



World Food Programme

SAVING LIVES
CHANGING LIVES

Evaluación del plan estratégico del PMA para el Estado Plurinacional de Bolivia para 2018-2022

CONTEXTO

Con una población de 11,6 millones de habitantes, el Estado Plurinacional de Bolivia sigue siendo el segundo país más pobre de América del Sur, con elevados niveles de desigualdad. La elevada vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria afecta a 2,4 millones de personas. El Estado Plurinacional de Bolivia es un país muy expuesto a los riesgos climáticos y ha sufrido gravemente los efectos de la pandemia de COVID-19, que provocaron la pérdida de medios de subsistencia.

OBJETO Y ENFOQUE DE LA EVALUACIÓN

El plan estratégico del PMA (PEP) para el Estado Plurinacional de Bolivia para 2018-2022 se centró en la capacidad de las comunidades afectadas por perturbaciones de satisfacer sus necesidades alimentarias y nutricionales básicas (efecto estratégico 1); la mejora del estado nutricional de los grupos vulnerables expuestos al riesgo de verse afectados por la malnutrición (efecto estratégico 2); la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición de los pequeños productores gracias al aumento de su productividad y sus ingresos (efecto estratégico 3); y el refuerzo de la capacidad de las instituciones nacionales y subnacionales para gestionar las políticas y los programas de seguridad alimentaria (efecto estratégico 4). El presupuesto original para el PEP fue de 11,68 millones de dólares EE. UU., de los cuales, a septiembre de 2021, el 72,9% había sido financiado.

OBJETIVOS Y USUARIOS DE LA EVALUACIÓN

La Oficina de Evaluación independiente encargó la evaluación del PEP para obtener datos empíricos destinados a la rendición de cuentas y la generación de conocimientos que pudieran informar la elaboración del próximo plan estratégico del PMA para el Estado Plurinacional de Bolivia. Abarcó las actividades ejecutadas por el PMA entre 2018 y septiembre de 2021.

Realizada entre marzo de 2021 y febrero de 2022, la evaluación analizó el posicionamiento estratégico y las contribuciones del PMA a los efectos estratégicos; la eficiencia y los factores que explican su desempeño; y el alcance de la respuesta del PMA ante las emergencias, como la pandemia de COVID-19.

Los principales destinatarios de esta evaluación son la oficina del PMA en el Estado Plurinacional de Bolivia, la Dirección Regional de Panamá,

las divisiones técnicas de la sede del PMA, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia y otras partes interesadas locales.

HALLAZGOS PRINCIPALES DE LA EVALUACIÓN

El posicionamiento estratégico, la función y la contribución específicos del PMA se basan en las prioridades del país y las necesidades de las personas, así como en las fortalezas del PMA

El PEP estaba en consonancia con las prioridades y los planes de desarrollo nacionales, así como con los compromisos del Gobierno respecto al logro de los ODS 2, 5 y 17. Se valoró la función del PMA en la respuesta ante emergencias, si bien este todavía no ha logrado posicionarse en los ámbitos de la resiliencia y el fomento de los medios de subsistencia.

En general, las intervenciones del PMA se ajustaron al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) para 2018-2022 y estaban en consonancia con este. El PMA ha desarrollado varios acuerdos de colaboración con asociados locales y otros actores humanitarios y para el desarrollo. Sin embargo, actualmente estos acuerdos no reflejan una visión estratégica a largo plazo ni el posicionamiento del PMA en relación con sus asociados. El diseño del PEP atendió las necesidades de las personas más vulnerables y se basó en estudios de la vulnerabilidad y análisis de las necesidades.

Alcance y calidad de la contribución específica del PMA a los efectos estratégicos del PEP en el Estado Plurinacional de Bolivia

El PMA hizo distintas contribuciones en cada uno de los cuatro efectos estratégicos.

Concretamente, en el marco del **efecto estratégico 1 (emergencias)**, se observaron cambios importantes en las pautas de consumo de las comunidades afectadas. El apoyo del PMA fue muy importante durante las respuestas ante emergencias —como la COVID-19—, ya que dio acceso a una canasta de alimentos que duraba hasta tres meses.

Respecto al **efecto estratégico 2 (sensibilización a la nutrición)**, las pruebas parecen reflejar la satisfacción de los participantes con los conocimientos adquiridos durante la campaña. Sin embargo, las partes interesadas nacionales confirmaron la necesidad de contar con enfoques a más largo plazo para lograr cambios de comportamiento que sean trascendentales y duraderos.

En cuanto al **efecto estratégico 3 (apoyo a los pequeños agricultores)**, la asistencia alimentaria que el PMA presta a través de diversas

modalidades de transferencia satisfizo las necesidades de los hogares afectados por la inseguridad alimentaria. Como resultado de varias intervenciones de asistencia alimentaria para la creación de activos, los beneficiarios estuvieron en condiciones de restaurar activos —como tierras degradadas, huertos, canales de irrigación y pozos—, lo cual les permitió aumentar la producción y, por ende, los ingresos derivados de la venta de sus productos. Por otro lado, la sostenibilidad de los logros obtenidos en materia de resiliencia sigue siendo un reto.

En relación con el **efecto estratégico 4 (fortalecimiento de las capacidades)**, las instituciones nacionales y subnacionales que recibieron apoyo del PMA fortalecieron su capacidad para gestionar los programas y los sistemas de seguridad alimentaria y de emergencia. Sin embargo, la elevada rotación del personal en las instituciones nacionales, la falta de una visión y una estrategia a largo plazo del PMA y la pandemia de COVID-19 impidieron la institucionalización de dicha capacidad.

En general, en las actividades del PMA se promovió la **protección y la sensibilización sobre la solidaridad**, al tiempo que se evitó la exclusión de los grupos vulnerables. No obstante, las medidas específicas adoptadas en materia de protección fueron escasas, y la evaluación puso de manifiesto la necesidad de una evaluación de los riesgos más exhaustiva. El PMA incorporó la perspectiva de **género** en la estructura del PEP, así como en todos sus análisis e intervenciones, si bien este carece de indicadores específicos de género.

Con algunas variaciones, la **sostenibilidad** de los logros obtenidos sigue siendo un reto. Aunque se dio prioridad al componente de respuesta ante emergencias, la resiliencia y el fortalecimiento de las capacidades nacionales no se abordaron en la medida necesaria para garantizar la sostenibilidad de los logros.

Las iniciativas del PMA para conciliar sus enfoques humanitarios con las intervenciones de desarrollo no fueron muy eficaces, ya que se vieron limitadas por la escasa presencia de otros actores de desarrollo en las zonas en las que interviene el PMA.

Utilización eficaz de los recursos por parte del PMA para contribuir a los productos y efectos estratégicos del PEP

En términos generales, el PEP se implementó de manera oportuna conforme a sus parámetros de ejecución.

La capacidad de respuesta fue adecuada y las partes interesadas la valoraron positivamente. Sin embargo, fue difícil programar los procesos del PMA para que coincidieran con las necesidades de los distintos agentes, en particular a nivel gubernamental.

La cobertura y la selección de los beneficiarios de las actividades del PMA se adaptaron a las distintas situaciones de emergencia y a las solicitudes de apoyo de las autoridades bolivianas. No obstante, esto no fue fruto de una reflexión estratégica orientada a potenciar al máximo las sinergias y a propiciar la adopción de medidas a más largo plazo que permitieran lograr un mayor impacto y sostenibilidad.

Además, si bien las intervenciones del PMA se distribuyeron entre todos los departamentos del país, las intervenciones no abarcaron zonas geográficas amplias y rara vez se centraron en los niveles municipales y comunitarios.

El PMA, impulsado por la escasez de recursos, trató de aprovechar las ventajas comparativas de las distintas modalidades de transferencia y de adoptar medidas de ejecución que pudieran aumentar la rentabilidad.

Factores que explican el desempeño del PMA y el grado en que la reorientación estratégica prevista por el PEP se ha materializado

La movilización de financiación previsible y flexible fue un reto importante, y propició intervenciones más reactivas que estratégicas. La falta de una estrategia de asociación clara obstaculizó los progresos.

El PEP ofreció la flexibilidad suficiente para poder responder a la situación de emergencia provocada por la COVID-19, gracias a su respuesta a las necesidades inmediatas y sus esfuerzos hacia la recuperación socioeconómica.

La capacidad y los recursos internos no fueron suficientes para lograr los cambios estratégicos previstos. También se observaron considerables retos al afianzar fuentes de financiación a largo plazo más adecuadas a

las nuevas orientaciones estratégicas, y al entablar asociaciones estratégicas.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Evaluación general: La evaluación reflejó contribuciones específicas en cada uno de los efectos estratégicos previstos a lo largo del período de ejecución del PEP. Si bien se dio prioridad al componente de respuesta ante emergencias, la nutrición, la resiliencia y el fortalecimiento de las capacidades nacionales no se abordaron en la medida necesaria para garantizar la sostenibilidad de los logros, y esto limitó la capacidad del PMA para aplicar una estrategia clara a largo plazo.

Posicionamiento estratégico: la puesta en marcha del PEP se vio entorpecida por una serie de obstáculos importantes y persistentes — recursos limitados, crisis sociopolítica y crisis del COVID-19— que condicionaron la capacidad del PMA para elaborar y aplicar una estrategia clara a largo plazo.

Enfoque del PEP: en general, el alcance y la calidad de la contribución del PMA al logro de los efectos estratégicos del PEP fueron considerablemente mayores en las intervenciones de emergencia y en el fortalecimiento de las capacidades nacionales que en las actividades relacionadas con la resiliencia, la nutrición y los objetivos transversales.

Asociaciones: el nivel actual de iniciativas conjuntas con otras entidades de las Naciones Unidas no se considera suficiente para el logro de resultados intersectoriales de largo plazo y es necesario aunar fuerzas con los asociados estratégicos para ofrecer un apoyo integral.

Financiación y promoción: las iniciativas de movilización de recursos no fueron del todo eficaces, en parte debido a la falta de estrategias de financiación y comunicación más completas destinadas a facilitar la colaboración con el Gobierno y los donantes. El PMA desempeñó una función de facilitador ante el Gobierno, la cual exigió una gran capacidad de negociación y sensibilidad, y fue más allá de la mera aportación de competencias técnicas especializadas.

Eficiencia: el PMA hizo buen uso de su capacidad limitada (desde el punto de vista cuantitativo) y de sus recursos insuficientes, y ejecutó las actividades en los plazos establecidos. Sin embargo, la cobertura limitada y la dispersión de las actividades en pequeña escala por todo el país no favorecieron las sinergias ni las economías de escala.

Labor participativa en el análisis de la vulnerabilidad y en la selección de los beneficiarios: las intervenciones a corto plazo con las que se pretendía satisfacer las necesidades inmediatas aún no han propiciado el sentido de apropiación por parte de las comunidades ni han facilitado los vínculos estratégicos entre la labor humanitaria y las actividades de desarrollo. Se observó que el sistema de seguimiento tenía limitaciones en cuanto a la extracción de enseñanzas.

RECOMENDACIONES

Recomendación 1. Elaborar un conjunto de medidas de asistencia que refleje más adecuadamente el valor añadido específico del PMA y desarrolle un enfoque equilibrado en relación con cada uno de los efectos estratégicos.

Recomendación 2. Consolidar el posicionamiento estratégico del PMA mediante enfoques revisados del fortalecimiento de la capacidad, las asociaciones, la gestión de riesgos y las cuestiones de género.

Recomendación 3. Preparar una estrategia de asociación que defina claramente las responsabilidades, las modalidades de coordinación y la sincronización de los planes de trabajo.

Recomendación 4. Elaborar estrategias de financiación y comunicación más precisas e interrelacionadas.

Recomendación 5. Elaborar una estrategia para atender las necesidades de recursos humanos y fomentar la capacidad interna.

Recomendación 6. Aprovechar las reconocidas competencias del PMA en selección de zonas geográficas y hogares para mejorar e institucionalizar las herramientas actuales.