

## ACTA

### COMITÉ DE REVISION GERENCIAL DE PCR 995/SF-BO (BO-0130) PROGRAMA NACIONAL DE ATENCIÓN A NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE SEIS AÑOS

1 de noviembre de 2006

---

#### **I. INTEGRANTES:**

Raúl Tuazon, (RE1/RE1); Hugo Flores, RE1/SO1 y Odette Zamalloa (COF/CBO), encargada de elaborar el Informe; y Rodolfo Gastaldi (COF/CBO), quien presidió el Comité. Jan Schollaert (COF/CBO) fungió como el secretario del Comité.

El 1º de noviembre de 2006 la Representación del Banco en Bolivia convocó a reunión del CRG para la revisión del contenido del PCR 995/SF-BO, mediante una videoconferencia. Debido a la falta de quórum de los convocados ésta se realizó de manera virtual vía e-mail

Se recibieron comentarios de: Raúl Tuazon, (RE1/RE1); Hugo Flores, RE1/SO1 Guillermo Antonio Zoccali, RE1/OD1; Álvaro Cubillos, COF/CPR y Rodrigo Castro, Consultor COF/CBO

#### **II. OBJETIVO:**

El objetivo fue revisar el contenido del PCR del Préstamo de referencia que fue preparado por la Especialista en Desarrollo Social, encargada de la operación.

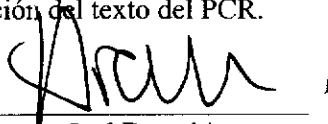
#### **III: PRINCIPALES TEMAS TRATADOS:**

1. **Calidad del Diseño.** Sobre este tema se solicitó incorporar las conclusiones sobre Calidad del Diseño descritas en el Informe de Evaluación de Medio Término. Las evaluaciones de medio término y final no hicieron comentarios respecto a la calidad del diseño. Sin embargo, se formularon algunas recomendaciones referidas a la línea de base, estructuración de un sistema de seguimiento y resultados; y desarrollo de un sistema de capacitación adecuado a la realidad de las educadoras y padres de familia.
2. **Contexto del Proyecto.** Se solicitó desarrollar el contexto institucional en el que se ejecutó el proyecto. Durante la ejecución del Programa el país tuvo varios cambios de gobierno y consecuentemente cambios de instituciones a cargo del Programa. Adicionalmente, cambiaron personal en la UE y en las oficinas departamentales impactando negativamente en el logro de resultados. Asimismo, se solicitó que en el PCR se describa que el Programa fue sujeto de protección de gasto para asegurar la ejecución presupuestaria y de metas.  
En el PCR se ha incorporado el recuento del contexto político por el cual ha vivido el Programa y los programas de protección de gasto en los cuales se contempló al Programa 995/SF-BO.
3. **Resultados Efectos Directos.** Se observó que los resultados descritos en el acápite de *Efectos Directos* son distintos a los establecidos en el Informe de Proyecto y a los consignados en el PPMR. En algunos casos, son distintos debido a que se referían a que el proyecto contemplaba la verificación de los indicadores en la evaluación ex post "que se llevaría a cabo a los 3 años de concluido el proyecto". Debido a que se tomó la decisión de sustituir la evaluación ex post por un informe final, algunos indicadores tuvieron que ser tomados de las estadísticas nacionales a las cuales sí contribuyó el Programa. En el Informe del PCR se aclaró la procedencia de la información.

4. **Externalidades.** Se observa que existe contradicción al considerar como un factor que influenció positivamente al Programa, la promulgación del Decreto Supremo N° 27928 del 20 de diciembre de 2004, donde se establece las competencias para normar y formular políticas sobre la niñez al Viceministerio de Juventud, Niñez y Tercera Edad y la ejecución de la atención a la niñez a las Prefecturas y Municipios. Esta situación es considerada positiva pues la ejecución del Programa recae en ese Viceministerio que juntamente con las prefecturas y municipios tienen la competencia técnica para normar y ejecutar las políticas de atención a la niñez.
5. **Productos.** Se sugirió aclarar los conceptos y metas logradas en cuanto a la capacitación de educadoras y atención de niños con necesidades especiales. En el acápite correspondiente del PCR se ha ajustado, con la información disponible, el número de educadoras capacitadas y las causas de su incremento. Se ha determinado el porcentaje logrado en los indicadores de participación de padres de familia a asistencia a reuniones y la articulación de las directivas de padres a las organizaciones territoriales de base -OTB. Por otro lado, se ha precisado que al cierre del Programa el VIJUNTE contaba con 9 convenios firmados con las 9 prefecturas departamentales.
6. **Implementación del Proyecto.** Se solicita hacer referencia a la iniciativa Wawamikhuna. En el PCR se ha incorporado la descripción de esta actividad, la cual fue desestimada en la Misión de Administración de diciembre 2003.  
Respecto a las observaciones de redacción al desempeño del Banco, cabe aclarar que esta evaluación corresponde al Ejecutor, por lo que, fue transcrita tal como fue expresada por éste. Sin embargo, también es verdad que esta opinión del Ejecutor sobre el desempeño del Banco tiene la restricción de que, debido a los constantes cambios del personal e instituciones responsables para la ejecución del Programa, las percepciones y opiniones de los ejecutores al momento de elaborar el PCR.
7. **Lecciones Aprendidas:** De las lecciones aprendidas, para operaciones del Banco en este sector se destacan las siguientes:  
(i) Realizar en la fase de diseño un análisis de capacidad institucional del Ejecutor y evitar el cambio del ejecutor sin realizar una nueva evaluación institucional; (ii) Desarrollar e implementar un sistema de seguimiento de indicadores desde un inicio del Programa y extendido al campo financiero; (iii) Analizar las posibilidades de utilizar los nuevos parámetros de financiamiento aprobados por el Banco, permitiendo financiar hasta el 100% de las necesidades del proyecto e incluyendo gastos recurrentes; (iv) Contar con línea de base antes de iniciar las operaciones para realizar una adecuada evaluación de impacto del Programa; (v) Aplicar la modalidad de desembolso en función al cumplimiento de resultados.

#### IV. CONCLUSIONES:

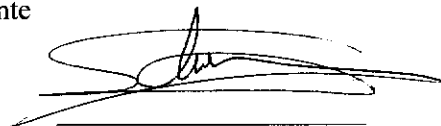
1. Las lecciones aprendidas de este Programa constituyen información importante para ser tomada en cuenta en futuras operaciones.
2. El Especialista a cargo de la operación, ha tomado en cuenta los comentarios recibidos por escrito en la complementación del texto del PCR.



Joel Branski  
Representante



Odette Zamalloa  
Especialista Desarrollo Social



Jan Schollaert  
Secretario del Comité



# Informe de Terminación de Proyecto

---

## PCR

**Nombre del Proyecto:** Programa de Atención al Menor

**País:** Bolivia

**Equipo de Proyecto Original:** Álvaro Cubillos (RE1/SO1)  
Sarah Howden (RE1/SO1)  
Elvira Arnal (COF/CBO)  
Emilio Cueto (LEG)  
Ximena Montenegro(consultora)

**Número de Préstamo(s), CT(s):** 995/SF-BO

**Fecha del CRG:** 1 de noviembre de 2006

**Fecha de Aprobación Final:** 25 de junio de 1997

**PCR Equipo:**

Odette Zamalloa, Especialista en Desarrollo Social –COF/CBO  
Martha Maruja Machaca, Viceministra de Género y Asuntos  
Generacionales  
Adriana Zubieta, Coordinadora Nacional –Programa PAN;  
Juan Villalva, Administrativo Financiero –Programa PAN



DEV  
DEVELOPMENT EFFECTIVENESS  
AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT

PCR Abril 2006



## Abreviaturas y Acrónimos

CIDI:	Centros Integrales de Desarrollo Infantil
EDA:	Enfermedades Diarreicas Agudas
GM:	Gobierno Municipal
INE:	Instituto Nacional de Estadística
IRA:	Infecciones Respiratorias Agudas
OMS:	Organización Mundial de la Salud
ONAMFA:	Organismo Nacional de la Mujer y Familia
ONG:	Organización No Gubernamental
OP:	Ejecutor del Proyecto
RE:	Reforma Educativa
PIDI:	Proyecto Integral de Desarrollo Infantil
PMA:	Programa Mundial de Alimentos
SISMI:	Sistema de Información, Seguimiento y Medición de Impacto del Programa
SNE:	Secretaría Nacional de Educación
DS	Decreto Supremo





## Índice

<b>I. INFORMACIÓN BÁSICA .....</b>	<b>4</b>
<b>II. EL PROYECTO .....</b>	<b>5</b>
A. CONTEXTO DEL PROYECTO .....	5
B. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO.....	7
<i>i. Objetivo(s) del Desarrollo .....</i>	<i>7</i>
<i>ii. Componentes.....</i>	<i>7</i>
C. REVISIÓN DE LA CALIDAD DEL DISEÑO (SI APLICA ) .....	9
<b>III. RESULTADOS .....</b>	<b>10</b>
A. EFECTOS DIRECTOS.....	10
B. EXTERNALIDADES.....	11
C. PRODUCTOS .....	13
D. COSTOS DEL PROYECTO.....	16
<b>IV. IMPLEMENTACIÓN DEL PROYECTO .....</b>	<b>17</b>
A. ANÁLISIS DE LOS FACTORES CRÍTICOS .....	17
B. DESEMPEÑO DEL PRESTATARIO/AGENCIA EJECUTORA.....	18
C. DESEMPEÑO DEL BANCO .....	19
<b>V. SOSTENIBILIDAD .....</b>	<b>20</b>
A. ANÁLISIS DE FACTORES CRÍTICOS .....	20
B. RIESGOS POTENCIALES.....	20
C. CAPACIDAD INSTITUCIONAL .....	20
<b>VI. EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO .....</b>	<b>21</b>
A. INFORMACIÓN SOBRE RESULTADOS.....	21
B. SEGUIMIENTO FUTURO Y EVALUACIÓN Ex-POST.....	21
<b>VII. LECCIONES APRENDIDAS.....</b>	<b>21</b>





## I. Información Básica

### DATOS BÁSICOS (MONTO EN US\$)

**NO. PROYECTO:** BO0130

**TÍTULO:** Programa de Atención Integral al Menor

**Prestatario:** REPÚBLICA DE BOLIVIA  
**Agencia ejecutora (AE):** VICEMINISTERIO DE LA JUVENTUD, NIÑEZ Y TERCERA EDAD

**Fecha aprobación Directorio:** 25 JUNIO 1997  
**Fecha efectividad contrato préstamo:** 19 DICIEMBRE 1997

**Préstamo(s):** 995/SF-BO  
**Sector:** IS

**Fecha elegibilidad primer desembolso:** 3 DICIEMBRE 1998

**Instrumento de préstamo:** Inversión - proyecto específico

**Meses en ejecución**  
\* desde aprobación: 109  
\* desde efectividad del contrato: 103

#### Períodos de desembolso

**Fecha original desembolso final:** 19 DICIEMBRE DE 2002  
**Fecha actual desembolso final:** 31 JUNIO 2006  
**Extensión acumulativa (meses):** 43

#### Monto préstamo(s)

\* **Monto original:** US\$ 20,000,000.00  
\* **Monto actual:** US\$ 13,700,000.00  
\* **Pari Passu (si aplica):** 49.63%  
**Fueron fondos redireccionados de [ x ] o a [ ] este proyecto?**  
[ ] N/A (*favor marcar una*)

**Monto US\$:** 6,300,000.00

**Número de proyecto(s) o subproyecto(s) para donde los fondos fueron redireccionados:** 2,  
US\$ 1,500,000.00 Préstamo 1075/SF-BO y  
US\$ 4,800,000.00 Préstamo 1020/SF-BO-4

**Número de Project(s) o subproyecto(s) de donde los fondos fueron redireccionados:**

N/A

SI

SI

Clasificación II

#### Desembolsos

\* **Monto actual:** US\$ 12,757,210 (93,12%)

**Costo total del proyecto (estimado original):** \$ 33,500,000.00

#### En estado de "Alerta"

**Está el proyecto "en alerta" por PAIS:** Si

**De ser afirmativo, favor indicar razones (Clasificaciones OD, PI, y/o indicadores relevantes de PAÍS):**

**Comentarios de relevancia de la clasificación de alerta de este proyecto (si aplica):**

El Programa demoró más de 20 meses para su elegibilidad debido en gran medida a los cambios de Gobierno y de Ejecutor y a la debilidad institucional del nuevo Ejecutor.

El Programa ha tenido ampliaciones de plazos 36 meses de prórroga general y 12 meses de prórroga especial por compromisos contraídos.

**Reducción de Pobreza (PTI):** Si/No  
**Equidad Social (SEQ):** Si/No  
**Clasificación ambiental:** A, B, o C

### Resumen de la Clasificación de Desempeño

OD	<input type="checkbox"/> Muy Probable(MP)	<input checked="" type="checkbox"/> Probable (S)	<input type="checkbox"/> Poco Probable (PP)	<input type="checkbox"/> Improbable (MI)
PI	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (I)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
SO	<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)





## **II. El Proyecto**

### **a. Contexto del Proyecto**

#### **1. Contexto Político**

Mediante Decreto Supremo No. 24447 de fecha 20 de diciembre de 1996 se crea las Defensorías del Niño, Niña y Adolescente, con el objeto de precautelar la vigencia de sus derechos, otorgándoles protección y defensa socio-jurídica. En fecha 7 de abril de 1997, mediante Decreto Supremo N° 24557 se crea el Programa de Atención al Niño-Niña PAN que sería ejecutada a través del entonces Fondo de Inversión Social FIS.

En ese marco, las etapas de preparación y aprobación del Proyecto que concluyeron el 27 de junio de 1997, coincidieron con un período inmediatamente anterior al cambio de gobierno que se produjo el 06 de agosto de 1997. El Contrato de Préstamo se suscribió en fecha 10 de septiembre de 1997; sin embargo, el nuevo Gobierno efectuó modificaciones a la Ley de Organización del Poder Ejecutivo, cambiando denominaciones y competencias de Ministerios e Instituciones Públicas. Estos cambios afectaron el inicio del Programa pues recién el 20 de abril de 1998, mediante el Decreto Supremo N° 25017, se definió que la ejecución del Programa se llevaría a cabo a través de una Dirección Ejecutiva bajo tuición del Ministerio de la Presidencia, dejando de lado al Fondo de Inversión Social.

Debido a los cambios en la estructura de ejecución del Programa definidos por el Gobierno, fue necesario suscribir entre agosto y septiembre de 1998 un Contrato Modificatorio para incorporar el cambio del Organismo Ejecutor. Estas modificaciones repercuten en el cumplimiento de las condiciones previas para el primer desembolso que solamente se cumplen en fecha 03 de diciembre de 1998, 17 meses después de la aprobación de la operación en el directorio.

Los frecuentes cambios de gobierno presentados en el país, impactaron negativamente en el Programa, debido a que la responsabilidad para su ejecución presentó cambios continuos. Originalmente el Programa dependía del FIS, pasando a depender del Viceministerio de Coordinación Gubernamental, ambos del Ministerio de la Presidencia. Posteriormente pasó a depender del VIJUNTE del Ministerio de Desarrollo Sostenible y finalmente del Viceministerio de Asuntos de Género y Generacional del ministerio de Justicia. Estos cambios conllevaron a cambios continuos de personal y consecuentemente a demoras en la ejecución del programa. Las instituciones que estuvieron como responsables del Programa, no se identificaron con el mismo, además que algunos de los viceministerios a cargo presentaron debilidad institucional en aspectos administrativos financieros, de control interno, entre otros. Por otra parte, las Prefecturas y Municipios involucrados en la ejecución del Programa, también tuvieron continuos cambios políticos y de personal.

En diciembre de 2004, el gobierno emitió un Decreto Supremo con el cual se dispone que las Prefecturas asuman la responsabilidad de continuar prestando los servicios de atención a la Niñez menor de 6 años a través de los SEDEGES.

Durante las gestiones 1999 al 2003 se complementaron los esfuerzos para la ejecución y desembolsos del Programa a través de la “protección del gasto” en dos operaciones sectoriales del Banco: BO-0173 Programa de Ajuste Fiscal y





Mantenimiento del Gasto Social y BO-0203 Programa Sectorial Social de Apoyo a la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), mediante las cuales se protegía los aportes de contraparte y se monitoreaba de cerca la ejecución y cumplimiento de metas. Esta “protección” permitió efectivamente impulsar la ejecución del Programa y obtener información respecto a los aportes de los municipios.

## **2. Contexto Socio-demográfico**

Según datos del Instituto Nacional de Estadística – INE-, en 1996 en Bolivia existían aproximadamente 1,55 millones de niños menores de 6 años, lo cual representa el 20% de la población. Se estima que más del 75% de ellos se encuentran en un entorno de pobreza y la mayoría, en una situación de pobreza extrema. La mayor parte de los niños, desde su nacimiento, enfrentan una multitud de circunstancias que dificultan su desarrollo físico, intelectual y social, con el consiguiente impacto en su rendimiento escolar a partir de los 6 años. Esta situación es producto de la pobreza en que viven y los factores asociados, principalmente las deficiencias en alimentación, salud, estimulación psico-afectiva y formación cognoscitiva.

## **3. Contexto del Sector Social**

### **Salud**

La desnutrición es la causa más importante asociada a la mortalidad y morbilidad infantil, 60% de las cuales se deben a enfermedades diarreicas y respiratorias, concentrándose en los menores de dos años. El incremento en su prevalencia después de los seis meses de edad, se debe en gran medida a las prácticas inadecuadas de cuidado y alimentación. En julio de 1996 se dio inicio al Seguro Nacional de Maternidad y Niñez; dirigido a otorgar a las mujeres gestantes asistencia médica, quirúrgica, farmacéutica, análisis básicos de laboratorio y atención hospitalaria durante el tiempo de su embarazo, el parto, el puerperio y las emergencias obstétricas. Asimismo, a los recién nacidos y niños menores de cinco años se les otorga asistencia médica en los casos de Enfermedades Diarreicas Agudas (EDA) e Infecciones Respiratorias Agudas (IRA).

### **Educación**

En el sistema escolar la eficiencia y eficacia son extremadamente bajas. Solamente el 63% de los niños rurales (de 6 a 14 años) y 86% de los niños en el área urbana están escolarizados. Reconociendo la urgencia e importancia de mejorar la eficiencia y equidad del ciclo básico del sistema escolar, se aprobó en 1994 la Ley de Reforma Educativa (RE). El proceso cuenta con una serie de reformas pedagógicas, jurídicas y administrativas para asegurar mejores resultados en la educación, tanto en cobertura, como en la calidad.

### **Protección**

Según investigaciones realizadas en el país, uno de cada tres niños recibe golpes o agresiones físicas y uno de cada cinco presenta agresiones con lesiones. Asimismo, el maltrato psicológico es aún más frecuente, afectando a dos de cada cinco niños. Para mejorar esta situación, desde el año 1997 se viene gestionando la aprobación de un nuevo Código de la Niñez y Adolescencia, el cual responde a la doctrina de la protección integral. Además, se están implementando







Defensorías Municipales de la Niñez y Adolescencia, con el objeto de buscar la promoción, protección y defensa de los derechos de los niños.

### **Entrega de servicios**

La respuesta de la sociedad y del Estado boliviano a la problemática de la niñez en el país, ha sido lenta y de un alcance muy limitado. Los primeros esfuerzos del Estado empezaron en los años 80, con iniciativas sectoriales de salud en el área urbana y de educación en el área rural. En 1993 se implementaron los Centros Integrales de Desarrollo Infantil (CIDI's) con el propósito de atender las necesidades alimentarias y en menor grado, las necesidades educacionales y de salud preventiva de los niños, además de contar con la participación comunitaria. Para ampliar la cobertura, se introdujo en las áreas urbanas marginales, el proyecto Integral de Desarrollo Infantil (PIDI), dando lugar a una nueva modalidad de atención integral, radicada en un hogar familiar dentro de la comunidad.

## **b. Descripción del Proyecto**

### **i. Objetivo(s) del Desarrollo**

El objetivo del Programa es contribuir a mejorar el crecimiento y desarrollo de los niños y niñas menores de seis años en áreas rurales y/o urbano marginales, con miras a desarrollar al máximo sus potencialidades, mediante la prestación de servicios que mejoren su estado físico, psico-social, cognoscitivo y emocional, apoyando la organización y participación activa de las familias, comunidades, instituciones públicas y de la sociedad civil en este empeño.

### **ii. Componentes**

El Programa contempla dos componentes: (i) Proyectos de Atención al Menor; y (ii) Fortalecimiento Institucional.

#### **1. Componente de Proyectos de Atención al Menor**

Este componente financiará alrededor de 360 proyectos en aproximadamente 200 municipios. Dentro de los proyectos, el Programa financiará construcción y rehabilitación de infraestructura básica para la prestación de los servicios, adquisición de materiales, equipamiento y alimentos, pago de honorarios, capacitación y gastos efectuados de preinversión, para la preparación de los proyectos; además de asistencia técnica y gastos de administración de los operadores responsables por la ejecución de los proyectos (OP) a nivel local; bajo las siguientes modalidades:

##### **a. Modalidad Directa**

El Centro Integral de Desarrollo Infantil, busca aumentar la calidad y cobertura de los servicios de desarrollo infantil y cuidado diario de niños menores de seis años. Se mejorará la nutrición, estado de salud y preparación para la escuela del niño, además se buscará liberar el tiempo de las madres para su trabajo y de hermanas/os mayores para su asistencia a la escuela.





## **b. Modalidades Indirectas**

**Escuela de Padres y Madres.** Se define como un proceso educativo que brinda oportunidades de sensibilización, reflexión y aprendizaje, en temas de crecimiento y desarrollo infantil.

**Atención Integral Madre-Niño.** Dirigida a las madres gestantes, lactantes y con niños menores de seis años, para promover mediante la capacitación, información y seguimiento a la familia, la salud preventiva materna-infantil, planificación familiar, estimulación temprana y crecimiento, nutrición y protección de los niños.

**Hermanitos.** Dirigida a la formación de hermanos mayores de 7 a 14 años, tiene por objeto habilitar a los hermanos para la atención en el hogar de sus hermanos menores con conocimientos y prácticas en la atención integral, utilizando una metodología de aprendizaje participativa y activa impartida en la escuela. Esta modalidad fue dejada de lado.

**Alfabetización de madres con contenidos de desarrollo infantil.** Se ofrecerá alfabetización bilingüe, insertando tópicos de la atención integral al menor en el programa de contenido del material de aprendizaje. Esta modalidad fue dejada de lado.

## **2. Componente de Fortalecimiento Institucional**

Este componente permitirá fortalecer la capacidad de las instituciones públicas y privadas de diferentes niveles en la supervisión y entrega de los servicios sociales a niños pobres menores de 6 años, mediante: El fortalecimiento de capacidades técnicas de las instituciones del sector; desarrollo y adaptación de currículo y materiales educativos; y la implantación de un sistema de información, seguimiento y medición de impacto del Programa.

### **a. Fortalecimiento de capacidades técnicas de las instituciones del sector**

Se fortalecerá las capacidades técnicas a nivel central (Secretaría Nacional de Educación, nivel departamental (Prefecturas), nivel de los municipios (técnicos), y a nivel de OP's (técnicos).

### **b. Desarrollo y adaptación de currículo y materiales educativos**

Durante la etapa de preinversión, el Programa diseñará un núcleo básico del currículo, de materiales educativos y materiales para la capacitación, con base a las necesidades de la modalidad directa. Durante la ejecución será necesario adaptar estos insumos para su uso, tanto en las modalidades indirectas, como para su introducción en las diferentes áreas étno- lingüísticas del país. Durante la ejecución, se evaluará la efectividad del currículo y los materiales, ajustándolos según las necesidades surgidas.

### **c. Sistema de información, seguimiento y medición de impacto del programa**

Se diseñará e implantará un Sistema de Información, Seguimiento y Medición de impacto del Programa (SISMI). El Sistema permitirá evaluar





periódicamente el crecimiento y desarrollo de los niños y el logro de los otros objetivos propuestos por cada modalidad.

**c. Revisión de la Calidad del Diseño (si aplica )**

**Revisión de la Calidad del Diseño**

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Poco Satisfactorio (PS)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

De los documentos de Evaluación de Medio Término y Final se infiere los siguientes aspectos: Carencia de una línea de base para medir cobertura y calidad de servicios, estructuración de un sistema de seguimiento por resultados y desarrollo de un sistema de capacitación adecuado a la realidad de los que participan.





### III. Resultados

#### a. Efectos Directos

LOGRO DEL LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO (OD)		
Objetivos de Desarrollo(s) (Propósito)	Indicadores Claves de Efectos Directos	
<p>1. Contribuir a mejorar el crecimiento y desarrollo de niños y niñas pobres menores de seis años en áreas rurales y/o urbano marginales con miras a desarrollar al máximo sus potencialidades y contribuir a incrementar el índice de escolaridad, mediante la prestación de servicios que mejoren su estado físico, psico-social, cognitivo y emocional, apoyando la organización y participación activa de las familias, comunidades, instituciones públicas y de la sociedad civil en este empeño. Asimismo, contribuirá a la inserción de a atención de la infancia en la institucionalidad vigente del Estado.</p> <p>Clasificación: Probable (P)</p>	<p><u>Efectos Directos Planeados:</u></p> <p>1.1 Disminuir la tasa de repitencia escolar en el primer ciclo en 40% al término del Programa.</p> <p>1.2 Disminuir la tasa de mortalidad de menores de 5 años en 5% al término del Programa.</p> <p>1.3 Disminuir la tasa de desnutrición de los niños menores de 3 años en 15% al término del Programa.</p> <p>1.4 Disminuir la tasa de prevalencia de EDA e IRA en 50% al término de la ejecución del Programa.</p> <p>1.5 Disminuir la tasa de niños en situación de alerta en la curva de desarrollo en 70% al finalizar cada año de ejecución del Programa</p> <p>1.6 Defensorías de la Niñez y Adolescencia funcionando en 60% de los municipios al finalizar la ejecución del Programa</p> <p>1.7 Aumentar la cobertura de atención integral al menor de 6 años en situación de riesgo al 9.8% de la población objetivo al término del Programa</p> <p>1.8 Promulgación de normas y políticas para la atención de la niñez al término de la ejecución del Programa</p> <p>1.9 Municipios y Prefecturas dan atención Integral a la Niñez en situación riesgo al término del Programa.</p>	<p><u>Efectos Directos Logrados <sup>1</sup></u></p> <p>1.1. Se redujo la tasa de repitencia en un 36% al 31 de diciembre de 2001 y en un 59% al 31 de diciembre de 2003. (Los datos son a nivel nacional, no se cuenta con información de las niñas y niños del Programa)</p> <p>1.2. Al 31 de diciembre de 2003 se ha bajado la tasa de mortalidad infantil en un 25.5%. (Los datos son a nivel nacional, no se cuenta con información de las niñas y niños del Programa)</p> <p>1.3 Al 31 de diciembre de 2003 la tasa de desnutrición de los niños menores de 3 años atendidos por el Programa disminuyó en un 20%.</p> <p>1.4 Entre 1999 y 2004 se disminuyó la prevalencia de IRAs en 52.63% y de EDAs en 46.67%.</p> <p>1.5. Al 31 de diciembre de 2004 el 90% de las niñas y niños atendidos por el programa se encuentra en un adecuado estado de desarrollo infantil. Existía 10% de niños en estado de alerta.</p> <p>1.6. 68% de los Municipios que trabajan con el Programa cuentan con Defensorías de la Niñez y Adolescencia.</p> <p>1.7. Al 31 de diciembre de 2004 se atendió al 5.44% de la población objetivo, que representa 63.346 niñas y niños menores de 6 años con atención integral.</p> <p>1.8. El 31/12/98 se crea el Seguro Básico de Salud; el 30/01/99 se crean los Servicios de Gestión Social en las Prefecturas de Departamento; el 26/10/99 se crea el Código Niña Niño Adolescente; el 31/07/01 se promulga la Ley del dialogo 2000; el 3/04/02 se viabiliza la otorgación de certificados de nacimiento gratuitos a niños y niñas; el 30/05/02 se crea el Consejo interministerial de atención al niño y niña menor de 6 años; 21/11/02 se promulgó la Ley de creación del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI); el 8/04/04 se promulga el reglamento al Código de niño, niña y adolescente. En diciembre de 2004 se promulgó el D.S. 27928 que establece el nuevo marco institucional para que las Prefecturas y los Municipios asuman la atención de servicios de atención integral en educación inicial, nutrición, salud y protección a niños y niñas menores de seis años. En el 2006 el Ministerio de Planificación del Desarrollo esta elaborando la política de atención infantil.</p> <p>1.9 A diciembre de 2004, 171, Municipios trabajaban con el Programa con 2260 centros, de atención dispersos en áreas peri urbanas marginales y rurales.</p>





Con base en la información de la Evaluación Final del Programa, el Informe Final Acumulado del Programa PAN (1999-2004) y la Evaluación Intermedia realizada en septiembre de 2002; se puede establecer que el Programa PAN sí ha contribuido a la mejora del crecimiento y desarrollo de niños y niñas pobres menores de seis años en áreas rurales y/o urbano marginales, ya que se ha logrado atender al 5.44% (63.346 niños) de la población objetivo. Cabe resaltar que este resultado corresponde a la modalidad de atención directa mediante la cual se estimaba atender 70.000 niñas y niños, ya que la modalidad de atención indirecta, con una meta de 30.000 niñas y niños, no fue implementada debido a los resultados no satisfactorios de las pruebas piloto.

Por otra parte, se han desarrollado las potencialidades de los niños y niñas menores de seis años y se ha contribuido a incrementar el índice de escolaridad, mediante la prestación de servicios que mejoren su estado físico, psico-social, cognoscitivo y emocional logrando contribuir a reducir la tasa de repitencia a nivel nacional en el primer ciclo en un 59% y a la reducción de la tasa de mortalidad infantil a nivel nacional en un 25.5%.

Es importante destacar que el Programa PAN ha logrado el apoyo, la organización y participación activa de las familias, comunidades e instituciones públicas en la implementación del programa, es así que 171 Gobiernos Municipales trabajan con el programa. A la vez se está trabajando coordinadamente a nivel departamental con las 9 prefecturas.

Por último, se ha evidenciado el logro de la inserción de la atención de la infancia en la institucionalidad vigente del Estado, ya que a partir de 1998, se ha logrado crear las Direcciones de Gestión Social dependientes de las Prefecturas de Departamento, y se ha promulgado el Código Niño, Niña y Adolescente y sus reglamentos. A través del Decreto Supremo N° 27928 del 20 de diciembre de 2004 se estableció el cierre del Programa PAN con financiamiento del crédito BID y se determinó un nuevo marco institucional para la atención de servicios de educación inicial, nutrición, salud y protección a niños y niñas menores de seis años en coordinación con las Prefecturas de Departamento y los Gobiernos Municipales.

**Estrategia de País:** El Programa PAN sí esta de acuerdo con la estrategia de país, en razón de que establece en su objetivo 3: Desarrollar un piso mínimo de servicios básicos para la población y la estrategia de Programas de Emergencia para atender sectores más vulnerables a la crisis, donde la acción del Banco se la identifica en la implementación del Programa de atención Integral al Menor.

## **b. Externalidades**

### **Negativas**

No se logró contar con una institución del Gobierno que oriente y apoye en forma permanente en la implementación, monitoreo y evaluación del Programa PAN.

Continuos cambios de personal en el Ejecutor, evidenciándose debilidad institucional de la Oficina Nacional y en las oficinas departamentales.

Existencia de una compleja relación interinstitucional entre la Oficina Nacional, las Prefecturas y los Gobiernos Municipales; factor que retrasó y complicó el desarrollo del Programa.





Se identificaron problemas en la administración contable y financiera del programa debido a cambios de personal administrativo y deficiente capacidad institucional para implementar herramientas administrativas y de control que apoyen la gestión.

### **Positivas**

Empoderamiento del programa por las educadoras, padres de familia y Gobiernos Municipales y Prefecturas.

Establecimiento de convenios de transferencia del Programa PAN a las Prefecturas y Gobiernos Municipales para hacerse cargo del servicio integral al menor de seis años, especialmente en el último año del programa.

A partir del DS 27928 del 20 de diciembre de 2004 se establece que el Viceministerio de Juventud, Niñez y Tercera Edad – VIJUNTE es la entidad normativa y formuladora de las políticas de atención a la niñez y la adolescencia. Con la promulgación del Reglamento de la Ley LOPE de 8 de marzo de 2006, el VIJUNTE es reemplazado por el Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales, dependiente del Ministerio de Justicia.

Apoyo del Programa Mundial de Alimentos, en la donación de 7 alimentos secos a los Centros PAN, los que están asegurados hasta diciembre de 2008.





## c. Productos

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
	Productos Planeados	Productos Logrados
<p>Componente 1: <b>PROYECTOS DE ATENCIÓN AL MENOR</b></p> <p>Costo total Componente 1: US\$ 19.660.000.-</p> <p>Contrapartida: US\$ 12.300.000.-</p> <p>BID: US\$ 7.360.000.-</p> <p>Desembolso BID %: 97.23</p> <p>Clasificación: Satisfactorio (S)</p>	<p>1.1 100.000 niños y niñas menores de 6 años atendidos con servicios de salud, educación inicial, nutrición y protección al 7mo año de ejecución del Programa</p> <p>1.2 10.400 educadoras/educadores capacitados en atención integral para dar servicios a los niños en los Centros Infantiles a nivel nacional, al 7mo año de ejecución del Programa</p> <p>1.3 75% de los padres/madres capacitados en el cuidado y atención de los niños (salud, educación inicial, nutrición y protección) y participación comunitaria al 7mo año de ejecución</p> <p>1.4 Salud: 90% de los niños/niñas con curva de crecimiento ascendente en el carnet de salud infantil;</p> <p>90% de los niños/niñas con esquema de vacunación completa; y</p> <p>70% de los niños/niñas en los que se hubiera detectado enfermedades prevalentes referidos a centros de salud han sido atendidos, al 7mo año de la ejecución del Programa</p> <p>1.5 Nutrición: 100% de niños/niñas atendidos cuentan con control de su estado nutricional, al 7mo año de ejecución del Programa.</p> <p>1.6 Educación Inicial: 100% de los niños/niñas con seguimiento de su aprendizaje en lista de cotejo;</p> <p>100% de los niños/niñas evaluados en su desarrollo con el carné de desarrollo infantil; y</p> <p>50% de los niños/niñas con necesidades especiales de educación han sido referidos a los centros especializados, al 7mo año del Programa</p>	<p>1.1. 63.346 niños con servicios de salud, educación inicial, nutrición y protección al 31 de diciembre de 2004.<sup>ii</sup></p> <p>1.2 Se ha capacitado a 27.160 educadoras en servicios a los niños en los Centros infantiles a nivel nacional al 31 de diciembre de 2004, Según el Informe Final Acumulado 1999 – 2004 del Programa. El incremento del personal capacitado se debió a la alta rotación del mismo en los Centros producto de las modalidades de selección de educadoras por parte de las dirigencias comunales.</p> <p>1.3. 33% de los padres y madres han sido capacitados en atención de los niños en salud, educación inicial, nutrición y protección a diciembre de 2004.</p> <p>1.4. 60.5% de los niños cuentan con curva de crecimiento ascendente en su carnet de salud infantil a diciembre de 2004.</p> <p>75% de los niños/niñas con esquema de vacunación completa a diciembre de 2004.</p> <p>81.4% de niños y niñas atendidas por el Programa PAN han sido referidos por enfermedades respiratorias agudas y por enfermedades diarreicas agudas a diciembre de 2004.</p> <p>1.5. 69% de los niños atendidos cuentan con control de su estado nutricional a diciembre de 2004.</p> <p>1.6. A diciembre de 2002 el 79% de los niños del Programa cuenta con seguimiento en su aprendizaje en la lista de cotejo. A partir de la gestión 2003 se cambia de metodología y se utiliza la Escala abreviada de Desarrollo (EAD) y se tiene una aplicación del 76%.<sup>iii</sup></p> <p>A diciembre de 2004 el 76% de los niños evaluados cuentan con evaluación con Escala Abreviada de Desarrollo, de éstos el 89,7% se encuentra en estado adecuado de su desarrollo, y existe un 10.3% en estado de alerta con seguimiento dirigido.</p> <p>A diciembre de 2004. el 20% de los niños y niñas con necesidades especiales de educación, atendidos en el Programa PAN, han sido referidos a centros especializados en las zonas urbanas. En las zonas rurales no se cuenta con este tipo de centros especializados.</p>







Dos de los indicadores de productos planificados, lograron su cumplimiento en 100%. En el resto de los indicadores de los productos del Componente 1, se logró alcanzar un promedio de alrededor del 64%. Las dificultades presentadas para el logro de los indicadores se debieron a varios factores, entre ellos, alta rotación de educadoras a cargo de los centros, la ubicación geográfica de los centros de salud no están cercanos a los centros infantiles, y a la ausencia un sistema de monitoreo y seguimiento de los indicadores del Programa, así como a la falta de supervisión por parte de la UE en el terreno.

La cobertura del programa fue definida mediante dos modalidades de atención, la directa y la indirecta. La directa que alcanzó una cobertura de 90.5% (63.346 niños menores de seis años atendidos). La indirecta no logró ser implementada en su totalidad debido a que no se alcanzaron los resultados esperados a partir de la prueba piloto realizada en la gestión 2002.

En el área de Educación Inicial se cuenta con una propuesta curricular actualizada, con instrumentos de planificación y evaluación del aprendizaje de los niños, susceptibles de ser manejados por las educadoras, así también, se cuenta con materiales de apoyo coherentes a dicha propuesta. Los recursos humanos del área de educación inicial, cuentan al menos con un mínimo de nivel de capacitación ya que se logró capacitar a 27.160 educadoras y manipuladoras de alimentos en los instrumentos elaborados y su aplicación.

Los Municipios han asumido un presupuesto, destinado a la compra de los alimentos en los centros infantiles del Programa PAN y los padres de familia están apoyando con la entrega de alimentos frescos.

Los niños que asisten a los centros PAN, tienen garantizados 4 tiempos de comida por día, alcanzando a cubrir el 92 y 82 % del requerimiento total de calorías a nivel urbano y rural, respectivamente. Estos niños son evaluados periódicamente en su peso y talla, para establecer su estado nutricional.

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación Gerente) (si aplica). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**

☒ N/A

☐ Muy Satisfactorio (MS)

☒ Satisfactorio (S)

☐ Poco Satisfactorio (PS)

☐ Muy Insatisfactorio (MI)

PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)		
Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
	Productos Planeados	Productos Logrados
Componente 2: FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL Costo total Componente 2: US\$ 3.899.618,64.- Contrapartida: US\$ 400.000,00.- BID: US\$ 3.499.618,64.- Desembolso BID %: 80,57 Clasificación: Satisfactorio (S)	2.1 80% de padres, que llevan a sus hijos a los Centros Infantiles, cumplen con el aporte de alimentos frescos o dinero mensualmente, durante la ejecución del Programa.  2.2 100% de centros infantiles cuentan con directiva de padres de familia y cumplen en convocar y realizar reuniones mensuales con padres/madres de familia, durante la ejecución del Programa.  2.3 60% de padres/madres de familia asisten a las reuniones mensuales de capacitación en los Centros Infantiles durante la ejecución de Programa	2.1 78% de padres participan del Programa PAN aportan con alimentos frescos y/o dinero. Adicionalmente, existe un 7% que realiza aportes parciales, 2% con hijos becados (más dos hermanos) y 13% que no aportan nada debido a su condición de extrema pobreza.  2.2 El 90% de los Centros Infantiles cuentan con Directiva de Padres de Familia y realizan reuniones mensuales.  2.3 48% de padres y madres de familia asisten a reuniones mensuales de capacitación.







## PROGRESO EN LA IMPLEMENTACION (PI)

Componentes (Productos)	Indicadores Claves del Producto	
	Productos Planeados	Productos Logrados
	2.4 65% de directivas de padres de familia efectivamente articuladas a organizaciones territoriales de base, durante la ejecución del Programa	2.4. 11% de las directivas de padres de familia se encuentran articuladas a organizaciones territoriales de base.
	2.5 - 9 convenios con Prefecturas para dar apoyo financiero al Programa, hasta el 2do año de la ejecución del Programa	2.5 A diciembre de 2004 se suscribieron 9 convenios entre el Gobierno de Bolivia y las 9 Prefecturas de Departamento para dar apoyo financiero.
	2.6 90% de los gobiernos municipales han firmado convenios de cooperación financiera con el Programa, hasta el 5to año de ejecución	2.6 El 90% de los Gobiernos Municipales (153) cuenta con convenios firmados para la implementación del Programa PAN.
	2.7 100% de los niños/niñas de los Centros, son atendidos por entidades sin fines de lucro y/o por entidades descentralizadas del Estado, al 7mo año de ejecución del Programa	2.7 A diciembre de 2004 el 90% de los Centros de Atención para niños y niñas son atendidas por entidades descentralizadas, tales como Prefecturas, Municipios, ONG's e Iglesia.
	2.8 Sistema de evaluación y monitoreo implementado y funcionando al 2do año de ejecución del Programa	2.8 Se desarrolló un sistema informático de monitoreo y evaluación orientado al seguimiento de indicadores. Este sistema está instalado en la oficina Nacional del Programa PAN y no fue implementado en las oficinas departamentales. Hasta la fecha el seguimiento se realiza a través del Sistema pero en forma manual.

El componente 2: Fortalecimiento Institucional ha cumplido 6 de 8 indicadores de los productos planeados, por lo que se considera satisfactoria su implementación. Además, es importante tomar en cuenta las siguientes aspectos logrados:

Los padres de los niños/as que participan en el programa pueden financiar parte del costo de los servicios del programa de atención integral al menor, siendo éste un compromiso asumido para apoyar al Programa. La flexibilización de las formas de pago del aporte de los padres puede facilitar un mayor nivel de aportes.

Las nueve Prefecturas de Departamento y 171 Gobiernos Municipales<sup>iv</sup> están implementando el Programa de atención integral con 2.160 Centros PAN, funcionando a diciembre de 2004, las mismas que están ubicadas predominantemente en áreas rurales y peri-urbanas de las ciudades capitales de departamento.

Respecto a la articulación de las directivas de padres de los Centros con las OTB, por un lado careció de una estrategia de articulación y por el otro, las demandas de los Centros son canalizadas directamente a los gobiernos municipales por las oficinas del PAN y actualmente por los SEDEGES.

**Reestructuración. Indique si este componente del proyecto ha sido reestructurado (fecha aprobación por el Gerente). Describir brevemente las consecuencias de estos cambios.**

[ X ] N/A

### Resumen del Progreso en la Implementación Clasificación (I):

[ ] Muy Satisfactorio (MS) [ X ] Satisfactorio (S) [ ] Poco Satisfactorio (I) [ ] Muy Insatisfactorio (MI)





d. **Costos del Proyecto**

Costo Total del Proyecto - Planeado (US\$ 27.200.000)				Costo Total del Proyecto - Actual (US\$ 23.712.057)				% Diferencia
GATEGORIA DE INVERSIÓN	FINANCIADOR BID	GOBIERNO DE BOLIVIA	TOTAL PRESUPUESTO	GATEGORIA DE INVERSIÓN	FINANCIADOR BID	GOBIERNO DE BOLIVIA	TOTAL EJECUTADO	PORCENTAJES
1. Gastos Administrativos	1.740.000,00	800.000,00	2.540.000,00	1. Gastos Administrativos	1.681.067,25	1.983.564,82	3.664.632,07	144,28%
2. Proyectos de Atención al Menor	7.360.000,00	12.300.000,00	19.660.000,00	2. Proyectos de Atención al Menor	7.156.212,79	7.158.922,41	14.315.135,20	-27,19%
3. Fortalecimiento Institucional	3.499.618,64	400.000,00	3.899.618,64	3. Fortalecimiento Institucional	2.819.548,51	1.812.360,07	4.631.908,58	18,78%
4. Fondo de Inspección y Vigilancia	200.000,00	0,00	200.000,00	4. Fondo de Inspección y Vigilancia	200.000,00	0,00	200.000,00	0,00%
5. Facilidad de Preparación de Proyectos - PPF	900.381,36	0,00	900.381,36	5. Facilidad de Preparación de Proyectos - PPF	900.381,36	0,00	900.381,36	0,00%
<b>TOTAL</b>	<b>13.700.000,00</b>	<b>13.500.000,00</b>	<b>27.200.000,00</b>	<b>TOTAL</b>	<b>12.757.209,91</b>	<b>10.954.847,30</b>	<b>23.712.057,21</b>	<b>-12,82%</b>
<b>Fuente:</b> Contrato de Préstamo 995 SF/BO				<b>Fuente:</b> LMS 1 y Programa PAN – Unidad de Contabilidad al 20-06-2006				

El Programa tuvo una falta de ejecución del -12.82% respecto del presupuesto aprobado (US\$ 27.200.000, (luego del redireccionamiento). El presupuesto del financiador fue ejecutado en un 93.12%, la ejecución del Aporte Local fue del 81.15%.

La categoría de "Gastos administrativos" ha sido ejecutada en 44.28% por encima del presupuesto aprobado, esta ejecución se debe a que el proyecto ha tenido una extensión acumulativa de 43 meses (de diciembre de 2002 a julio de 2006) a los establecidos inicialmente en el contrato de préstamo. La ejecución del financiamiento del Banco alcanzó un 96.61% de lo presupuestado. En el caso del Aporte Local se tiene una ejecución por encima del presupuesto de 47.95%.

La categoría de inversión "Proyectos de atención al menor" no logró completar su ejecución, tal es el caso que faltó por ejecutar el 27.19%. La ejecución del financiamiento del Banco ha sido del 97.23%, la ejecución del Aporte Local fue del 58.20%. La identificación de esta baja ejecución del aporte local responde a que los Municipios registraron pero no reportaron contablemente los aportes de alimentos y contrapartes para la construcción de Centros PAN y pago de parte de las educadoras contratadas; todo ello, mereció que la ejecución del aporte local refleje los porcentajes detallados anteriormente.

La categoría de inversión de "Fortalecimiento Institucional" ha sido ejecutada en un 18.78% por encima del presupuesto aprobado. La ejecución del financiamiento del Banco fue del 80.57%. La ejecución del Aporte Local fue del 253,09% por encima de su presupuesto aprobado. La ejecución presupuestaria de esta categoría de inversión fue aplicada en capacitación y apoyo en la participación comunitaria.

Existe una diferencia entre el monto ejecutado y los Estados Financieros de US\$ 1.055 que provienen de cuentas no conciliadas en el Programa PAN de gestiones anteriores.





## **IV. Implementación del Proyecto**

### **a. Análisis de los factores críticos**

#### **Factores críticos positivos**

**Apropiación del programa por parte de la comunidad:** El 90% de padres y madres de familia consideran que el programa PAN es útil y beneficioso para sus niños. La percepción de los padres de familia notan un mejoramiento en el desarrollo físico, cognitivo y de relación social con otros niños. Consideran que sus hijos están sanos y tienen una alimentación básica, con cuidado y aprestamiento, teniendo espacio, los padres para poder trabajar.

**Demanda real de la población por el servicio:** Se determinó que los padres de familia se encuentran identificados con el Programa PAN y con el beneficio que les procura a sus hijos. Los Gobiernos Municipales han trabajado de forma coordinada con los Centros PAN incorporando presupuestos para su mantenimiento en sus POAs.

**Coordinación intersectorial (educación, salud y defensorías) a nivel local:** Se ha logrado que el Ministerio de Salud y Deportes coordine con los Centros PAN a nivel nacional, departamental y local la ejecución de campañas de vacunación, administración de desparasitantes y micronutrientes, atención de las referencias y contrarreferencias de niños y niñas con enfermedades prevalentes de la Infancia. Con el Ministerio de Educación se ha logrado estandarizar la nueva curricula de educación inicial, para niños y niñas menores de 4 a 6 años. Con las defensorías de la niñez se logró que los niños y niñas del Programa obtengan certificados de nacimiento, prevención y control del maltrato infantil y divulgación de los derechos del niño.

**Reforma educativa consolidada:** La reforma educativa y el Programa PAN han trabajado en un mismo diseño curricular, que permite una estandarización en la forma de medición de los resultados de desarrollo en el aprestamiento de los niños y niñas de los centros.

**Seguro materno infantil (SUMI), en marcha con calidad y agilidad:** El seguro materno infantil se ha implementado y se encuentra en plena vigencia, el mismo cuenta con prestaciones de servicios para los niños menores de 5 años. El PAN es un centro de promoción de este seguro a través del trabajo coordinado con el Ministerio de Salud.

#### **Factores críticos negativos**

**Inestabilidad política, económica y social:** En el periodo 1999 al 2004 que fue el periodo para la implementación del Programa PAN, en lo político se ha tenido procesos de convulsión social y cambios de gobierno, los mismos que han modificado la administración del aparato estatal. En lo económico Bolivia ha pasado por una crisis económica que afectó principalmente a la inversión pública de donde provienen los recursos de apoyo al Programa PAN. En cuanto a la parte social, las continuas convulsiones sociales existentes en el país exigieron a los gobiernos de turno concentrar sus esfuerzos en solucionar estos problemas sociales sin darle la debida atención a la ejecución del Programa PAN. Tal es el caso que en varias oportunidades cambio la responsabilidad de la ejecución pasando de una a otra institución de gobierno.

**Distribución de alimentos:** Los alimentos proporcionados a los centros PAN tienen cuatro fuentes; PMA, Prefecturas, padres de familia y Gobiernos Municipales. Los dos primeros con alimentos secos y los dos segundos con alimentos frescos. El proceso de distribución de alimentos secos a los Centros PAN se realiza a través del Programa Mundial de Alimentos, este proceso es complicado tanto en lo administrativo como en lo operativo. En el proceso administrativo, la distribución de alimentos se maneja de forma centralizada, razón por la cual el proceso es lento y cualquier modificación requiere múltiples autorizaciones. Operativamente el





recojo de los alimentos esta a cargo de una educadora, un padre de familia y un responsable del Gobierno Municipal, esta programación y distribución se la realiza en forma trimestral y solo contempla a niños regulares (niños que asisten continuamente al Centro) y no así raciones adicionales o extras para niños desnutridos (niños que requieren raciones adicionales). Todos estos procesos son largos en tiempo y complicados para las educadoras y padres de familia.

**Proyectos piloto no implementados:** Los proyectos piloto realizados por el Programa PAN como ser escuela de padres y madres, atención integral madre-niño, alfabetización de madres con contenidos de educación inicial, hermanitos y wawa mikhuna, son suspendidos para su evaluación posterior y puesta en práctica, los mismos que no fueron aplicados.

**Demora en el Diseño e Implementación del sistema de monitoreo y evaluación:** El Programa PAN no contó con una línea de base para medir el impacto del mismo. Inicialmente el monitoreo y evaluación fue realizado de forma manual con las adaptaciones efectuadas al Sistema de Información Gerencial Administrativo Financiero (SIGAFI). En la gestión 2003 se contó con el diseño del Sistema Nacional de Supervisión y Seguimiento al finalizar la gestión 2004 se elaboró el software para el Sistema, que fue implementado en la oficina nacional y no en las oficinas departamentales.

**Inadecuada gestión financiera del Programa:** A causa de la alta rotación de personal y de la debilidad institucional especialmente en el área financiero contable el Programa tuvo estados financieros auditados observados por la firma auditora, los estados financieros de las gestiones 1999 a 2003 tuvieron dictámenes de opinión con salvedades. En la gestión 2004 el dictamen de la firma auditora debido a la importancia de las limitaciones identificadas no emitió opinión (abstención de opinión) sobre los estados financieros del Programa PAN.

En otro orden de cosas se observa que por la larga duración del programa (66 meses originalmente programados y 43 meses adicionales de extensión de plazo) conllevaron a que en la categoría de inversión “gastos administrativos” se incrementara respecto de lo programado, observando que el incremento mayor fue con recursos de la contraparte local.

## **b. Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora**

El desempeño de la Agencia Ejecutora es poco satisfactorio, debido a que existió una alta rotación de personal, problemas de coordinación entre el Ministerio o Viceministerio a cargo del Programa. Por otra parte, se evidenció un bajo nivel de coordinación e integración de la Agencia Ejecutora, Prefecturas y los Gobiernos Municipales a inicios del proyecto. Asimismo, se identificaron los siguientes hallazgos que confirman esta calificación:

**Constantes cambios de dependencia institucional:** La Agencia Ejecutora inicialmente estuvo bajo dependencia del Fondo de Inversión Social, luego paso a depender del Ministerio de la Presidencia y posteriormente del Ministerio de Desarrollo Sostenible – Viceministerio de la Juventud, Niñez Tercera Edad y finalmente del Viceministerio de Asuntos de Género y Generacionales dependiente del Ministerio de Justicia; estos cambios no permitieron consolidar una entidad ejecutora para la administración del Programa PAN.

**Administración del programa con injerencia política:** Existió un alto grado de injerencia política en la administración del programa, razón por la cual, no se pudo consolidar una unidad ejecutora que administre el Programa PAN.

**Aspectos administrativos, financieros, legales y de control con debilidad institucional:** Al existir una alta rotación del personal, tanto en la Oficina Nacional como en las Oficinas Departamentales, los procesos administrativos, financieros, legales y de control no fueron implementados adecuadamente. Por otra parte, la Oficina Nacional no logró hacer un seguimiento adecuado a las Oficinas Departamentales razón por la cual se perdió información valiosa del programa.





**Sistema de monitoreo y seguimiento limitado:** El programa no contó con una línea de base completa que permita medir el impacto de indicadores establecidos en el marco lógico. El programa implementó herramientas de recojo de información de los Centros a las oficinas departamentales, en forma manual, periódicamente se concentraba la información en la oficina nacional, por lo que dicha información era susceptible a modificarse. Durante la gestión 2003 se completó el diseño del Sistema Nacional de Supervisión y Seguimiento, el cual fue también aplicado de forma manual hasta que al finalizar el 2004 se contó con un software para la aplicación informática del Sistema; sin embargo, el software sólo fue instalado en la oficina nacional, faltando la instalación en las oficinas departamentales.

**Rotación del personal operativo de campo:** El personal operativo de campo de los Centros PAN, es decir, educadoras, manipuladoras de alimentos y facilitadoras tenía una alta rotación debido al sistema de elección por parte de las comunidades, de las organizaciones territoriales o de los Gobiernos Municipales. Esto no permitió potenciar las competencias técnicas de los operadores locales del Programa.

**Sistema contable e información financiera presentada con deficiencia y retraso:** Ausencia de un sistema integrado de contabilidad para el registro contable del Programa, aspecto que no permitió la información de estados financieros oportunos y menos aún la adecuada consolidación de información financiera entre las Oficinas Departamentales y la Oficina Nacional. Fue una constante la presentación de estados financieros con retrasos, a la fecha no se han entregado los estados financieros de la gestión 2005 y de enero a junio de 2006.

**Gastos de la contrapartida local con registro deficiente:** Debido a que no se establecieron procedimientos adecuados para el registro de los gastos de la contrapartida local, los Gobiernos Municipales que realizaron gastos para el Programa PAN no pudieron demostrar que estos gastos efectivamente se realizaron ya que no se contaba con la información de soporte requerida, motivo por el cual los aportes municipales no han sido contabilizados como contraparte local.

**Información deficiente sobre el mantenimiento de los activos del programa:** Desde el principio del Programa no existió un sistema de información sobre el mantenimiento de los activos. No se realizaron inventarios anuales sobre los activos adquiridos con fondos del Financiador y los activos comprados con fondos locales, departamentales y de la Oficina Nacional. En el segundo semestre de la gestión 2004 se realizó un trabajo de inventariación, revalorización del catastro del Programa. El inventario de bienes y obras permitió efectuar las transferencias a los SEDEGES para dar continuidad en el servicio de atención a los niños y niñas menores de 6 años.

#### Clasificación del Desempeño del Prestatario/Agencia Ejecutora

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input checked="" type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	--	---	---

#### c. Desempeño del Banco

Con relación al diseño del Programa, si bien el mismo presenta una coherencia y consistencia técnica y metodológica importante en su formulación, sin embargo, requería de una mayor consideración e incorporación de especificidades y características muy particulares y concretas de nuestro país, así como la idiosincrasia de las poblaciones de cada una de las regiones y localidades en las que intervino el PAN.

Con referencia a la fase de implementación es importante indicar que el monitoreo, acompañamiento y evaluación realizado por el BID al Programa es satisfactorio, especialmente a partir del 2004.





#### Clasificación del Desempeño del Banco

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---

## V. Sostenibilidad

### a. Análisis de Factores Críticos

**Viabilidad económica y financiera: -asignación presupuestaria para operaciones y mantenimiento:** Se logre vigencia y continuidad de los convenios interinstitucionales con las Prefecturas y los Gobiernos Municipales del servicio en la atención al menor de seis años en situación de riesgo, asegurando asignaciones presupuestarias de forma permanente. Que el PMA trascienda a la gestión 2007 con la provisión de alimentos secos, en atención a la política nacional de desnutrición cero.

**Mantenimiento de obras e infraestructuras:** Que los Gobiernos Municipales y los padres de familia beneficiarios del Programa realicen mantenimiento a las obras construidas.

**Involucramiento y participación de la comunidad en los programas sociales:** Las comunidades en la formulación de sus planes de desarrollo comunitario incorporen como prioridad el aseguramiento del desarrollo integral de la niñez.

### b. Riesgos Potenciales

Falta de asignación presupuestal de las Prefecturas y los Gobiernos Municipales para el mantenimiento de los Centros PAN.

Demora en la implementación de la política nacional descentralizada de atención al menor que asociada a una falta de institucionalidad conlleve a la pérdida de los logros alcanzados en términos de cultura de atención al menor

No contar con alimentos secos proporcionados por el PMA más allá de la gestión 2007.

### c. Capacidad Institucional

Los SEDEGES de las prefecturas han asumido la responsabilidad de continuar con el servicio de atención a la niñez, en muchos de los casos han mejorado el servicio implementando ideas innovadoras en el mismo.

Por otra parte los Gobiernos Municipales como agentes locales se están haciendo cargo del mantenimiento y apoyo en la administración de los Centros. Sin embargo, es necesario efectuar acciones de capacitación permanente al personal operativo e informar a la comunidad sobre los resultados en atención a la niñez.

El Plan Nacional de Desarrollo del actual gobierno ha asumido como política “desnutrición cero” para lo cual ha conformado un consejo nacional de alimentación y nutrición que beneficie a los niños menores de seis años, bajo una actuación intersectorial en los niveles, nacional, departamental y municipal.

#### Clasificación de Sostenibilidad (SO)

<input type="checkbox"/> Muy Satisfactorio (MS)	<input checked="" type="checkbox"/> Satisfactorio (S)	<input type="checkbox"/> Poco Satisfactorio (PS)	<input type="checkbox"/> Muy Insatisfactorio (MI)
---	---	--	---







## **VI. Evaluación y Seguimiento**

### **a. Información sobre Resultados**

Se han realizado tres informes de resultados durante la implementación del Programa, además de los informes de progreso semestrales. El primero que fue realizado en la gestión 2002 que se refiere a la evaluación de medio término. Posteriormente, se realizó el Informe Final acumulado (1999 – 2004) elaborado por el Programa. Por último se realizó la Evaluación Final del Programa (1999- 2004) realizada por una empresa privada independiente que evaluó los resultados de los productos y los impactos iniciales del Programa y realizó un evento nacional para presentar los resultados.

### **b. Seguimiento Futuro y Evaluación Ex-Post**

La Unidad Ejecutora del Programa a través del VIPFE solicitó al Financiador la realización de una Evaluación Final en lugar de una Evaluación Ex post (Cláusula 4.05 Evaluación Final del Programa aprobada el 1 de junio de 2005). La Evaluación Final permitirá medir el logro de los productos y resultados, así como los efectos e impactos iniciales logrados por el Programa. La Evaluación Final realizada incorporó el análisis de las gestiones 1999 – 2004 y seguimiento a la gestión 2005.

## **VII. Lecciones Aprendidas**

Las lecciones aprendidas que dejó el Programa PAN son:

**Cambio de ejecutor al inicio del Programa y evaluación de la capacidad institucional:** El diseño de la operación contemplaba como ejecutor al Fondo de Inversión Social (FIS), institución con experiencia en la administración de recursos de cooperación externa e implementación de proyectos con el nivel subnacional. El cambio de ejecutor a un Ministerio que cumplía con funciones normativas y de coordinación política, como el Ministerio de la Presidencia, requirió la conformación de una Dirección Ejecutiva sin institucionalidad para que implemente el Programa, ello requirió muchos esfuerzos para llevar adelante el Programa, por lo que de cambiarse de ejecutor se debería realizar una nueva evaluación institucional.

**Desarrollo de línea de base para medir impacto:** Desde el inicio del Programa no se contó con información completa de línea base de los indicadores de impacto, esta situación hizo difícil realizar una adecuada evaluación de los impactos del Programa. Se debe contar, especialmente en proyectos sociales con una línea de base desde el inicio del proyecto para medir el impacto de la implementación del Programa.

**Adecuado pari passu en programas sociales:** El paripassu requerido en el Programa fue de 60% Financiamiento y 40% de aporte local. Para programas sociales dirigidos a poblaciones de extrema pobreza en países pobres, el pari passu debe ser considerado de acuerdo a la capacidad financiera del país beneficiario ó utilizar los nuevos parámetros de financiamiento aprobados por el Banco, permitiendo financiar hasta el 100% de las necesidades del proyecto e incluyendo gastos recurrentes.

**La ingerencia política en la estructura del Organismo Ejecutor es un obstáculo para la eficiencia operativa:** Los constantes cambios de dependencia institucional del Programa y la rotación de personal ejecutivo y operativo por ingerencia política, han ocasionado que el Programa se ejecute con dificultad y limitaciones. Se debe lograr eficiencia operativa evitando rotación de personal técnico calificado.

**Sistema de monitoreo y seguimiento implementados para seguimiento de indicadores:** Durante la ejecución del Programa no se logró implementar un sistema de monitoreo y





seguimiento informatizado en todos los niveles, por lo que no se pudo realizar eficientemente el seguimiento de las metas de ejecución operativa - financiera y de impacto. Se debería implementar desde el inicio del Programa un sistema de monitoreo y seguimiento de indicadores debiendo ser una condición previa al primer desembolso.

**Ampliar el control social con la participación de la comunidad:** Los padres de familia lograron realizar un control a las actividades de los Centros PAN lo que permitía que el personal operativo se encuentre supervisado por éstos. Se hace necesario que en programas sociales como éstos la comunidad realice en el control social bajo una metodología implementada para tal fin.

**Protección de los derechos de los niños en los centros del Programa:** En los centros PAN se identificó riesgo de abandono de los niños y niñas que permitió que el programa articulara acciones con las Defensorías de la Niñez, efectuando denuncias de notificaciones y seguimiento a los padres y responsables de los niños. En programas de atención integral a la niñez se deben prever acciones de protección de los derechos del niño.

**Desembolsos condicionados al cumplimiento de resultados:** La ejecución del Programa estaba descentralizada en los 9 departamentos de Bolivia, los departamentos tuvieron distintos niveles de avance y compromiso, aspecto que debería ser condicionante para los desembolsos de los recursos. Es decir aplicar la modalidad de desembolsos en función del cumplimiento de resultados. Este mecanismo posibilitaría que los ejecutores descentralizados se esfuercen más por obtener los resultados de manera que su eficiencia sea estimulada.

### **Anexos:**

1. Información secundaria obtenida para la verificación del objetivo de desarrollo
2. Cuadro de Costo del Proyecto por Componente y por Fuente de Financiamiento (Planeado y Actual).
3. Información Financiera y Estados financieros Auditados

<sup>i</sup> Los datos de base se encuentran descritos en el Anexo 1.

<sup>ii</sup> La fuente de la información sobre la cantidad de niños atendidos proviene de la base de datos del sistema de monitoreo y seguimiento del Programa PAN a diciembre de 2004.

<sup>iii</sup> La Escala Abreviada de Desarrollo se utilizó a partir de la gestión 2003 debido a que fue institucionalizada en coordinación con el Ministerio de Educación.

<sup>iv</sup> A diciembre 2004, 153 de los 171 Gobiernos Municipales que implementan el Programa PAN cuentan con convenios firmados. Los restantes centros PAN ubicados en 18 Municipios funcionan con aportes de las Prefecturas y los padres de familia

