPANTE	PRESUPUESTO ASIGNADO	OVERHEAD (7%)	PRESUPUESTO EFECTIVO (MENOS EL OVERHEAD)	PORCENTAJE
FAO	2.795.543,00	182.886,00	2.612.657,00	39,9%
PMA	1.266.784,00	82.847,00	1.183.937,00	18,1%
UNICEF	1.478.286,00	96.710,00	1.381.576,00	21,1%
OPS/OMS	868.666,00	56.829,00	811.837,00	12,4%
UNFPA	281.410,00	18.410,00	263.000,00	4,0%
ONUDI	309.311,00	20.235,00	289.076,00	4,4%
TOTAL	**7.000.000,00**	**457.917,00**	**6.542.083,00**	**100,0%**

Fuentes: Segundo Informe Semestral 2012 y administración del PC FCL/ISAN.

La modalidad para el traspaso de los fondos fue la de "*pass through*". El F-ODM (Agente Administrativo) realizó los desembolsos, de acuerdo a la programación anual establecida por CGP, a cada Sede de las Agencias Participantes del SNU para que, de acuerdo con sus mecanismos internos, dispongan los montos para sus representaciones en Bolivia. Cumpliendo los requisitos del F-ODM (por ejemplo porcentaje de ejecución previa), se realizaron tres desembolsos, uno para cada año del proyecto.

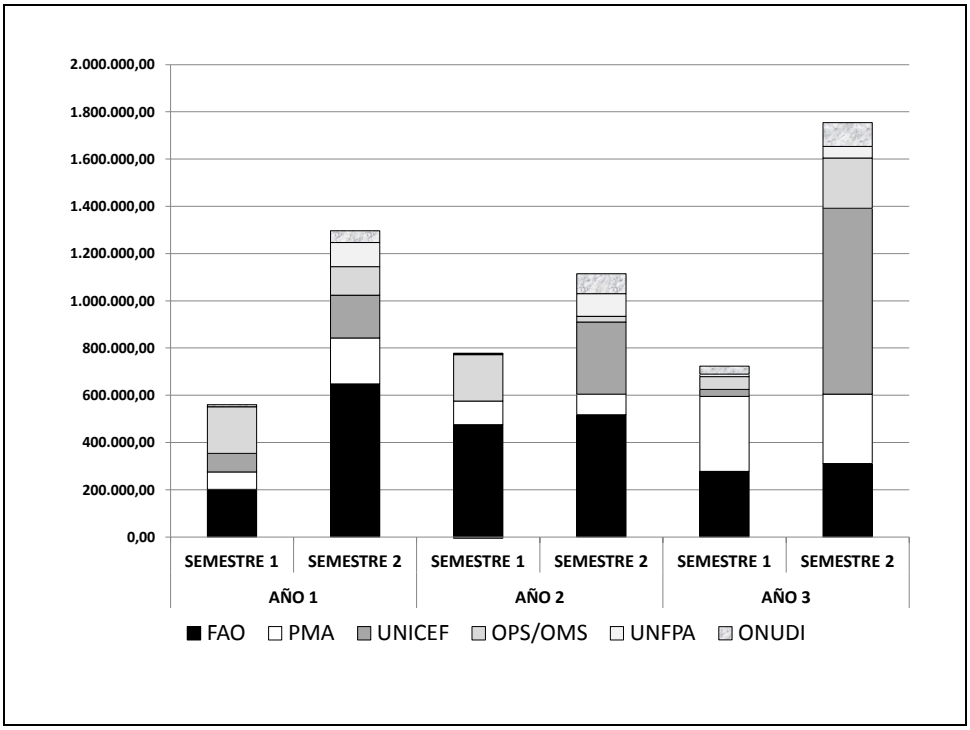
Al inicio del PC FCL/ISAN, en Bolivia, las AP emplearon las modalidades habituales de desembolso de recursos económicos a sus contrapartes; algunas depositando directamente en las cuentas de los municipios o de las entidades departamentales (ej. SEDES)

Sin embargo, hacia el año 2011, el cumplimiento de la normativa nacional[43], que obliga a las unidades ejecutoras a inscribir recursos de 'donantes' al Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE) como gasto de inversión e inscribir recursos como gasto corriente en el Ministerio de Economía y Finanzas Publicas (MEyFP), provocó considerables demoras en la ejecución del financiamiento. Esta tardía inscripción de recursos y la demora en el último desembolso[44] de recursos afectó el cumplimiento de las actividades durante los primeros semestres y particularmente en el primer semestre del año 2012. El último semestre del año 2012, fue el de mayor ejecución financiera, superando ampliamente la ejecución de los últimos semestres de los años previos**(Figura 3).**

Elequipo evaluador tuvo la oportunidad de verificar durante las visitas de campo realizadas en enero 2013, que varias actividades estaban en proceso de conclusión o fueron recientemente concluidas (por ejemplo, algunos sistemas de agua y saneamiento; tiendas de semillas; módulos productivos, etc.); esta demora se debió, en parte, a los problemas administrativos antes mencionados.

[43]DS 29308, 11 de diciembre 2007
[44] Información provista por la Secretaría Técnica

Figura 3. Secuencia de ejecución por semestres, PC FCL/ISAN



El equipo evaluador realizó un ejercicio que permita identificar la ejecución financiera por AP, por componente y por actividad. Para lo cual empleó la información contenida en los informes semestrales enviados regularmente al F-ODM y en la Matriz de Consolidación Financiera de la plataforma informática. Los primeros cálculos mostraron un gasto de cercano a los 7,000.000 USD, sin incluir el *overead* de más de 400.000 USD. Este cálculo inicial planteó un escenario de exceso de gastos. Con el apoyo del Coordinador del PC FCL/ISAN y la ST, se envió a las AP el cuadro con los cálculos iniciales para su revisión y corrección.

Según el enlace administrativo del PC FCL/ISAN, la explicación de esta incoherencia se debió a que existió confusión, por parte de las AP, en los 'montos comprometidos', los que no se restaron una vez que fueron ejecutados, incrementándose de manera artificialla cantidad de gastos. Este error fue evidente durante los dos primeros años del PC FCL/ISAN y habría sido rectificado en la matriz de ejecución del año 2012 y de la fracción trimestral del año 2013.

Para la elaboración del **Cuadro 5**, el equipo evaluador empleó la información provista para las AP, obtenida a partir de la revisión de sus sistemas administrativos de control financiero. Se considera que, para los objetivos de la evaluación final, ésta es la información más precisa que se pudo obtener. Nofue posible calcular la ejecución financiera por actividad, debido a que los sistemas administrativos de las AP[45] siguen una lógica diferente departidas presupuestarias y, técnicamente, es muy difícil obtener este nivel de detalle.

[45] Pese a la dificultad expresada, la FAO y ONUDI presentaron el detalle de gastos por actividad

Cuadro 5. Gastos ejecutados por AP, en USD. PC FCL/ISAN Bolivia

AGENCIA	PRESUPUESTO EFECTIVO (MENOS EL OVERHEAD)	AÑO 1		AÑO 2		AÑO 3		COMPROMETIDOS	TOTAL	% EJECUCION SOBRE MONTO EFECTIVO (SIN OVERHEAD)
		SEMESTRE 1	SEMESTRE 2	SEMESTRE 1	SEMESTRE 2	SEMESTRE 1	SEMESTRE 2			
FAO	2.612.657,00	201.670,00	648.259,02	475.661,25	517.614,75	277.770,83	310.984,85	0	2.431.961	93%
PMA	1.183.937,00	73.692,88	194.330,38	99.782,40	86.964,84	317.376,60	293.798,87	0	1.065.946	90%
UNICEF	1.381.576,00	78.489,55	181.148,80	-5.078,77	305.600,90	29.653,01	786.986,40	4.844,00	1.381.644	100%
OPS/OMS	811.837,00	197.680,00	120.886,00	196.471,00	24.153,00	54.255,00	212.813,00	0	806.258	99%
UNFPA	263.000,00	177,24	93.090,99	4.003,61	89.941,78	10.526,35	45.424,19	19.836,00	263.000	100%
ONUDI	289.076,00	8.320,65	49.672,87	2.144,03	84.272,60	33.682,00	100.756,79	4.444,01	283.293	98%
TOTAL USD	6.542.083,00	560.030,32	1.296.379,38	772.983,52	1.114.532,82	723.263,79	1.754.197,67	29.124,01	6.232.102	95%

Fuente: Cálculos propios en base a información brindada por las Agencias Participantes

Notas:

- *Información hasta diciembre 2012. ONUDI reportó gastos y montos comprometidos durante el primer trimestre 2013, que fueron sumados en la columna 'comprometido. UNICEF y UNFPA reportaron montos comprometidos*
- *Pueden existir reembolsos posteriores*
- *Las transacciones fueron realizadas en bolivianos, lo que obliga a realizar reajustes en relación al dólar al final de cada gestión*

El **Cuadro 5** muestra que la ejecución total, incluyendo montos comprometidos durante el primer trimestre 2013 y sin incluir el *overhead*, es ligeramente superior al 95%.

Todas las AP superaron el 90% de ejecución, siendo el PMA la AP con menor ejecución.

El dinero no ejecutado estaría alrededor de los 290.000,00 USD. Estos datos, al ser provistos por las AP, tienen un elevado nivel de confiabilidad; sin embargo, deberían ser nuevamente revisados por las unidades administrativas de cada AP, en el marco de sus mecanismos internos de auditoría financiera que, seguramente, son más detallados.

Los principales obstáculos administrativos, fueron la falta de armonización de los procedimientos administrativos de las agencias[46], el complejo proceso administrativo para inscribir los recursos en el VIPFE y el MDEyFP y demoras en los desembolsos (particularmente en el año 2012)

Según algunas personas de las AP, que fueron entrevistadas, el llenado de la planilla que consolida la información financiera -si bien- tiene un formato sencillo, no guarda coherencia con sus sistemas administrativos y representó un trabajo adicional y de poca utilidad para el control de la ejecución financiera en sus organizaciones.

Otro obstáculo administrativo, más específico, fuela carencia de un representante y de un sistema administrativo nacional de ONUDI, lo que obligó a realizar gestiones administrativas con la sede, localizada en Viena. Estas gestiones fueron prologadas y postergaron la entrega de la maquinaria necesaria para los módulos productivos.

[46] Esta observación ya fue realizada por la misión del F-ODM que visitó el PC en junio-julio 2010

El equipo evaluador, durante las visitas de campo, evidenció que varias actividades estaban siendo recién concluidas o por concluirse en las siguientes semanas; por ejemplo, los sistemas de agua para consumo humano, baños y duchas ecológicas; tiendas municipales de semillas, centro de recría de gallinas; módulos productivos (producción de puré y papas fritas, pan de papa), entrega de materiales de promoción y capacitación. Esta situación, que muestra algunas actividades inconclusas,evidencia que la gestión del proyecto no pudo responder a los tiempos determinados, en el diseño, para la ejecución del PC FCL/ISAN.

2.2.2 Implicación en el proceso: Ejercicio efectivo de liderazgo por los socios nacionales y locales en las intervenciones del PC FCL/ISAN.

La apropiación del PC FCL/ISAN en los municipios

En los municipios visitados, el equipo evaluador tuvo dificultad para caracterizar al PC FCL/ISAN ya que, en la mayoría, las personas beneficiarias (madres, productores, maestros, personal de salud, etc.) identificaron al PC FCL/ISAN como el 'Programa Desnutrición Cero' (aspecto que puede ser considerado como positivo aunque no intencional) o como el proyecto del PASA, UNICEF, etc.

Durante la recolección de información (mediante entrevistas, grupos focales y observaciones de campo), se observó que las personas reconocen que la lucha contra la desnutrición requiere de un abordaje amplio, que incluye la disponibilidad y acceso a alimentos adecuados, agua segura, salud y educación, en el marco del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada.

A nivel de los Gobiernos Municipales(17 de los 22 municipios)[47], ACOBOL actuó en varias líneas de trabajo orientadas a mejorar la información sobre el PMD-C, las capacidades de gestión y el fortalecimiento institucional de los COMAN.

El nivel de 'involucramiento' de los beneficiaros, fue bastante heterogéneo, dependiendo del componente. En el caso del Componente 1 (productivo), las familias beneficiarias (con carpas solares o cría de animales pequeños para el consumo familiar) participaron en la construcción de la infraestructura necesaria, aportaron con materiales locales, recibieron capacitación y asistencia técnica y reconocieron los importantes beneficios de contar con carpas solares, animales menores, etc., ya que se mejoró el acceso y consumo de productos de elevado valor nutritivo[48] , lo que contribuye a mejorar la seguridad alimentaria en el hogar y en las comunidades. Es de suponer que, en este tema, ha existido apropiación por parte de los beneficiarios.

En el Componente 2 (agua y saneamiento), la participación de los alcaldes, técnicos DESCOM, CAPyS y las comunidades beneficiarias, principalmente en el tema de agua para consumo humano, fue evidente. La necesidad de contar con agua es tan imperiosa queel involucramiento de la comunidad beneficiaria podría ser considerado, hasta cierto punto, natural. Sin embargo, el fortalecimiento técnico de los Gobiernos Municipales mediante los técnicos DESCOM, muchos de los cuales han sido contratados por los municipios y la organización de los CAPyS, actividades

[47] ACOBOL. Informe Técnico final de proyecto 2010-2011

[48] Los indicadores preliminares de la Encuesta de Consumo, realizada por el PASA muestran valores cercanos al 100% de indicadores relacionados con el consumo familiar de hortalizas que se producen en las carpas solares y consumo de proteína animal obtenida de cuyes y huevos

apoyadas por el PC FCL/ISAN, permiten afirmar que éste componente tiene un alto grado de apropiación por parte de los beneficiarios.

Un tema que podría provocar algunas situaciones conflictivas y afectar la sostenibilidad de los sistemas de agua, es la definición de las tarifas por el servicio; aspecto aún no definido en las comunidades visitadas por el equipo evaluador.

En el Componente 3 (prácticas de salud y nutrición), el personal de salud –antes del PC FCL/ISAN- realizaba la capacitación en las prácticas clave, empleando los materiales de AIEPI-Nut de la Familia y la Comunidad. El PC FCL/ISAN brindó herramientas de capacitación que facilitaron su trabajo (Ej. cartilla con las 10 prácticas clave) y permitió, mediante asignación de recursos económicos, la capacitación de madres, ACS, autoridades, maestros, personal de las UNI, etc.

Al margen de la Línea de Base del PC FCL/ISAN, no existe otra información, confiable, sobre la cobertura de prácticas nutricionales de las madres de niños menores de 5 años, tampoco sobre seguimiento a las actividades realizadas por ACS o a los maestros, luego de se capacitados. Por lo tanto, no es posible concluir si existió apropiación o no de las prácticas de salud nutrición e higiene promovidas por este componente.

En relación al Componente 4 (actividades intersectoriales), el mayor énfasis fue asignado al fortalecimiento de los COMAN (o instancias multi o intersectoriales similares). Las conversaciones con los diferentes alcaldes o con los coordinadores del COMAN, muestran que existe, en la mayoría de los casos, el concepto de que la lucha contra la desnutrición requiere acciones multisectoriales que trascienden al sector salud, lo cual es un avance. Sin embargo, algunos alcaldes y coordinadores del COMAN, reconocen que el trabajo multisectorial no es sencillo y que presentan debilidades (por ejemplo en la capacidad de convocatoria, organización, elaboración de proyectos, etc.)

De todas maneras, la existencia de una instancia multi o intersectorial, en los municipios, es un elemento que tiene el potencial de promover y articular acciones orientadas a la lucha contra la desnutrición.

Apropiación del PC FCL/ISAN a nivel departamental

A diferencia de lo que ocurre en los municipios, a nivel departamental no existió unainstancia multisectorial o intersectorial (por ejemplo el CODAN). El diseño del PC FCL/ISAN asumió que esta instancia estaba conformada y que el PC FCL/ISAN la fortalecería; esta suposición no fue real.

Las instituciones sectoriales, representadas a nivel departamental, que fueron visitadas por el equipo evaluador, con algunas excepciones (PASA y UNASBVI), mostraron poco involucramiento en las actividades del PC FCL/ISAN y algunos entrevistados fueron bastante críticos hacia el manejo centralizado y poco coordinado del PC FCL/ISAN. De manera que, el grado de apropiación a nivel departamental fue escaso.

Apropiación del PC FCL/ISAN a nivel nacional o central

La instancia multisectorial nacional, el CONAN, mediante su comité técnico, desempeñó un rol importante en el proceso de implementación del PC FCL/ISAN, particularmente durante el diseño y

el inicio de la ejecución; esta afirmación refleja la opinión de la mayoría de los entrevistados. A partir del año 2012, ocurrió cambio de autoridades y de varios técnicos del CT-CONAN [49]. Si bien, la participación de la nueva coordinadora del CT-CONAN fue menos percibida, por los entrevistados, la representación del CT-CONAN en la ST se mantuvo.

La participación de las otras instancias Gubernamentales, incluyendo al Ministerio Líder, fue secundaria. Uno de los aspectos que afectó la participación y apropiación, del PC FCL/ISAN, fue el cambio de autoridades y de representantes de los ministerios en las diferentes instancias de la Gobernanza.

Dos Ministerios 'clave', tuvieron una participación bastante reducida: El Ministerio de Salud y Deportes y el Ministerio de Educación (durante el año 2012, el ME, tuvo una participación muy irregular en las sesiones ampliadas convocadas por la ST)

La apreciación del equipo evaluador, en relación a la apropiación del PC FCL/ISAN, por parte de las entidades gubernamentales que participaron en el PC FCL/ISAN, es que fue escasa y que su liderazgo no fue constante.

Todas las personas entrevistadas, del nivel central, tanto de AP como de ministerios, reconocieron la necesidad de trabajar desde una perspectiva intersectorial y promover el fortalecimiento de las capacidades locales para enfrentar la desnutrición. Desde este punto de vista, existe una apropiación del concepto.

2.3 Resultados/Eficacia, Sostenibilidad

2.3.1 Eficacia: El grado en que se han alcanzado los objetivos del PC FCL/ISAN

Este acápite es descrito tomando como referencias a los siguientes documentos: Programa de Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta Local para la Ejecución de Iniciativas Sectoriales del PMD-C, 2009; Línea de Base del PC FCL/ISAN, 2010; Marco de resultados del PC FCL/ISAN, actualizado a diciembre 2012 **(Anexos 5**) y el segundo informe semestral 2012 y, complementariamente, la información recolectada durante las visitas de campo, grupos focales y entrevistas en profundidad.

Indicador de impacto: *Reducción en un 30% de la prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas de 6 a 23 meses; 50% en la prevalencia de anemia en niños y niñas de 6 a 23 meses y 50% en la prevalencia de anemia en mujeres en edad fértil*. Este indicador no fue medido. En la línea de base, la prevalencia de desnutrición crónica en niños menores de 2 años, para el total de municipios, fue del 39% y la prevalencia de anemia en niños de 6 a 23 meses y mujeres en edad fértil fue de 57,8 y 42.3 respectivamente.

Resultado del programa conjunto: Fortalecimiento de la capacidad de respuesta local para la ejecución intersectorial del PMD-C en 22 municipios de alta vulnerabilidad. No existen indicadores específicos para medir este resultado. Se asume que integra los cuatro efectos del PC FCL/ISAN.

[49] Un momento crítico, para el curso del PC, fue el cambio de la Coordinadora del CT CONAN, ocurrido a inicios del 2012, lo cual afectó el liderazgo de esta instancia de coordinación multisectorial nacional

Solamente en tres municipios de Cochabamba, se implementaron los cuatro componentes. En estos municipios se trabajó en 253 comunidades; de éstas, solamente en 12 (5%) coincidieron las actividades de los cuatro componentes, sin incluir a los módulos de producción y considerando que los componentes 3 y 4 fueron implementados en todas las comunidades.

Resultados por Componente

Componente 1.*La mejora en la disponibilidad y acceso a los alimentos, incrementando su producción agrícola y pecuaria; la mejora en la producción de semillas y fertilizantes y el acceso al riego; y el desarrollo y fortalecimiento de la capacidad de transformar y manipular alimentos destinados a la alimentación escolar y comunitaria*.

Este Componente desarrolló actividades en 5 municipios de Cochabamba. Según el marco de resultados de la propuesta del PC FCL/ISAN, el 'Producto 1.1' debía beneficiar, al menos, a *99.860 niñas y niños, mujeres gestantes y en período de lactancia.* El Marco de Resultados*actualizado,* informa *que se ha mejorado la disponibilidad y acceso de alimentos en calidad y cantidad de al menos 21.489 niñas y niños, mujeres gestantes y en periodo de lactancia.*Esta discordancia se debe a la corrección del error de estimación en el diseño, que consideró a los 22 municipios como objetivo de la intervención y no a los 5 en los que el componente fue desarrollado. Tomando en cuenta esta corrección, el Producto 1.1, que contribuye al Resultado 1, fue cumplido.

Las actividades de incremento de la producción agropecuaria (con excepción de las microempresas de producción de semillas, cultivos agrícolas, proyectos de riego, cría de cuyes y gallinas), en general fueron cumplidas de acuerdo a las metas establecidas y, algunas, fueron superadas. Se trabajó con particular énfasis en la implementación de carpas solares familiares, que beneficiaron a familias con hijos menores de 5 años. La tecnología empleada (ej. uso de techos de *agrofilm* que crearon condiciones óptimas de temperatura y humedad para la producción, el uso del espacio, etc.), permitió el crecimiento de una gran variedad de hortalizas, muchas novedosas para la población (ej. brócoli, rábano, pepino, etc.) Se trabajó en el componente educativo y de capacitación, orientado a las buenas prácticas agrícolas, manejo de suelos, etc., y, más tarde, durante el año 2012, se complementó con la educación nutricional para la preparación y consumo de los productos.

El 'Producto 1.1' incluyó la cría de cuyes y de gallinas. Las metas previstas, en relación a la entrega de cuyes y gallinas a las familias con niños menores de 5 años, no fueron alcanzadas, debido a que el presupuesto para la compra de estos animales tuvo que ser reducido. En el diseño, no se contempló la construcción de infraestructura (cuyeras, gallineras) y fue necesaria la reprogramación de los recursos para cubrir esta deficiencia.

Este Componente incluye al 'Producto 1.2', referido a la creación de 9 módulos de transformación de alimentos, en los municipios de Cochabamba. Hasta la conclusión del proyecto, se alcanzó a equipar cinco módulos, en los municipios de Tapacarí (producción de galletas de chuño), Bolívar (cereal fortificado con pito de cañahua; producción de puré de papas/papas fritas) y Tacopaya (producción de cereal fortificado con pito de cañahua, trigo y otro productos; elaboración de pan

de papa). Existió un sexto módulo de transformación, localizado en el municipio de Santa Cruz de la Sierra (al este del país), relacionado con la producción de 'jarabe de sangre' de vacunos. ONUDI/PROBOLIVIA, realizó asistencia técnica en Producción Más Limpia (PML); pero, debido a una serie de inconvenientes externos al PC FCL/ISAN (ej. dificultad para coordinar con un gobierno extranjero y con una empresa privada), éste modulo fue excluido del producto 1.2.

El equipo evaluador visitó dos módulos de producción, advirtiendo la existencia de una adecuada infraestructura, equipamiento, organización y personal de la comunidad –de ambos sexos- capacitado.

Ninguno de los módulos productivos, hasta el final del PC FCL/ISAN se encontraba en etapa de producción. De inicio, el mercado para los productos transformados, será el de los municipios, en el marco del Programa e Alimentación Escolar.

El efecto del componente productivo, en las familias beneficiarias, es notable, aspecto advertido durante las visitas a familias con carpas solares y animales menores y durante los grupos focales. Se pudo observar que los productos son consumidos, por las familias y los niños/as mayores de 6 meses, con lo cual se habría mejorado el acceso y consumo de una variedad de productos vegetales, ricos en micronutrientes, y mejorado el consumo de proteína animal.

De acuerdo a los resultados iniciales, de una encuesta de consumo que se encuentra siendo aplicada por el PASA, que incluye a 100 familias beneficiarias de los 5 municipios en los que se implementó este componente, el 100 % de familias y el 99% de niños/as menores de 5 años[50] , consumen uno o más productos de las carpas familiares y el 86% de familias y el 87% de niños/as menores de 5 años consumen diariamente productos de origen animal (huevos y cuyes). Esta encuesta será concluida hacia finales de marzo 2013.

Sin embargo, la cobertura de la intervención fue limitada a 5 municipios, reduciendo su potencialidad de impacto en el marco del PC FCL/ISAN.

En relación al enfoque de género, este componente no tiene indicadores que discrimen el grado de participación de varones y mujeres. El equipo evaluador pudo observar, durante las visitas de campo, una sesión de capacitación en la preparación de alimentos, empleando los productos de las carpas solares, en las que la participación de las mujeres era predominante.

No se pudo evidenciar que el PC FCL/ISAN haya apoyado, de manera directa la realización de convenios entre productores y organizaciones públicas, privadas o de otro tipo, con la finalidad de continuar el trabajo orientado a mejorar la producción y la seguridad alimentaria; sin embargo, creó las condiciones para hacerlo, fortaleciendo su capacidad técnica y brindando algunos insumos básicos (por ejemplo: sistemas mejorados de riego, semillas, cuyes, gallinas, etc.).

En éste sentido, durante el período de ejecución del PC FCL/ISAN, varios municipios, unidades ejecutoras y ministerios, establecieron acuerdos con organismos de asistencia técnica y financiera, para fortalecer o emprender programas o proyectos relacionados con la temática de

[50] Los evaluadores suponen que son niños de 6 – 59 meses de edad

producción, seguridad alimentaria y nutrición (esta información fue comunicada por varios entrevistados, pero no pudo ser documentada). A nivel de los municipios, se observó la participación de ONGs (por ejemplo Plan Internacional,) con fuertes enfoques productivos.

Componente 2.*La mejora en el acceso y uso efectivo de servicios mejorados de agua y saneamiento, junto a acciones de coordinación con los sectores de salud y educación para el fortalecimiento de la capacidad de respuesta local integrada en higiene nutrición y salud.*

Los productos correspondientes a este componente fueron alcanzados y prácticamente todas las metas, fueron superadas. Se alcanzó a cubrir a 87 comunidades de 17 municipios, siendo que la meta consideraba alcanzar a 72 comunidades de 8 municipios.

Las actividades incluyeron: la construcción (mediante licitación pública) de sistemas de agua para consumo humano, instalación de baños ecológicos y duchas en unidades educativas, contratación de recursos humanos (técnicos DESCOM), conformación de CAPyS, capacitación en mantenimiento de sistemas de agua, practicas de higiene, etc.

Los sistemas de agua, visitados por el equipo evaluador, en municipios de Cochabamba y Chuquisaca, aún no se encontraban en funcionamiento. La mayoría de los baños y duchas ecológicas estaba siendo concluida y se esperaba que esté lista antes del inicio de clases escolares (fines de febrero 2013).

Se logró que varios técnicos DESCOM, contratados (total o parcialmente) por el PC FCL/ISAN, fueran incorporados como empleados de los Gobiernos Municipales; estos técnicos desempeñaron un rol importante para la conformación de CAPyS, conformación de Comités de Higiene escolar y actividades de capacitación y supervisión y fortalecieron las Unidades Técnicas Internas Municipales (UTIM)

Durante las visitas, se apreció que varias comunidades, no incluidas en el PC FCL/ISAN, contaban con sistemas de agua para consumo humano, construidas, previamente, por ONGs y una de las Agencias Participantes; por lo tanto, la cobertura real de estos sistemas es mayor. En la línea de base del PC FCL/ISAN, se reportó una cobertura de 62,7% de hogares que se abastecen con agua mediante cañería dentro del hogar.

También se pudo observar, en varias casas, la existencia de letrinas abandonadas o que servían como depósitos, construidas por algún proyecto previo.

Las bases de datos, relacionadas con la implementación de estas actividades, a las que el equipo evaluador accedió, muestran información discriminada según género, de la participación de las personas en las diferentes actividades. Lo cual refleja un interés para promover una participación más equitativa de las mujeres; sin embargo aún se aprecia la predominancia de los varones. Por ejemplo, solo el 15% de los 121 CAPyS conformados son liderizados por mujeres.

En general, este componente puede ser calificado como exitoso y aportó aspectos novedosos (por ejemplo los 'baños ecológicos'). La principal observación es la falta de estrategias que permitan enfrentar los períodos de sequia, que son intensos en la mayoría de los municipios de intervención.

Componente 3.*El desarrollo de conocimientos, actitudes y prácticas en aspectos de alimentación y nutrición, de higiene e inocuidad, y salud reproductiva a través de información, servicios, gestión del conocimiento de grupos especiales y equipamiento*.

Este componente fue implementado en los 24 municipios.

El 'Producto 3.1' habría sido alcanzado[51]. Este producto tiene tres enfoques: educación nutricional, considerando las 10 prácticas clave de salud y nutrición, y promoción de la Salud Sexual y Reproductiva; dotación de cocinas mejoradas (MALENA) a centros PAN y Unidades educativas; y gestión del conocimiento.

El componente educativo fue el que recibió mayor énfasis y todas las actividades planteadas fueron cumplidas. Se capacitó a ACS, maestros, personal de salud y mujeres líderes, con el objetivo que estas personas lleguen con mensajes adecuados, promovidos por el MSD, a las madres de niños/as y mujeres.

En cambio, la dotación de cocinas mejoradas no alcanzó las metas previstas, debido a dificultades para identificar proveedores idóneos (técnicamente y con costos razonables) o a la existencia previa de cocinas en los centros PAN.

El producto 3.1 incluye una actividad relacionada con la 'gestión del conocimiento' (aspecto recomendado en la Guía para la elaboración de Programas Conjuntos del F-ODM) en la cual existe una tarea que resulta insuficiente para cumplirla. El portal Nutrinet, desarrollado antes del PC FCL/ISAN, no fue actualizado y el estudio sobre mezclas de alimentos 'inmunonutricionales', no ha sido difundido.

El problema con este Componente radica en la falta de información confiable que permita identificar el efecto de las capacitaciones sobre los conocimientos y, fundamentalmente, sobre las prácticas promovidas en la población destinaria (madres de niños menores de 5 años, mujeres en edad fértil). Por otra parte, tampoco existe información sobre la calidad del trabajo de los ACS capacitados, maestros o del personal de salud.

Se realizó una evaluación rápida[52], con el objetivo de determinar el grado de conocimientos sobre las 10 prácticas clave promovidas por el PC FCL/ISAN y otros aspectos, mediante la aplicación de encuestas a ACS, maestros y estudiantes de 15 municipios incluidos en el PC FCL/ISAN. Los resultados muestran, en general, debilidad en los conocimientos, particularmente relacionados con alimentación complementaria, micronutrientes y signos de peligro (de niños/as y embarazadas), por parte de maestros y alumnos. No se averiguó conocimientos de los ACS.

[51] El equipo evaluador tiene dudas en relación a la modalidad de cálculo de la cobertura del número de niños/as y familias beneficiarias

[52] Resultados de la Evaluación Rápida a Grupos Sociales, Agentes Comunitarios de Salud, Maestros y Estudiantes de Municipios de los Departamentos de Chuquisaca y Cochabamba del Proyecto "Fortalecimiento de las Capacidades Locales FCL/ISAN 2013". OPS/OMS, SEDES Chuquisaca y Cochabamba. Bolivia, febrero 2013

Componente 4.*La aplicación plena de metodologías de concertación y ejecución inter y trans-sectorial en el nivel local para asegurar la concurrencia de intervenciones nacionales multiministeriales, departamentales y municipales para la erradicación de la desnutrición*.

El Componente 4 fue implementado en los 24 municipios.

El 'Producto 4.1' originalmente era: '*Las organizaciones comunitarias de base empoderadas promueven la participación y coordinación intersectorial en la ejecución del PDM-C en 1.146 comunidades, hasta el año 2012*'. En el marco de resultados, el producto alcanzado es: *'Los 24 Consejos Municipales de Alimentación y Nutrición (COMAN), promueven la participación y coordinación intersectorial en la ejecución del PMD-C, en 1.146 comunidades de 24 municipios'*. Esta diferencia es el reflejo de un esfuerzo, posterior al diseño, por tratar de mejorar y concretizar la definición del Producto.

No es posible determinar si el producto 4.1, reformulado, ha sido alcanzadoen toda su dimensión; es decir, si efectivamente los COMAN han promovido la participación y coordinación intersectorial.Sin embargo, las actividades y tareas planteadas, para este componente, con algunas excepciones (ej. Reuniones intersectoriales para elaborar POAs de los COMAN; apoyo al SVINC), han sido cumplidas.

El principal enfoque fue el de fortalecer a los COMAN, mediante equipamiento, capacitación e incidencia política.Una de las actividades más relevantes de este componente, fue el trabajo de ACOBOL, que abordó directamente el fortalecimiento de las capacidades locales para implementar el PMD-C, mediante acciones de comunicación; fortalecimiento de capacidades de gestión y fortalecimiento institucional del COMAN. Estas acciones fueron realizadas durante la segunda parte del año 2010 hasta el 2011; por lo tanto, no tuvieron continuidad durante la vida del PC FCL/ISAN.

Además, un elemento favorable, que promovió y aceleró la conformación de los COMAN (más o menos desde el año 2010) fue el Incentivo Municipal promovido por el PMD-C.

Las visitas a los COMAN, realizadas por el equipo evaluador, encontraron diferencias sustanciales entre ellos. Algunos (ej. COMAN de Arque, Icla y Tomina[53]) están mejor estructurados y el coordinador demuestra liderazgo y poder de convocatoria lo que se traduce en acciones concretas (Ej. elaboración de POAs, incorporación de presupuesto para el funcionamiento del COMAN en los POAs municipales, reuniones regulares con los diversos sectores y organizaciones representadas en el COMAN, seguimiento a las actividades, etc.); en cambio, otros son poco activos y tienen escasa capacidad de convocatoria.

Un elemento que favoreció la conformación de los COMAN, fue el incentivo municipal promovido por el PMD-C, lo cual favoreció el trabajo realizado por el PC FCL/ISAN en éste componente.

Muchas personas, mencionaron que el PC FCL/ISAN ha logrado que las autoridades municipales, incluyendo al coordinador del COMAN, 'modifiquen su mentalidad' permitiendo el desarrollo de una visión más amplia de la problemática nutricional (la frase 'cambio de mentalidad', refiriéndose

[53] El Coordinador del COMAN del Municipio de Tomina es funcionario de una ONG

a las autoridades municipales, fue mencionada por varias personas entrevistadas, especialmente a nivel de las unidades ejecutoras).

El Componente 4, además de la actividad antes mencionada, incluyó otras tales como: ' Apoyo a la ejecución de una estrategia comunitaria de salud, nutrición y saneamiento liderada por las Organizaciones Comunitarias de Base, con énfasis en organizaciones de mujeres…'; 'Apoyo a la implementación de los sistemas de Monitoreo y Evaluación del PMD-C a nivel local, con la participación protagónica de las comunidades y de Vigilancia Nutricional'; 'Promoción de una adecuada implementación del componente de seguridad alimentaria y nutricional en los procesos pedagógicos y en la gestión educativa'; 'Seguimiento a los niveles de consumo de alimentos, producción total, productividad por cultivo, superficies sembradas y cosechadas'; 'Apoyo a las acciones de supervisión, monitoreo y evaluación de los procesos: educación nutricional, alfabetización y pos alfabetización de la población adulta, priorizando mujeres en edad fértil'; 'implementación del paquete AIEPI-Nut con un enfoque intercultural y de género'

Como se advierte, el componente 4 reunió varias actividades que, si bien, podrían tener alguna relación con el producto 4.1, esta relación no es directa. Las tareas de cada actividad tampoco contribuyen al cumplimiento de las actividades.

Esta mezcla de actividades, debilitó al componente 4, aspecto ya mencionado durante el análisis de diseño.

El fortalecimiento de las capacidades locales, buscó mejorar la participación de las mujeres. ACOBOL promovió la participación de concejalas en las diferentes actividades y en muchas reuniones (según informe final de ACOBOL), la participación femenina en las reuniones fue predominante. Sin embargo, la presencia de mujeres, como Alcaldesas, no llega al 30%.

La contribución del PC FCL/ISAN en la aplicación del PMD-C y de políticas de seguridad alimentaria y producción y al logro de los ODM

Es necesario reconocer, que el PC FCL/ISAN permitió verificar, 'en terreno' las dificultades que implica el llevar a la práctica un enfoque multisectorial o intersectorial, incluso fuertemente sustentado por políticas nacionales, para enfrentar un problema trascedente.

En este sentido, el PC FCL/ISAN ha contribuido con lecciones prácticas que, se espera, puedan ser tomadas en cuenta para el desarrollo e implementación de iniciativas similares. Estas lecciones se detallan más adelante.

Los municipios más favorecidos, en cuanto a la posibilidad de lograr los ODM[54], fueron los que se beneficiaron con los cuatro Componentes. Siendo más evidentes los logros relacionados con el cumplimiento del ODM 1 y su meta 1C y ODM 7, meta 7B.

2.3.2 Sostenibilidad: Probabilidad de que los beneficios de la intervención perduren a largo plazo

[54]No existe información cuantitativa que permita determinar de manera confiable el efecto del PC sobre indicadores de nutrición y mortalidad materna y de la niñez en los municipios de intervención.

El PC FCL/ISAN, mediante la ST, promovió el desarrollo de una estrategia de sostenibilidad conjunta; sin embargo, esta no pudo ser consensuada.

Las observaciones realizadas en las visitas de campo y las entrevistas realizadas, a todo nivel, muestran que existieron diversas estrategias de sostenibilidad, aplicadas de manera sectorial y agencial, según las características propias de cada actividad y de la experiencia previa. Estas estrategias, tienen en común los principios de que la sostenibilidad depende de la capacidad local y de la existencia de políticas públicas que, de alguna manera, demanden el cumplimiento de actividades orientadas hacia la seguridad alimentaria y a la lucha contra la desnutrición.

Algunos entrevistados consideran que, al estar enmarcado y guardar estrecha coherencia con el PMD-C, existiría una garantía de sostenibilidad de las acciones del PC FCL/ISAN.

No se han identificado agencias que, a partir de su propia iniciativa, hayan buscado financiamiento para trabajar, de manera conjunta, en proyectos de características similares a las de la Ventana ISAN.

Sin duda, aunque es una verdad de perogrullo, la viabilidad y sostenibilidad de un enfoque intersectorial, depende de la existencia de recursos financieros suficientes y sostenidos, recursos, actualmente no identificados y no, solamente, de la existencia de leyes o políticas públicas. Para que la política sea cumplida, es necesario contar con financiamiento suficiente y sostenido.

Por otra parte, y sin restarle importancia, la sostenibilidad, desde un punto de vista social, es otro aspecto de gran importancia. Este tema, incluye aspectos de movilización social, que conduzcan a la apropiación, por parte de la comunidad organizada (organizaciones sociales de base), de un programa.

Tomando en cuenta la debilidad de ambos elementos, el financiero y la participación o involucramiento social, el PC FCL/ISAN no aparenta ser sostenible.

La sostenibilidad de las acciones, consideradas de manera aislada, es variable.

Las actividades productivas son relativamente sostenibles. Las familias beneficiarias reconocen las ventajas de contar con carpas solares, animales para consumo, etc. y poseen el conocimiento para sostener estas actividades, al menos durante un tiempo razonable. Sin embargo, requerirán, del apoyo externo o, en otras palabras, de algún grado de subvención; por ejemplo, para la reposición de los techos de *agrofilm* de las carpas solares o para la reposición de animales, en caso de que exista la necesidad[55]

Los módulos de transformación, probablemente, sean las actividades menos sostenibles. En el momento actual, la capacidad instalada efectiva supera la demanda del mercado (capacidad de la demanda)[56]. El mercado se limita a los Gobiernos Municipales, los que comprarán los productos

[55]Durante las visitas de campo, a comunidades beneficiadas con la entrega de animales menores, los cuyes de varias familias de una comunidad, fueron atacados por un depredador. Las familias no tenían la capacidad económica de reponer estos animales y esperaban la reposición por parte del PASA

[56] Cuadro enviado al equipo de evaluación por PROBOLIVIA, marzo 2013.

para que sean empleados en el Programa de Alimentación Escolar[57].

Durante las visita a los dos módulos de transformación, se observó que la transformación precisa de la compra de insumos básicos (harina, azúcar, leche, gas, etc.) y no se logró identificar un plan de negocios y no existía claridad en relación a los medios de distribución de productos[58]. Por otra parte, las personas de la comunidad, que trabajaban en el módulo de producción de puré de papas y papas fritas, priorizaban a este último producto y desconocían cómo manejar o desechar el aceite residual. Lamentablemente, el PC FCL/ISAN, deja a las personas encargadas de la transformación de alimentos sin asistencia técnica en un momento crítico, justo antes de iniciar la producción.

En relación a las actividades de agua y saneamiento. La sostenibilidad de estas actividades, particularmente del mantenimiento de los sistemas de agua para consumo humano, es más probable, debido a la característica esencial de este elemento y a la capacidad instalada en los municipios (técnicos DECOM, CAPyS, UTIM, etc.). Sin embargo, será necesario resolver el tema de las tarifas, para asegurar la disponibilidad de recursos que permitan que los sistemas de agua sean sostenibles.

Las duchas solares y baños ecológicos, instalados en unidades educativas, plantean interrogantes sobre su sostenibilidad y dependerá de la aplicación de prácticas adecuadas para su uso y un buen mantenimiento.

Las intervenciones de salud, podrían ser sostenibles, ya que se encuentran enmarcadas en las actividades habituales del personal de salud. Estas actividades cuentan con apoyo financiero sectorial para ser desarrolladas; pero, la tardía en insuficiente asignación de recursos financieros y materiales, es una queja recurrente del personal de salud. La falta de apoyo económico para realizar talleres y el apoyo con materiales de capacitación, que brindó el PC FCL/ISAN, reducirá la intensidad de las actividades.

Por otra parte, en los ámbitos donde el PC FCL/ISAN fue implementado, la mayoría de las agencias del SNU continuará apoyando las actividades emprendidas, con recursos propios u otras fuentes de financiamiento, como habitualmente lo vienen haciendo; este es el caso de UNICEF, OPS/OMS y UNFPA.

Los POAs municipales 2013, a los que el equipo evaluador tuvo acceso (Tacopaya, Arque, Sopachuy y Tomina), incluyen presupuestos para actividades productivas, agua y saneamiento, salud y educación e incluso financiamiento para el funcionamiento del COMAN. No es fácil precisar si estos presupuestos son suficientes.

Según los alcaldes entrevistados, estas actividades son regularmente programadas desde hace varios años (probablemente desde el año 1994, cuando se promulgó la Ley de Participación Popular). La asignación de presupuestos en los POA de los municipios, definitivamente, mejora la posibilidad de sostenibilidad de las acciones emprendidas.

[57] Los evaluadores tienen observaciones en relación a la elaboración de papas fritas para el Programa de Alimentación escolar

[58] PROBOLIVIA, luego de leer el Proyecto del Informe final, aclaró que los Módulos de producción cuentan con Plan de Negocios y estrategias de distribución de los productos. Durante las visitas del equipo evaluador, no se pudo identificar algún documento relacionado con estos temas y los operadores tampoco los conocían.

3. CONCLUSIONES

Diseño

- El PC FCL/ISAN guarda coherencia externa, ya que se alinea con el logro de los ODM, con las políticas nacionales relacionadas con la erradicación de la desnutrición, producción y seguridad alimentaria en Bolivia y una estrecha concordancia con los objetivos del PMD-C promovido por el Gobierno de Bolivia desde el año 2006
- El PC FCL/ISAN ha sido concebido y ejecutado como una estrategia de apoyo y fortalecimiento a la implementación del PMD-C, en un ámbito relativamente reducido y mejor controlado (24 municipios en dos departamentos)

- En relación a la coherencia interna, de manera general responde a las necesidades de los municipios con elevada vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria; sin embargo, algunas peculiaridades de los municipios (intervenciones previas, necesidades específicas, organizaciones sociales existentes) no fueron consideradas y abordadas con suficiente detalle

- El diseño no tuvo un enfoque orientado hacia la 'movilización social', entendido como una gestión participativa (que incluya la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación) con los beneficiarios (comunidad organizada)

- Los indicadores de impacto del PC FCL/ISAN (30% de reducción de la desnutrición crónica en niños/as menores de 6 a 23 meses y 50% de la anemia en niños y mujeres en edad fértil) tienen poca probabilidad de ser alcanzados por un programa de 3 años de duración y muchas estrategias (Ej. incremento de la producción agropecuaria, fortalecimiento del desayuno escolar, mejora del saneamiento básico, etc.) tienen potencial impacto, pero a largo plazo

- El objetivo del proyecto (*el fortalecimiento de la capacidad de respuesta local para la ejecución intersectorial del PMD-C en 22 municipios de alta vulnerabilidad'*), refleja la principal estrategia de abordaje del PC FCL/ISAN. Al ser planteada como objetivo, en el diseño, se debió incluir alguna propuesta de indicadores que permitan medir su cumplimiento

- Los cuatro componentes del PC FCL/ISAN, son pertinentes para lograr la mejora del estado nutricional, a mediano (componente 2) y a largo plazo (componentes 1, 2 y 4) y para fortalecer la capacidad de respuesta local para implementar el PMDC. El componente 1, desde el diseño, tuvo una cobertura muy reducida (5 municipios localizados en Cochabamba). El componente 4, en su diseño, fue el más débil ya que incluyó ciertas actividades y *subactividades* de coherencia discutible

- El diseño *horizontaliza* los componentes, sus actividades y sus responsables y las coloca 'en paralelo', sin mecanismos claros de interrelación o articulación

- Existe, por lo tanto, una debilidad conceptual en cuanto al 'enfoque intersectorial'; esta debilidad produjo un diseño multisectorial poco articulado, con énfasis en la realización de actividades sectoriales y agenciales

- El diseño del PC FCL/ISAN incluye el Marco de Resultados, que permitió el desarrollo de la plataforma informática para el monitoreo del avance de las actividades y de la ejecución financiera

- La matriz de ejecución financiera no tomó en cuenta en cuenta los sistemas financieros y administrativos propios de cada AP, lo cual dificultó su llenado y produjo errores de estimación

- Las recomendaciones de la EMT fueron analizadas y, en base a ellas, se desarrolló un plan de mejoras, orientado a mejorar la coordinación a nivel departamental y municipal y a reprogramar actividades. Estos aspectos mejoraron la implementación del PC FCL/ISAN en la última etapa del PC FCL /ISAN

- La sostenibilidad de las acciones, planteada desde el diseño, radica en el amparo otorgado por la estructura y políticas nacionales vigentes, en la articulación con otros proyectos o iniciativas y en el desarrollo de las capacidades locales. El PC FCL/ISAN elaboró un plan de sostenibilidad del PC FCL/ISAN que no fue aplicado

- En el diseño, el enfoque de género es poco evidente y poco *transversalizado* entre los componentes. Solamente en el Componente 3, existen actividades concretas e indicadores que reflejan este enfoque

Proceso

- Se debe considerar al PC FCL/ISAN como parte de un proceso orientado a enfrentar los determinantes de la desnutrición desde una perspectiva intersectorial, emprendido por el Gobierno Nacional. Al inicio, este es un proceso de aprendizaje ('aprender haciendo') y, seguramente, es menos eficiente en comparación con el trabajo sectorial ya bien conocido y experimentado. Si se logra continuar con el proceso, sin duda, la eficiencia será alcanzada

- El proceso de implementación del PC FCL/ISAN ha sido muy dinámico e enriquecedor. Prácticamente, detrás de cada acción desarrollada existe una historia que merecería ser estudiada con mayor profundidad, no en el marco de una evaluación general; sino, mediante estudios de caso específicos

- El modelo de la Gobernanza del PC FCL/ISAN fue importante para el logro de los resultados, pero no logró desarrollar estrategias ni instrumentos que optimicen el trabajo conjunto y coordinado, entre AP y sectores

- La gestión del PC FCL/ISAN fue centralizada. El análisis, discusión y toma de decisiones, que repercutían a niveles operativos, fueron realizadas al interior de la estructura de la Gobernanza, particularmente durante las sesiones plenaria convocadas por la ST

- No existió una instancia de articulación y toma de decisiones, relacionada con las actividades del PC FCL/ISAN, a nivel departamental. A nivel municipal, los COMAN fueron espacios de diálogo y concertación, pero al carecer de la información necesaria (que podría ser brindada

por un sistema de seguimiento y monitoreo local) y, en algunos casos, debilidad de liderazgo del coordinador del COMAN, la capacidad de esta instancia multisectorial para tomar decisiones fue limitada

- La reducida coordinación entre AP, afectó la coordinación entre sectores, con efectos a todo nivel (nacional, departamental y municipal)

- La estrategia conjunta de comunicación e incidencia no logró consenso, particularmente entre las AP. El PC FCL/ISAN no pudo ser 'posicionado' a nivel de los municipios. Este aspecto no debería ser considerado como negativo ya que se trabajó en el marco del PMD-C; sin embargo, pudo ser una actividad concreta que pudo mejorar la coordinación entre actores

- En general, el rol y liderazgo de los representantes de los 6 ministerios durante el proceso de diseño y ejecución del PC FCL/ISAN fue débil, debido a varios factores que escapan al control de la gestión del PC FCL/ISAN (ej. rotación/cambio o ausencia de representantes de ministerios). Siendo las APy el CT CONAN y, quienes asumieron el rol más visible

- Los procesos administrativos de cada agencia y los procedimientos propios del país (ej. inscripción de recursos ante el VIPFE), representaron un problema que afectó el curso del PC FCL/ISAN; por ejemplo, en la celeridad de la transferencia recursos para la ejecución de actividades o procedimientos para la adquisición de insumos o, incluso, en la actualización de la planilla de ejecución financiera de la plataforma informática.

- El equipo evaluador enfrentó dificultades para realizar la estimación financiera por AP y por actividades de cada componente, debido a la poca coherencia entre la información que brindan los sistemas financieros propios de las AP y el formato de informes requerido por el F-ODM. Tanto los informes semestrales como la planilla de ejecución financiera (de la plataforma informática), fueron de limitada utilidad para realizar el cálculo de ejecución financiera de las AP

- Según la información provista –directamente- por las AP, la ejecución financiera, alcanzó niveles elevados, en rangos que oscilan entre el 90-107%

- El sistema de Seguimiento y Monitoreo del PC FCL/ISAN, estuvo orientado hacia la ejecución de actividades y ejecución financiera, mediante una plataforma informática accesible 'en línea'; esta herramienta facilitó la elaboración de informes, particularmente, para la el F-ODM

- No se logró incorporar, en el sistema de Seguimiento y Monitoreo del PC FCL/ISAN, información recolectada por otras fuentes que permitan el monitoreo del estado nutricional o las prácticas nutricionales (ej. SOAPS, SVINC)

- Además del componente 3, los otros componentes también promovieron la participación más equitativa de mujeres en varias actividades, sobre todo de capacitación; sin embargo, se advierte que aún la presencia de mujeres en algunas instancias de decisión es reducida (ej. CAPyS, COMAN)

- Se elaboró un plan de sostenibilidad conjunto, que no fue aplicado por las AP; sin embargo, algunas agencias consideraron diversas estrategias 'de salida' de manera individual

Resultados

- No existe información cuantitativa que permita determinar el efecto del PC FCL/ISAN sobre los indicadores de impacto (desnutrición y anemia) o información confiable sobre la aplicación de prácticas nutricionales clave por parte de madres de niños/as menores de 2 años

- No es posible determinar si el objetivo de 'Fortalecimiento de la capacidad de respuesta local para la ejecución intersectorial del PMD-C' en los municipios, ha sido alcanzado, debido a que no existen indicadores específicos

- En 3 municipios (de los 5 en los que se trabajó con el componente productivo, C1) se desarrollaron los cuatro componentes

- En los municipios en los que se trabajó el componente productivo, se verificó incremento del acceso y consumo a alimentos apropiados y diversificados; aspectos que contribuyen a reducir la inseguridad alimentaria en los hogares

- El componente productivo incluyó a la educación alimentaria y nutricional como un elemento importante. Esta inclusión refleja una nueva visión del sector, que va mas allá de la producción de alimentos y que considera la necesidad de incorporar elementos educativos enfocados a que las familias y, particularmente, los niños mayores de 6 meses consuman, efectivamente, los alimentos producidos de manera segura y apropiada

- Los módulos de transformación, implementados durante el PC FCL/ISAN tienen el potencial de contribuir a mejorar la alimentación de la población escolar (con la salvedad de la producción de papas fritas) de los municipios donde fueron implementados y de los municipios vecinos, pero aún es temprano para poder asegurar su real efecto y sostenibilidad

- Se han desarrollado capacidades locales (en los Gobiernos Municipales y en las familias beneficiarias), que mejorarán las probabilidades de sostenibilidad de las obras realizadas en el componente productivo (por ejemplo, carpas solares, cría de animales menores, etc.)

- Se ha ampliado el acceso a agua para el consumo humano y se ha mejorado el saneamiento básico en 17 municipios (9 municipios más que los previstos) y se ha fortalecido la capacidad de los Gobiernos Municipales y de la comunidad para el mantenimiento y control de los sistemas de agua y saneamiento básico

- Se ha capacitado a un elevado número de ACS, personal de salud, maestros, alumnos y líderes de la comunidad (particularmente mujeres) en las prácticas de salud, nutrición y Salud Sexual y Reproductiva, promoviendo las políticas del MSD (AIEPI-Nut, Salud Sexual y Reproductiva)

- Se ha fortalecido a los COMAN, dotándoles de equipamiento y herramientas gerenciales. Por otra parte, las autoridades municipales tienen claridad en relación a la necesidad de abordajes multisectoriales para erradicar la desnutrición

- Ha existido un enfoque de género, promoviéndose la mayor participación de las mujeres, en ámbitos en los que habitualmente los varones tienen exclusividad (por ejemplo, mantenimiento de sistemas de agua, aspectos productivos y gestión); sin embargo, aún la participación de las mujeres, es limitada

Puede resultar paradójico, que la sección de resultados muestre logros importantes, pese a los críticos comentarios realizados al diseño y al proceso de implementación del PC FCL/ISAN.

Esta aparente discordancia, se debe a que los actores del PC FCL/ISAN, particularmente las AP, han priorizado la ejecución de las actividades programadas para cada componente, siguiendo el diseño horizontal de los componentes.

Considerando que las actividades, con pocas excepciones, han sido cumplidas (eficacia), en un tiempo bastante corto, el PC FCL/ISAN puede ser considerado como exitoso.

Desde el punto de vista del trabajo conjunto, el PC FCL/ISAN, ha enfrentado varios problemas, relacionados con la poca coordinación entre AP y entre sectores y con el escaso nivel de apropiación de las contrapartes gubernamentales, particularmente del nivel central. En éste sentido, el PC FCL/ISAN ha tenido poco éxito.

Las actividades que requerían, forzosamente, un trabajo coordinado; por ejemplo, la aplicación de la estrategia de comunicación e incidencia y la estrategia de sostenibilidad, no lograron acuerdos que permitan su aplicación.

4. LECCIONES APRENDIDAS

- La existencia de políticas y programas nacionales que abordan la problemática nutricional y de seguridad alimentaria, favorece el acceso a financiamiento, desarrollo e implementación de programas de las características del PC FCL/ISAN. Las políticas y programas se crea un ambiente favorable que debe ser aprovechado para el desarrollo de intervenciones intersectoriales

- Las agencias y contrapartes gubernamentales (sectores) requieren estar preparados (con conceptos, actitudes, procesos y herramientas administrativa) para un trabajo coordinado y armónico, antes de emprender un programa intersectorial

- Las modalidades independientes de manejo administrativo, en este caso de las AP, obstaculizan la fluidez de las actividades, la calidad y la disponibilidad de información financiera (por ejemplo de ejecución)

- La calidad del diseño del programa debe ser elevada ya que repercutirá, negativa o positivamente, en su ejecución. Para lograr la 'apropiación' de un programa, es importante la participación e *involucramiento* de los ejecutores y beneficiarios y promover la movilización social

- El diseño, basado en criterios generales (por ejemplo las características de un grupo de municipios) necesita de ajustes en base a un diagnóstico preciso de la situación de los municipios seleccionados, con el objetivo de definir y ejecutar acciones complementarias ya sea a las existentes o entre sí. En éste sentido, los estudios de situación y de línea de base, debe ser realizados precozmente, de manera que se cuente con información necesaria y oportuna para realizar ajustes en las estrategias y actividades

- Los ajustes necesarios deben ser realizados temprano y según necesidad, no es necesario esperar una evaluación de medio término, que podría resultar tardía, en el caso de un programa de corta duración

- La coordinación intersectorial o interagencial es un proceso que requiere tiempo, buena disposición, tolerancia y espacios o mecanismos que sistemáticamente vayan haciéndola progresar y que alcance a todos los niveles (de gestión y operativos)

- La toma de decisiones muy centralizada, debilita la gestión y apropiación de las intervenciones a nivel departamental y municipal

- La capacitación de alta calidad; por ejemplo, en temas de salud, nutrición y Salud Sexual y Reproductiva, es un aspecto importante, pero requiere estar vinculada con estrategias que permitan un seguimiento estrecho y la disponibilidad de medios o recursos que permitan aplicar lo aprendido.

- Existen agencias, con excelentes estrategias de comunicación e incidencia. Esta experiencia debe ser aprovechada para desarrollar una estrategia comunicacional efectiva

- La vinculación entre la producción de alimentos adecuados y la capacitación para la preparación y consumo es una estrategia muy útil cuando se trabaja en programas de seguridad alimentaria; en este sentido, el incorporar a los equipos técnicos, profesionales o técnicos en nutrición, es una buena decisión

- La implementación de módulos de transformación, es una tarea que requiere de mucha asistencia técnica, bastante especializada, además de un acompañamiento estrecho y prolongado. Este tipo de actividades deben ser planificadas tomando en cuenta la fase de producción efectiva, de manera que se pueda brindar asistencia técnica durante la producción y comercialización

- El desarrollo de sistemas de agua con la participación de la comunidad organizada; fortalecimiento técnico a los municipios (por ejemplo con el componente DESCOM) y la

capacitación en prácticas de higiene a la comunidad, mejoran la integralidad del abordaje de esta temática e incrementa su potencial de sostenibilidad

- La participación de ACOBOL ha sido importante para el fortalecimiento a los COMAN, esta participación debe ser continua y constante durante la vida de un programa que se orienta a fortalecer la intersectorialidad a nivel municipal

- Además de la existencia de políticas y leyes favorables (por ejemplo las relacionadas con la erradicación de la desnutrición y la seguridad alimentaria), el compromiso y liderazgo de las autoridades,o representantes, municipales, departamentales y nacionales, son factores clave para el éxito y la sostenibilidad de un programa

- Es posible cumplir con las metas y actividades planteadas, incluso en un contexto de escasa coordinación entre actores; sin embargo, estas actividades y metas, al estar poco articuladas entre sí no son sinérgicas y tienen alta probabilidad de no ser sostenibles

5. RECOMENDACIONES

Con vistas hacia el futuro, se recomienda:

Recomendación	Audiencia	Plazo
Identificar fuentes de financiamiento que permitan continuar, profundizar y, eventualmente, expandir intervenciones estructurales orientadas a reducir la desnutrición , en el marco del apoyo al PMD-C	CT CONAN Agencias del SNU	Corto
Promover espacios de diálogo y desarrollar mecanismos de coordinación interagencial y armonización de procedimientos, en el marco de los lineamientos de Una ONU, Declaración de París y otros principios relevantes	Agencias del SNU	Corto
Identificar intervenciones intersectoriales exitosas (que hayan demostrado impacto) y discutir el concepto y la práctica del enfoque de intersectorialidad	CT-CONAN	Corto
Realizar una evaluación cuantitativa, al PC FCL/ISAN, con una muestra poblacional representativa, que permita comparar indicadores seleccionados con los obtenidos en la línea de base[59] (ej. estado nutricional, anemia, prácticas, acceso a agua)	Gobernanza	Mediano
Completar la encuesta de Consumo	PASA PC FCL/ISAN	Corto
Revisar, nuevamente y con mayor detalle, la ejecución financiera del PC FCL/ISAN y realizar los ajustes correspondientes en la plataforma informática	AP Enlace administrativo del PC FCL/ISAN	Corto
Estudiar mecanismos que aseguren que la participación de los ministerios enprogramas como el PC FCL/ISAN, sea constante,	Ministerios participantes	Corto-mediano

[59]Idealmente se debería realizar una evaluación de impacto; sin embargo esta alternativa es menos factible, debido a costos, complejidad del diseño y oportunidad (es demasiado temprano)

activa y relevante, involucrando de la mayor manera posible a las Máximas Autoridades Ejecutivas (Ministros/as)		
Promover el desarrollo de instancias departamentales intersectoriales o fortalecer las existentes, de manera que existan espacios de diálogo y toma de decisiones para conducir procesos o apoyar la ejecución de programas intersectoriales orientados a la reducción dela desnutrición	CT- CONAN	Corto
El diseño de programas, como el PC FCL/ISAN deben identificar con la mayor claridad los objetivos y resultados que pueden ser alcanzados durante un tiempo determinado, con los recursos (humanos y económicos) existentes y en base a diagnóstico situacional y a un estudio de línea de base precisos	Responsables de la elaboración de propuestas programáticas	Cuando exista la oportunidad
Sería ideal si los financiadores permiten que la elaboración de propuestas incluya dos fases, la primera una propuesta general y la segunda, basada en un diagnóstico situacional, que incluya una línea de base. De esta manera, las estrategias e intervenciones podrían ser articuladas de una manera más apropiada	Financiadores de programas intersectoriales complejos	Cuando exista la oportunidad
Es necesario que los programas de características similares al PC FCL/ISAN promuevan una mayor participación de las comunidades, no solo como 'objetos' de intervención, sino como parte del proceso. La sostenibilidad, difícilmente será viable si no se involucra a las comunidades en el diagnóstico, diseño, implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación y toma de decisiones	Responsables de la elaboración de propuestas programáticas	Cuando exista la oportunidad
Los enfoques transversales; por ejemplo el enfoque de género, deben recibir un tratamiento específico. Una estrategia que mejora éste enfoque es la incorporación del género en los diferentes indicadores de un programa	Responsables de la elaboración de propuestas programáticas	Cuando exista la oportunidad
Asegurar que todas las capacitaciones que tienen como objetivo el desarrollar prácticas, incluyan el componente de seguimiento *capacitante*	Responsables de la elaboración de propuestas programáticas	Cuando exista la oportunidad
Tomar en cuenta, que los programas requieren la existencia de sistemas de Seguimiento y Monitoreo que permitan la toma de decisiones todo nivel, en particular a nivel local , con flujos de 'ida y vuelta' que promuevan la retroalimentación constante	Responsables de la elaboración de propuestas programáticas	Cuando exista la oportunidad
Identificar elementos, en el marco del PC FCL/ISAN, que sean sujeto de estudios complementarios; por ejemplo: Estudios de seguridad alimentaria a nivel del hogar; sostenibilidad y costo-eficiencia de los módulos productivos; estructura y funcionamiento de los COMAN; efecto de las prácticas de higiene en el estado nutricional de los niños/as; sostenibilidad de las intervenciones de saneamiento básico en las unidades educativas; etc.	AP	Mediano

6. ANEXOS

Anexo 1. Preguntas de evaluación para la evaluación final…… A-1
Anexo 2. Matriz de diseño de la evaluación, PC FCL/ISAN…….. A-4
Anexo 2.1. Resultados de indicadores de la matriz…….. A-25
Anexo 3. Lista de entrevistados…….. A-39
Anexo 4. Cronograma general de la evaluación…….. A-44
Anexo 4.1. Itinerario de visitas de campo…… A-45
Anexo 5. Marco de Resultados, actualizado a diciembre 2012…….. A-49
Anexo 6. Álbum de fotos…….. A-73