

# **MDPEP**

MINISTERIO DE PRODUCCION Y MICROEMPRESA  
**República de Bolivia**  
VICEMINISTERIO DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA

**gtz**



## **Normativa y política de incentivos para que la alimentación escolar sea articuladora del desarrollo humano y el desarrollo económico en lo municipal y regional**

### **Informe final**

*Consultores:*

*Edmundo Garafulic G.*

*Jaime Vega Q.*

*Verónica Ortiz V.*

**La Paz, diciembre de 2008**

***Participaron en la Consultoría:***

***Betzabé Daza***

***Rosa Selaya***

## INDICE

<i>Presentación</i> _____	5
<i>Resumen</i> _____	8
<b>1. Introducción</b> _____	14
<b>2. Estado de situación de Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia</b> __	15
- El Plan Nacional de Desarrollo - PND _____	15
- El Plan de Erradicación de Extrema Pobreza – PEEP _____	15
- El Plan de Implementación de la Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia, _____	15
- El mercado del desayuno escolar _____	16
- Las compras estatales para el mercado nacional _____	16
- Propuestas de ajustes al marco legal _____	15
- Experiencias. _____	16
<b>3. Propuesta de un programa (política) de incentivos para que la alimentación escolar sea articuladora del desarrollo humano y el desarrollo económico en lo municipal y regional</b> _____	19
<b>3.1. Introducción</b> _____	19
a. Conclusiones de la sistematización del trabajo de campo. _____	19
b. ¿Por qué es necesaria una política o programa de incentivos? _____	20
c. Condiciones para formular e implementar una política o programa nacional _	20
d. Ubicación de un Programa de Alimentación Complementaria Escolar _____	21
e. Definiciones _____	21
<b>3.2. Objetivos y estrategias</b> _____	23
a. Objetivos generales _____	23
b. Objetivos específicos _____	25
c. Estrategias _____	26
<b>3.4. Para incrementar la participación de los pequeños productores en las compras estatales para la ACE.</b> _____	46
a. Situación actual _____	46
b. Propuesta _____	47
c. Actores _____	49
<b>3.4. Para mejorar la calidad del desayuno y/o almuerzo escolar</b> _____	51
a. Situación actual _____	51
b. Propuesta _____	51
c. Actores _____	54

<b>3.5. Para incrementar la participación de los pequeños productores en las compras estatales para la ACE</b>	<b>31</b>
A. Para promover que los Gobiernos Municipales e instituciones que apoyan los programas de ACE realicen las compras de alimentos a pequeños productores	33
a. Estado de situación	33
b. Propuesta	34
c. Actores	37
B. Para mejorar las condiciones de competitividad e incrementar la oferta de productos de los pequeños productores de modo que puedan participar con éxito en compras estatales de alimentos	38
B.1. Para fortalecer las capacidades de producción y transformación de los productores	38
a. Estado de situación	38
b. Propuesta	39
c. Actores	42
B.2. Para fortalecer el entorno productivo de los municipios	43
a. Estado de situación	43
b. Propuesta	44
c. Actores	¡Error! Marcador no definido.
<b>3.6. Otros temas a incentivar</b>	<b>55</b>
<b>4. Conclusiones</b>	<b>56</b>

## **Presentación**

El presente informe responde a los términos de referencia de la consultoría "Normativa y política de incentivos para que la alimentación escolar sea articuladora del desarrollo humano y el desarrollo económico en lo municipal y regional" solicitada por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, en el marco de un convenio de asistencia técnica del PADEP/GTZ a éste Ministerio.

Este trabajo fue realizado en coordinación con una otra consultoría a cargo de María Ángela Sotelo, cuyo objetivo fue sistematizar experiencias que aporten a la validación de las políticas a ser propuestas.

En este informe se han tomado en cuenta las recomendaciones y comentarios recogidos en las reuniones de presentación al Viceministerio de la Microempresa y la GTZ.

Edmundo Garafulic G.  
Consultor

## **Siglas y abreviaturas**

ACE	Alimentación Complementaria Escolar
AIPE	Asociación de Instituciones de Promoción y Educación
CEPAD	Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible
CIOEC	Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia
CONAN	Concejo Nacional de Alimentación y Nutrición
CRIAR	Creación de Iniciativas Alimentaria Rurales
COSUDE	Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación
DEL	Desarrollo Económico Local
DS	Decreto Supremo
FAM	Federación de Asociaciones Municipales
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación Food and Agriculture Organization
FOMEM	Programa Fomento Empresarial
FOPSA	Fortalecimiento Productivo a la Seguridad Alimentaria
FUNDESA	Fundación Nacional para el Desarrollo Social y Ambiental
G DRU	Grupo de Desarrollo Rural
GM	Gobierno Municipal
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica
IBNORCA	Instituto Boliviano de Normalización y Calidad
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
INIAF	Instituto de Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal
MDRAYMA	Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente
MMCHC	Mancomunidad de Chuquisaca Centro
PADEP	Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y Lucha contra la Pobreza
PAE	Programa Alimentación Escolar (PAE)
PCI	Project Concern International
PEEP	El Plan de Erradicación de Extrema Pobreza
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	El Plan Nacional de Desarrollo
PRO - RURAL	Asociación Civil Boliviana para el Desarrollo Rural
PROFIN	Programa de Apoyo al Sector Microfinanciero

SABS	Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios
SADEL	Seguridad Alimentaria y Desayuno Escolar
SDE	Servicios de Desarrollo Empresarial
SENADEPRO	Servicio Nacional de Desarrollo Productivo
SENASAG	Servicio de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimenticia
SIAM	Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal
SICOES	Sistema de Contrataciones Estatales

## Resumen

La consultoría “Normativa y política de incentivos para que la alimentación escolar sea articuladora del desarrollo humano y el desarrollo económico en lo municipal y regional” ha sido solicitada por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, en el marco de un convenio de asistencia técnica del PADEP/GTZ a éste Ministerio. Este trabajo fue realizado en coordinación con María Ángela Sotelo que estuvo a cargo de la sistematización de experiencias de programas de desayuno escolar en 20 municipios y dos prefecturas.

La implementación de los programas de alimentación complementaria escolar ha sido desde un inicio atribución de los gobiernos municipales del país, tal como lo establecen la Ley de Municipalidades, la Ley de Participación Popular y la Ley del Diálogo Nacional. Los municipios tienen recursos asignados para implementar estos programas.

**El Plan Nacional de Desarrollo - PND** plantea que, “para impulsar la educación primaria universal se requiere del concurso de numerosas acciones, entre las cuales la alimentación complementaria escolar contribuye a aumentar la matrícula escolar, disminuir la deserción y mejorar el rendimiento escolar”; además, busca promover la producción local de los alimentos, según las potencialidades productivas de cada comunidad para dinamizar la economía local.

El Ministerio de Educación, con el apoyo del CONAN, ha elaborado un Anteproyecto de **Ley de Alimentación Complementaria Escolar - ACE**, que está en proceso de consulta y la Cámara de Diputados y un **Plan de Implementación de la Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia**. Ambos buscan la articulación de la ACE con el desarrollo económico.

**El Plan de Erradicación de Extrema Pobreza – PEEP**, que se encuentra en etapa de elaboración, incluye entre sus componentes la Alimentación Complementaria Escolar.

No obstante éstas iniciativas, la política sobre este tema aún no está claramente definida.

Desde el año 2003 se han incrementado de 156 a 278 los municipios que tienen programas de Alimentación Complementaria Escolar –ACE. El presupuesto asignado por los gobiernos municipales ha subido en este período de 180 millones a 330 millones de bolivianos. Aunque un 91% de estudiantes recibe de alguna forma desayuno y/o almuerzo escolar, el índice de cobertura efectiva del desayuno escolar con fondos municipales es de 56%<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Índice de cobertura cubierta por los municipios: monto total destinado para el desayuno escolar por los municipios que tienen programas de desayuno escolar dividido entre el monto total requerido para dar un desayuno escolar que responda a la calidad exigida por la norma existente. Fuente: *Factores que influyen para que los municipios incrementen los montos destinados al desayuno escolar y compren a pequeños productores*, E. Garafulic y Betzabé Daza, enero 2009.

El D.S. 29190 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios -SABS, recoge los elementos principales del *Compro Boliviano*<sup>2</sup>. Para su implementación efectiva quedan algunos temas pendientes, principalmente su difusión y adecuada aplicación a nivel municipal.

El Ministerio de Educación, con el apoyo del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición – CONAN han impulsando el Anteproyecto de Ley de Alimentación Complementaria Escolar que está en proceso de consulta. La AIPE está promoviendo la aprobación de una Ley Marco de la Política Boliviana. Los elementos centrales de esta Ley han sido incorporados en la nueva Constitución Política del Estado.

**Experiencias.** Existen experiencias importantes sobre la Alimentación Complementaria Escolar y el desarrollo económico. Sobresalen: el proyecto Seguridad Alimentaria y Desayuno Escolar – SADEL que está siendo ejecutado por la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia – FAM con financiamiento de COSUDE; la GTZ en el Chaco Chuquisaqueño; los proyectos PAES promovidos por el PMA y el proyecto FOMEN de la Swisscontact, que ha desarrollado una metodología de apoyo integral a los productores y microempresarios. La Mancomunidad de Chuquisaca Centro cuenta con una larga trayectoria en promover procesos de desarrollo relacionados a programas de ACE. Asimismo, sobresale la experiencia del Municipio de La Paz con resultados muy valiosos en el campo del desarrollo humano y el de Sucre que tiene una política clara de realizar compras a asociaciones de productores locales<sup>3</sup>.

A pesar de ser de competencia Municipal, las Prefecturas de Santa Cruz, Oruro y Tarija están dando el servicio ACE a los Municipios de sus respectivos departamentos.

Las conclusiones de la sistematización y del trabajo de campo señalan: **i)** Los programas de ACE son una oportunidad para generar desarrollo económico, sin embargo ésta oportunidad debe ser complementada con otros factores para hacerlo efectivo. **ii)** La calidad del desayuno escolar de muchos municipios no responde las exigencias definidas por el Ministerios de Salud y entidades nacionales que velan por la inocuidad de los alimentos. **iii)** El gran mercado del desayuno y/o almuerzo escolar está obstruido/taponado para los pequeños productores. Los productores tienen que esforzarse para responder las exigencias de inocuidad y valor nutricional de las compras estatales para programas de ACE. **iv)** Los programas de ACE escolar demandan la concurrencia de muchos actores y de grandes esfuerzos de coordinación. **v)** Los productores independientes o asociados pueden participar en el mercado de la ACE bajo diversas modalidades: vendiendo directamente a los gobiernos municipales, pequeñas y grandes empresas, a las entidades cofinancadoras

---

<sup>2</sup> Se conoce como Compro Boliviano la política por la cual se da preferencia a la producción nacional, la misma que ha sido impuesta por las organizaciones de productores en gestiones pasadas y asumida por el actual gobierno.

<sup>3</sup> El Municipio de Sucre acaba de concluir un estudio, en coordinación con el CIEOC – Chuquisaca, sobre toda la cadena del desayuno escolar a cargo de Litzzy Flores R. y el apoyo de una plataforma de instituciones que trabajan en tema de Desayuno Escolar.

que realizan compras o vendiendo sus productos al mercado libre de donde otros compran para vender a los gobiernos municipales o los cofinanciadores.

La política de favorecer las compras a productores locales no ha logrado sus objetivos después de muchos años de su implementación: muchos gobiernos municipales no dan la preferencia debida en sus compras a los pequeños productores locales y los propios productores no participan en éstas compras. No es suficiente aprobar una ley o decreto. Se deben crear las condiciones para la implementación de una política y crear los estímulos necesarios para que los actores involucrados las implementen.

**Incentivos.** En esta consultoría se utiliza el término “incentivos” al conjunto de acciones de apoyo, facilitación y premio que se deben realizar para estimular a los actores principales de la política y para crear (o fortalecer) las condiciones necesarias para lograr los objetivos que se buscan con dicha política.

Los objetivos son: 1) Promover el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes, en el sistema escolar y mejorar el estado nutricional de la población escolar y 2) Promover el desarrollo de la producción local reconociendo la vocación productiva de las regiones orientadas a la producción de alimentos.

Los objetivos específicos: 1) Incrementar la participación de los pequeños productores en las compras estatales de alimentos 2) Incrementar la cobertura del desayuno escolar y complementarlo con la dotación de almuerzo escolar en áreas rurales y 3) Mejorar la calidad de la Alimentación Complementaria Escolar.

**La estrategia de implementación consiste en:** 1) Ajustar, complementar y difundir normas existentes. 2) Realizar acciones de apoyo y facilitación tanto a los gobiernos municipales como a los pequeños productores y 3) Premiar resultados. Las acciones de apoyo deben estar orientadas a fortalecer las capacidades de los Gobiernos Municipales, para que puedan realizar una gestión municipal para el logro de los objetivos planteados y de los pequeños productores locales, de modo que puedan participar con éxito en las compras estatales del desayuno y almuerzo escolar.

Las acciones principales que se proponen para lograr cada uno de los objetivos son las siguientes:

**Para incrementar la participación de pequeños productores** en las compras estatales: **a)** Promover que los GMs e instituciones que los apoyan realicen las compras de alimentos a pequeños productores. **b)** Mejorar las condiciones de competitividad de los pequeños productores para que puedan participar con éxito en compras estatales de alimentos.

**Para incrementar la cobertura de desayuno y almuerzo escolar:** **a)** Promover que los gobiernos municipales incrementen su presupuesto para programas de desayuno escolar y que incluyan progresivamente el almuerzo escolar. **b)** Promover y facilitar la participación de las prefecturas en programas de ACE. **c)** Promover que el Gobierno Nacional participe en el financiamiento de programas de Alimentación Complementaria Escolar en el marco del Plan de Erradicación de Extrema Pobreza - PEEP.

**Para mejorar la calidad del desayuno y almuerzo escolar:** **a)** Adaptar e implementar las normas de calidad vigentes **b)** Fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales y las juntas escolares en todo el proceso de compra y distribución de los alimentos.

**Efectos** que se quiere lograr: **A corto plazo:** **i)** Que los GMs. estén predispuestos a involucrarse en el Programa Nacional de ACE. **ii)** Que los productores tengan interés en participar de las compras estatales de alimentos. **A mediano plazo:** **i)** Que las autoridades nacionales y prefecturales y municipales tomen conciencia de la importancia de introducir ajustes en un marco normativo que favorezca la participación de los pequeños productores en compras estatales de alimentos y lo apliquen efectivamente. **ii)** Que los GMs. asuman los programas de ACE como una oportunidad para promover el desarrollo económico de su región. **iii)** Que las capacidades productivas de los pequeños productores hayan sido fortalecidas y éstos tengan la posibilidad de mejorar su competitividad y participar en mejores condiciones en las compras estatales. **iv)** Que los pequeños productores, por una parte, y medianas y grandes, por otra, estén predispuestos a hacer alianzas entre sí para participar en compras estatales de alimentos. **A largo plazo:** **i)** Que las condiciones de producción de los pequeños productores hayan mejorado y que puedan incursionar con éxito en otros mercados mas allá del local generando una dinámica en la economía de los municipios. **ii)** Que el mercado de compras estatales de alimentos esté ocupado en mayor porcentaje por pequeños productores. **iii)** Que se hayan dado alianzas estratégicas entre asociaciones de pequeños productores y de éstas con empresas medianas y grandes.

**Para incrementar la participación de los pequeños productores en las compras estatales** para la ACE se propone: promover que los gobiernos municipales e instituciones que cofinancian los programas de ACE<sup>4</sup>, realicen comprar de alimentos a pequeños productores.

En el Marco Legal: Aprobar una Resolución Ministerial por la que se interprete el Art. 63 del D.S. 29190 dando las pautas de su aplicación en lo referente a la participación de productores locales en compras estatales realizadas por los gobiernos municipales y otros financiadores. Realizar ajustes en el DS 29190 introduciendo que el precio de referencia sea público para transparentar el proceso de adjudicación de contratos, permitir un ajuste del monto del contrato cuando los precios suben más del 10% y facilitar los contratos por dos años.

Mejorar el sistema de Registro de Productores por medio de un sistema nacional de fácil acceso bajo precio. Facilitar la apertura de cuentas de bancos a los productores, permitiendo que la tarjeta empresarial pueda constituirse en un documento válido para la apertura de éstas cuentas. Facilitar los procedimientos de registro de pequeños productores en el SENASAG y bajar los costos de los trámites correspondientes.

Complementariamente es muy importante que se desarrollen mecanismos para que los gobiernos municipales efectúen sus pagos en forma oportuna pues, es

---

<sup>4</sup> Las principales entidades que cofinancian los programas de ACE son las prefecturas, el PMA y algunas ONGs entre las que se destaca la Fundación Nacional para el Desarrollo Social y Ambiental - FUNDESA.

una de las principales causas para que los pequeños productores no quieran participar en compras de alimentos adquiridas por GMs.

**Para mejorar las condiciones de competitividad y volúmenes de producción de los pequeños productores de modo que puedan participar con éxito en compras estatales de alimentos:** i) Fortalecer las capacidades de los productores para mejorar su producción y transformarla ii) Mejorar el entorno productivo de los municipios y iii) Promover la asociación de los productores y fomentar alianzas estratégicas entre dos o más asociaciones de productores. Paralelamente promover procesos de promoción económica en los municipios para mejorar su entorno productivo.

**Para incrementar la cobertura del desayuno y/o almuerzo escolar:** En el nivel municipal no es necesario realizar ajustes en el marco legal, solo se debe optimizar la aplicación de la norma existente e implementar un programa de incentivos apoyando y premiando a los municipios que cumplan las metas propuestas por el Programa, acompañado por una campaña de difusión sobre las ventajas de la ACE para la población estudiantil y el desarrollo económico.

Para que las prefecturas participen en programas de ACE se recomienda: promover que éstas apoyen programas de ACE en la forma de proyectos de inversión concurrente recomendando la aprobación de una RM por la cual se permita a las prefecturas realizar gasto concurrente en programas de ACE.

**Para mejorar la calidad del desayuno y/o almuerzo escolar se propone:** a) Introducir ajustes en las normas que definen los estándares actuales de calidad, de modo que estos puedan responder a las realidades productivas del país. b) Compatibilizar los requerimientos nutricionales con las condiciones de cada municipio en lo referente a hábitos de alimentación y potencialidades productivas de la región. En el nivel municipal: introducir ajustes en el marco normativo municipal y fortalecer las capacidades que necesitan los gobiernos municipales y las juntas escolares para comprar, recibir, almacenar y distribuir los alimentos.

Se propone incluir en el programa un componente que promueva la innovación dentro de cualquier parte del proceso relacionado a los programas de ACE. Desde la producción y transformación (innovación tecnológica) pasando por la compra y distribución (referida principalmente a la gestión municipal) y a las alianzas estratégicas entre dos o más asociaciones o entre asociaciones y empresas.

Las principales conclusiones del estudio son:

- El desayuno escolar ofrece una importante oportunidad de apertura a un nuevo mercado para los productores bolivianos. Este mercado dinamiza recursos en el orden de 350 millones de bolivianos anuales y su tendencia a crecer y significa el 7,9% de aporte al del sector agropecuario al PIB<sup>5</sup>. El monto anual requerido en caso de que se llegue a una cobertura total de desayuno y almuerzo escolar es de 1.000 millones de bolivianos anuales.

---

<sup>5</sup> El aporte del sector agropecuario al PIB es de Bs. 630,859,383 en el año 2007, nota de prensa del INE No. 59

Actualmente éste mercado está atendido principalmente por productores y empresas medianas y grandes.

- Para que los pequeños productores puedan participar efectivamente en el mercado del desayuno escolar es imprescindible:
  - a) Que incrementen sustancialmente su competitividad que le permita ofrecer productos alimenticios de calidad, en cantidad suficiente, a precio competitivo y con entregas oportunas.
  - b) Asociarse con otros productores. Para llegar a cubrir la demanda de municipios mayores de 2.500 habitantes éstos tienen que asociarse e integrarse a una asociación de asociaciones.
  - c) Que transformen y/o diversifiquen su producción.

Para lograr lo anterior sería necesario un cambio en su patrón de producción tradicional que tomaría bastante tiempo hasta llegar a niveles que respondan las exigencias de los programas para la ACE.

- Si bien el marco normativo requiere de algunos ajustes, lo más importante es la voluntad del Gobierno Nacional de implementar una política nacional para la ACE vinculada al desarrollo económico, que requerirá un gran esfuerzo de coordinación por los múltiples actores que demandan su implementación.

## 1. Introducción

A continuación presentamos algunas consideraciones generales sobre la temática de la Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia y su relación con el desarrollo económico en el nivel local.

La implementación de los programas de alimentación complementaria escolar ha sido desde un inicio atribución de los gobiernos municipales del país, tal como lo establecen la Ley de Municipalidades, la Ley de Participación Popular y la Ley del Diálogo Nacional. Los municipios tienen recursos asignados para implementar estos programas.

Los principales objetivos de los programas de Alimentación Complementaria Escolar<sup>6</sup> son “promover el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes, en el sistema escolar y mejorar el estado nutricional de la población escolar”<sup>7</sup>.

Desde principios de 2006 se han realizado varios estudios sobre la relación que pueden tener los programas de desayuno escolar con procesos de desarrollo económico en el nivel municipal, principalmente rural. Se destacan los realizados por la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación (AIPE), Asociación boliviana para el desarrollo rural (PRORURAL), el Comité de Enlace, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y los promovidos por el Grupo de Desarrollo Rural (G-DRU)<sup>8</sup>.

Estos estudios han generado valiosas experiencias y han señalado las oportunidades que pueden ofrecer las compras estatales de alimentos para el desayuno y almuerzo escolar incorporándose, poco a poco, en la agenda pública la ACE y el desarrollo económico con la participación de pequeños productores.

En cuanto a los procesos de promoción del desarrollo económico en el nivel municipal, a partir de la Ley de Participación Popular se fueron desarrollando metodologías para que los gobiernos municipales se constituyan en promotores del desarrollo económico. Estas metodologías fueron aplicadas en más de 50 municipios de Bolivia en coordinación con varios proyectos gubernamentales y de la cooperación internacional<sup>9</sup>.

El trabajo que sigue a continuación busca identificar los ajustes que deben ser introducidos en el marco legal para que los programas de Alimentación Complementaria Escolar puedan contribuir a procesos de desarrollo económico en el nivel municipal como complemento de un programa de incentivos como una nueva estrategia de lograr los objetivos planteados.

---

<sup>6</sup> En el texto que sigue a continuación se utilizará con frecuencia el término desayuno escolar en vez de Alimentación Complementaria Escolar, pues es la que mas se conoce y aplica en los municipios.

<sup>7</sup> Objetivo extraído del Anteproyecto de Ley de ACE

<sup>8</sup> Ver lista de estudios en anexo.

<sup>9</sup> Promoción al Desarrollo Económico Rural – PADER COSUDE publicó en noviembre de 2006 el libro “Claves para Promover el Desarrollo Económico Local” resumiendo una experiencia de nueve años. El Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible – CEPAD tiene experiencias valiosas en el departamento de Santa Cruz.

## 2. Situación de la Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia.

A continuación se hace un resumen de la situación de la Alimentación Complementaria Escolar – ACE como impulsor de procesos de desarrollo económico en Bolivia visto desde la perspectiva de su relación con el desarrollo económico.

- **El Plan Nacional de Desarrollo - PND** plantea que, para impulsar la educación primaria universal se requiere del concurso de numerosas acciones, entre las cuales la alimentación complementaria escolar contribuye a aumentar la matrícula escolar, disminuir la deserción y mejorar el rendimiento escolar.

El PND contempla el proyecto *Desayuno y Almuerzo Escolar*<sup>10</sup> por un monto de 444.5 millones de bolivianos (63,5 millones de dólares) y el *Plan Nutrición Para Todos* buscando promover la producción local de los alimentos, según las potencialidades productivas de cada comunidad para dinamizar la economía local. Este proyecto no ha sido implementado.

- **Propuestas de ajustes al marco legal.** El Ministerio de Educación, con el apoyo del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición - CONAN, el Programa Mundial de Alimentos P MA, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación Food and Agriculture Organization - FAO y otras instituciones han impulsando el Anteproyecto de Ley de Alimentación Complementaria Escolar que está en proceso de consulta.

Así mismo, éste ministerio está elaborando un **Plan de Implementación de la Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia** como una forma de aplicar el Anteproyecto de Ley mencionado.

La AIPE ha promovido la aprobación de una Ley Marco de la Política Boliviana sobre el derecho humano a una alimentación adecuada aún no promulgada. Los elementos centrales de esta Ley han sido incorporados en la nueva Constitución Política del Estado.

- **El Plan de Erradicación de Extrema Pobreza – PEEP**, que está siendo elaborado por el Ministerio de Planificación del Desarrollo, ha incluido dentro de uno de sus componentes la alimentación complementaria escolar buscando su articulación con iniciativas de desarrollo de la producción alimentaria local.

Desde el año 1999<sup>11</sup> que se empieza a distribuir desayuno escolar ningún gobierno ha logrado estructurar una política de la alimentación complementaria escolar y menos que la relaciones con el desarrollo económico de los municipios. Las acciones que se han desarrollado responden más bien a iniciativas externas a los gobiernos centrales, que últimamente se están articulando entre sí.

---

<sup>10</sup> Plan Nacional de Desarrollo. 3.4 la subversión de lo social con la incorporación de activos y el acceso irrestricto a los servicios sociales 3.4.1. Protección social y desarrollo comunitario.

<sup>11</sup> Año de aprobación de la Ley de Municipalidades.

El Anteproyecto de Ley de ACE, el Plan de Implementación de ACE y el Plan de Erradicación de Extrema Pobreza – PEEP son señales de que el gobierno actual quiere pasar del enunciado a una efectiva política que vincule la Alimentación Complementaria Escolar con el desarrollo económico.

- **El mercado del desayuno escolar**

En el año 2003, 156 municipios incorporaron en su presupuesto el monto total de 79 millones bolivianos. Durante la gestión 2007 gobiernos municipales de 278 municipios destinaron 180 millones de bolivianos<sup>12</sup> y en el año 2008, 284 municipios dieron desayuno y/o almuerzo escolar con un presupuesto aproximado de 330 millones de bolivianos.

- **Las compras estatales para el mercado nacional.** En los procesos participativos denominados “Diálogos Nacionales” iniciados en el año 1997, los sectores productivos nacionales organizados en Asociaciones de Pequeños Productores buscaron que las compras estatales sean cubiertas por producción nacional, preferiblemente por pequeños productores.

Estas acciones derivaron en la aprobación del D.S. 27328 del 31 de enero de 2004 denominado *Compro Boliviano*. Actualmente el D.S. 29190 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios -SABS, recoge los elementos principales del *Compro Boliviano*.

Para la implementación efectiva de esta política quedan temas pendientes por solucionar, particularmente aquellos referidos a la difusión del decreto y el sistema de registro de pequeños productores con la Tarjeta Empresarial.

- **Experiencias.** Actualmente se están llevando adelante las siguientes acciones e implementando los siguientes proyectos relacionados directamente con la Alimentación Complementaria Escolar y el desarrollo económico:

- El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural cuenta con la asistencia técnica de la GTZ dentro de un convenio que finaliza en diciembre de 2009 para la implementación de un proyecto denominado: Diseño y Validación de la Política Pública y Reglamentación de Alimentación Complementaria Escolar (ACE) como articuladora del Desarrollo Económico Local (DEL) y el Desarrollo Humano (DH).

El objetivo del proyecto es contar con la normativa suficiente para la implementación de la política pública de Alimentación Escolar en los Gobiernos Municipales del país.

- El Proyecto Apoyo al Programa Gubernamental de Alimentación Escolar, que está bajo la responsabilidad de la Unidad ejecutora CRIAR, dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, cuenta con un financiamiento de COSUDE y esta

---

<sup>12</sup> Datos del SIAM – FAM con datos del Ministerio de Hacienda

en una fase de reformulación. Su objetivo es promover la mejora en los servicios municipales de desayuno escolar e impulsar el incremento de la cobertura de municipios que prestan dicho servicio bajo un enfoque de promoción al desarrollo económico local.

- El Programa Mundial de Alimentos concentra su apoyo a los municipios de mayor vulnerabilidad a la seguridad alimentaria en Bolivia<sup>13</sup>.

El PMA está ejecutando el Programa Alimentación Escolar – PAE, el cual tiene un contenido productivo con acciones que promueven el desarrollo económico local y cuenta con la participación de la comunidad educativa en su conjunto.

- El proyecto de Seguridad Alimentaria y Desayuno Escolar – SADEL está siendo ejecutado por la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia – FAM con la participación de Comité Integrador de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia – CIOEC, la Asociación de Instituciones de Promoción y Educación - AIPE, la Asociación Boliviana para el Desarrollo Rural - PRO RURAL. El SADEL cuenta con el financiamiento de la Agencia Suiza para el Desarrollo y Cooperación COSUDE.

El proyecto SADEL tiene como objetivos “apoyar la implementación del desayuno escolar contribuyendo al desarrollo económico local fomentando las experiencias locales/aprendizajes/intercambios en la relación municipios y productores locales, diseñando elementos de políticas de incentivos a nivel local, regional, nacional sobre buenas prácticas e innovaciones, apoyando la generación de una normatividad efectiva que facilite la relación municipios – productores y la creación de un sistema de información y comunicación”.

Los municipios seleccionados en los cuales está trabajando el Proyecto SADEL son: Sopachuy y Villa Serrano (Chuquisaca) Achacachi (La Paz), Pazña (Oruro) Rurrenabaque y Reyes (Beni), San Lorenzo y Yunchará (Tarija).

- El proyecto Fomento Empresarial – FOMEM, de la Agencia Suiza para el desarrollo y la Cooperación – COSUDE ejecutado por Swisscontact, ha desarrollado una metodología de apoyo integral a los productores y microempresarios en el marco de convenios con gobiernos municipales.
- A pesar de ser una competencia Municipal, las Prefecturas de Santa Cruz, Oruro y Tarija están dando el servicio ACE a los Municipios de sus respectivos departamentos.

La prefectura de Santa Cruz apoya a programas de desayuno escolar a más de 30 municipios dentro de un proyecto de desarrollo

---

<sup>13</sup> El PMA, en coordinación con la FAO, el Sistema de Información de Seguridad Alimentaria y Alerta Temprana SINSAT, del Ministerio de Asuntos Campesinos e Indígenas y Agropecuarios y la Unidad de Planificación Estratégica del Ministerio de Desarrollo Sostenible publicaron el año 2002 un mapa de la vulnerabilidad a la seguridad alimentaria por municipio.

productivo. La prefectura de Oruro ha iniciado el año pasado un programa en el que co-financia el desayuno escolar a 9 municipios con el proyecto Fortalecimiento Productivo a la Seguridad Alimentaria (FOPSA). Experiencia similar tiene la prefectura de Tarija.

- o La Mancomunidad de Chuquisaca Centro cuenta con una larga trayectoria en promover procesos de desarrollo relacionados a programas de desayuno escolar. Se pueden mencionar también las experiencias de los municipios de Pazña, que cuenta con el apoyo de la AIPE; la de Sucre, que está realizando un estudio sobre toda la cadena del desayuno escolar y ha articulado a varias instituciones entre las que se cuenta el CIOEC Chuquisaca.
- o El municipio de La Paz tiene una valiosa experiencia de varios años en la implementación de programas de desayuno escolar, la misma que ha servido para aplicar programas similares en otros municipio.

El municipio de Sucre está implementando un programa en el cual han privilegiado la participación de asociaciones de productores como proveedores de alimentos. Con el apoyo de un Comité Interinstitucional y la participación del CIOEC – Chuquisaca, están buscando formas de desarrollar una estrategia que vincule el desayuno escolar con el desarrollo económico del municipio.

### **3. Propuesta de un programa (política) de incentivos para que la alimentación escolar sea articuladora del desarrollo humano y el desarrollo económico en lo municipal y regional.**

#### **3.1. Introducción**

Se partirá de las conclusiones de la sistematización y del trabajo de campo, luego se analizarán las razones por las cuales es necesario implementar una política o programa de incentivos y finalmente se presentarán las condiciones que son necesarias para formular e implementar una política.

#### **a. Conclusiones de la sistematización del trabajo de campo.**

A continuación se presenta un resumen de las conclusiones que se extrajeron en el trabajo de sistematización realizada por la señora Sotelo <sup>14</sup> y de los resultados de las visitas de campo de la presente consultoría.

- 1) Los programas de Alimentación Complementaria Escolar son una oportunidad para generar desarrollo económico pero no es una condición suficiente.
- 2) La cobertura efectiva de desayuno escolar es desorden del 60% y en algunos municipios se distribuye almuerzo escolar.
- 3) En muchos municipios la calidad no responde a las exigencias vigentes.
- 4) El gran mercado del desayuno y/o almuerzo escolar está todavía obstruido/taponado para los pequeños productores.
- 5) Los productores tienen que esforzarse para responder las exigencias de inocuidad y valor nutricional de las compras estatales para programas de ACE.
- 6) Una política de incentivos (apoyo y facilitación con premio) puede contribuir a incrementar la cobertura de la ACE, mejorar su calidad y vincularla al desarrollo económico.
- 7) La ACE escolar demanda la concurrencia de muchos actores y exige grandes esfuerzos de coordinación.
- 8) Los productores independientes o asociados pueden participar en el mercado de la ACE bajo diversas modalidades: vendiendo directamente a los gobiernos municipales, vendiendo a grandes y pequeñas empresas, vendiendo a las entidades cofinanciadoras que asumen la responsabilidad de realizar las compras o vendiendo sus productos al mercado libre de donde otros compran para vender a los gobiernos municipales o los cofinanciadores.

---

<sup>14</sup> Paralelamente a la presente consultoría "sistematización de experiencias: Gestión Municipal de la Alimentación Complementaria Escolar promotora del Desarrollo Económico Local" en municipios priorizados de Bolivia"

**b. ¿Por qué es necesaria un programa de incentivos<sup>15</sup>?**

Se ha podido establecer que, pese a que los gobiernos municipales tienen las competencias y asignación de recursos para implementar programas de Alimentación Complementaria Escolar, su cobertura llega al 56%.

Igualmente, la política de favorecer las compras a productores locales no han logrado sus objetivos después de muchos años de implementación: muchos gobiernos municipales no dan la preferencia debida en sus compras a los pequeños productores locales y los propios productores no participan éstas compras.

La conclusión que se puede sacar es que no es suficiente aprobar una ley o decreto. Se deben crear las condiciones adecuadas para la implementación de una política y crear los estímulos necesarios para que los actores involucrados las implementen.

Cada vez más las instituciones están ejecutando Programas y Proyectos en los cuales se están diseñando programas de incentivos: proyectos Seguridad Alimentaria y Desayuno Escolar – SADEL, Desnutrición Cero y fomento a las plantaciones forestales del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

**c. Condiciones para formular e implementar una política o programa nacional**

Es importante señalar que, para formular e implementar una política nacional se deben considerar los siguientes aspectos:

- Definir objetivos relacionados a políticas nacionales
- Formular o ajustar normas.
- Asignar recursos económicos traducidos en programas, proyectos y acciones.
- Desarrollar o ajustar el marco institucional dentro del cual se aplicará dicha política.
- Definir responsabilidades para cada instancia.

Para que una política nacional pueda ser aplicada debe:

- Estructurarse con la participación de los actores involucrados, particularmente aquellos a los que va destinada dicha política.
- Contar con mecanismos de seguimiento y evaluación.
- Incluir, en su plan de implementación, difusión de la política entre los actores involucrados.
- 

---

<sup>15</sup> En adelante hablaremos de un programa de incentivos que debería formar parte de una política nacional de incentivos implementada en diversos programas de varios ministerios.

#### d. Ubicación de un Programa de Alimentación Complementaria Escolar

A continuación se presenta un esquema en el que se muestra el lugar del Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar dentro de las políticas nacionales.



#### Objetivos:

*Promover el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes, en el sistema escolar y mejorar el estado nutricional de la población escolar.*

Promover el desarrollo de la producción local, impulsando la compra de alimentos locales a pequeños productores, reconociendo la vocación productiva de las regiones orientada a la producción de alimentos.

#### e. Definiciones

A continuación se presentan las definiciones de los conceptos que se utilizarán en el presente informe:

**Incentivos:** Conjunto de acciones que se deben realizar para estimular a los actores principales de la política y para crear (o fortalecer) las condiciones necesarias que se necesitan para lograr los objetivos que se busca con dicha política.

**Apoyo:** Acción de un tercero para fortalecer las capacidades de los actores de la política.

**Premio:** Reconocimiento que se da al actor de la política por haber logrado una meta acordada con anticipación.

**Facilitar:** Ofrecer información o contacto que necesita el actor para acceder a un servicio o establece una alianza de modo de fortalecer sus capacidades.

**Entorno productivo favorable:** Las condiciones necesarias para producir en forma competitiva: Infraestructura básica apropiada; seguridad jurídica; facilidad de acceso a tecnología, servicios financieros, información de mercado; acceso a recursos naturales en forma sostenida; sistemas de educación, capacitación y salud adecuados y otros indispensables.

### 3.2. Objetivos y estrategias

La propuesta tomará como referente principal las políticas definidas por el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales de los Ministerios de Desarrollo Productivo y Economía Plural y de Desarrollo Rural y Tierras<sup>16</sup>

*El Plan Nacional plantea:*

*A través de estos programas se promoverá la producción local de los alimentos, según las potencialidades productivas de cada comunidad o se adquirirán los alimentos en comunidades cercanas de manera de dinamizar la economía local.*

*El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural dará Apoyo a iniciativas locales para la seguridad y soberanía alimentaria.*

*Su unidad desconcentrada PRO-BOLIVIA: Implementará Centros de Innovación Tecnológica (CIT) y buscará desarrollar procesos de capacitación, asistencia técnica, inversiones y transferencia tecnológica en los procesos de producción, gestión y comercialización.*

*Con los municipios: apoyará los programas de alimentación complementaria y suplementaria.*

*Por su parte, el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, por medio de su unidad ejecutora Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales CRIAR busca:*

*a) Fortalecer la agricultura familiar campesina, indígena y originaria con base comunitaria sustentada en la producción agroecológica y sistemas integrales agroalimentarios locales para la producción de alimentos, principalmente para el consumo familiar y el mercado local en las regiones con mayor pobreza extrema.*

*b) Apoyar a la producción de alimentos para mercados locales seguros.*

#### **a. Objetivos generales**

Los objetivos del componente económico deberán estar enmarcados dentro de los objetivos que plantea el Ministerio de Educación y el Concejo Nacional de Alimentación y Nutrición –

---

<sup>16</sup> Una explicación más amplia sobre el Plan Nacional de Desarrollo y los planes sectoriales se presenta en el sector: Documentos Complementarios y en los anexos.

CONAN en Anteproyecto de Ley de Alimentación Complementaria Escolar Plantea<sup>17</sup>:

### **Objetivos del Anteproyecto de Ley de ACE**

*El Anteproyecto de Ley de ACE tiene por objeto "establecer la obligatoriedad por parte del Gobierno Nacional, las Prefecturas de Departamento y los Gobiernos Municipales de dotar de desayuno y merienda escolar a los establecimientos de educación fiscal, con prioridad en los niveles inicial y primaria, en los ámbitos urbano y rural."*

Las finalidades del anteproyecto son:

#### **En el campo de la educación y salud:**

- *Promover el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes, en el sistema escolar para facilitar el ejercicio pleno de sus derechos y especialmente al derecho a la educación y del derecho humano a la alimentación adecuada.*
- *Reducir la brecha de inequidad en el acceso a la educación para los niños, niñas y adolescentes principalmente en poblaciones pobres y vulnerables.*
- *Reducir las deficiencias de micronutrientes y mejorar el estado nutricional de la población escolar, a través de una alimentación complementaria que incluya alimentos de alto valor nutricional, acorde con los hábitos alimentarios locales.*
- *Incorporar en el Sistema Educativo Nacional, la promoción de la salud con énfasis en alimentación y nutrición.*
- *Implementar un diseño curricular, con contenidos de alimentación y nutrición, salud e higiene, revalorizando productos locales de alto valor nutritivo.*

#### **En el campo del desarrollo económico:**

- *Reconocer el vínculo entre la alimentación complementaria escolar y el desarrollo económico local, como un medio necesario para avanzar hacia la sostenibilidad de la alimentación escolar.*
- *Promover el desarrollo de la producción local, impulsando la compra de alimentos locales, enmarcados en la normativa nacional, reconociendo la*

---

<sup>17</sup> Estos objetivos pueden ser ajustados tomando en cuenta los formulados en el Plan de Implementación de la Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia, en actual elaboración.

*vocación productiva de las regiones orientada a la producción de alimentos.*

- *Impulsar y avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país, ampliando la producción agropecuaria, industrial y de servicios orientada a la provisión de alimentos para la población.*
- *Las entidades encargadas de implementar los programas de desayuno y merienda escolar deben "respetar las costumbres, diversidad cultural local y el medio ambiente a partir del reconocimiento de la alimentación complementaria escolar como parte inherente de los Derechos Humanos de las personas a la educación y a una alimentación adecuada."*

Tomando en cuenta todo lo anterior, se plantea como principales objetivos del Programa:

- 1) Promover el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes, en el sistema escolar y mejorar el estado nutricional de la población escolar.
- 2) Promover el desarrollo de la producción local, impulsando la compra de alimentos locales a pequeños productores, reconociendo la vocación productiva de las regiones orientada a la producción de alimentos.

### **b. Objetivos específicos**

La definición del problema que busca enfrentar una política pública determina la orientación de sus acciones y la evaluación de sus resultados.

- Para definir los objetivos específicos se analizaron los problemas señalados en las conclusiones de la sistematización y el trabajo de campo arriba señaladas y que se refieren a las posibilidades del productor de incursionar en el mercado de desayuno escolar, la delegación que hacen los gobiernos municipales a las entidades les apoyan financieramente sobre las compras de alimentos y la cobertura y calidad de los programas de ACE.

En resumen, los principales problemas que se deben resolver para lograr los objetivos generales anteriormente señalados son:

- La baja participación de los pequeños productores en las compras estatales de alimentos.
- La regular cobertura de la ACE
- La insuficiente calidad del desayuno y almuerzo escolar

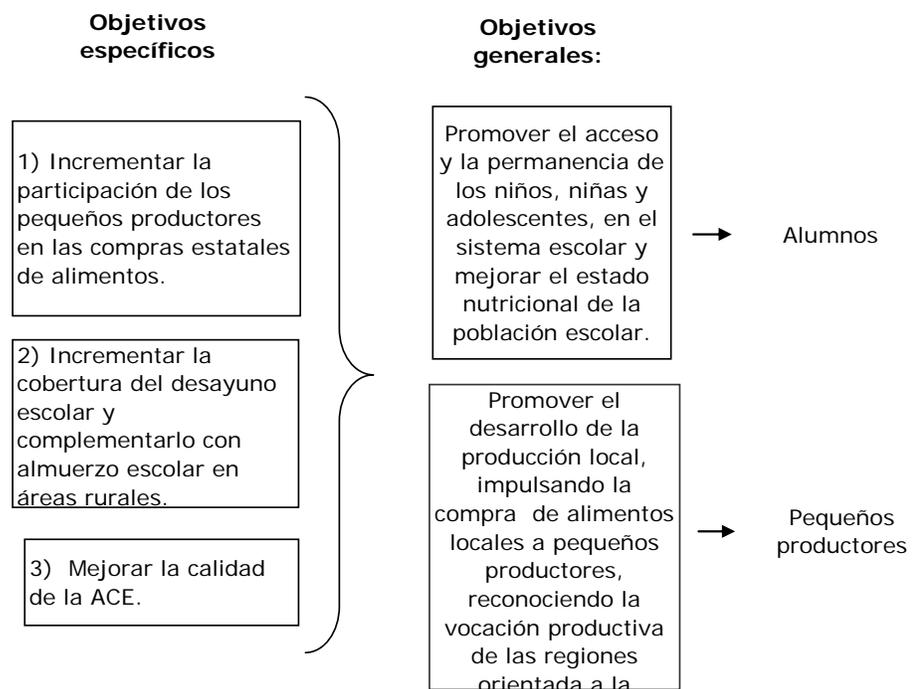
Los objetivos específicos del Programa de incentivos que se pretende lograr con las acciones de apoyo, facilitación y premio, son:

- 1) Incrementar la participación de los pequeños productores en las compras estatales de alimentos.
- 2) Incrementar la cobertura del desayuno escolar y complementarlo con almuerzo escolar en áreas rurales.
- 3) Mejorar su calidad.

Está claro que los objetivos uno y dos benefician a los alumnos del sistema escolar fiscal, mientras que el objetivo tres a los pequeños productores.

### OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

El esquema que sigue a continuación muestra los objetivos generales y específicos así como las principales acciones que propone el Programa.



### c. Estrategias

Para lograr los objetivos arriba señalados se plantea realizar las siguientes acciones principales:

- Ajustar, complementar y difundir normas existentes.
- Realizar acciones de apoyo y facilitación tanto a los gobiernos municipales como a los pequeños productores.
- Premiar resultados

Las acciones de apoyo deben estar orientadas a fortalecer las capacidades de los Gobiernos Municipales, para que puedan realizar una gestión municipal para el logro de los objetivos planteados y de los pequeños productores locales, de modo que puedan participar con éxito en las compras estatales del desayuno y almuerzo escolar.

A continuación presentamos un esquema que ilustra lo anterior:



Las acciones principales que se proponen para lograr cada uno de los objetivos son las siguientes:

1) **Para incrementar la cobertura de desayuno y almuerzo escolar** se propone:

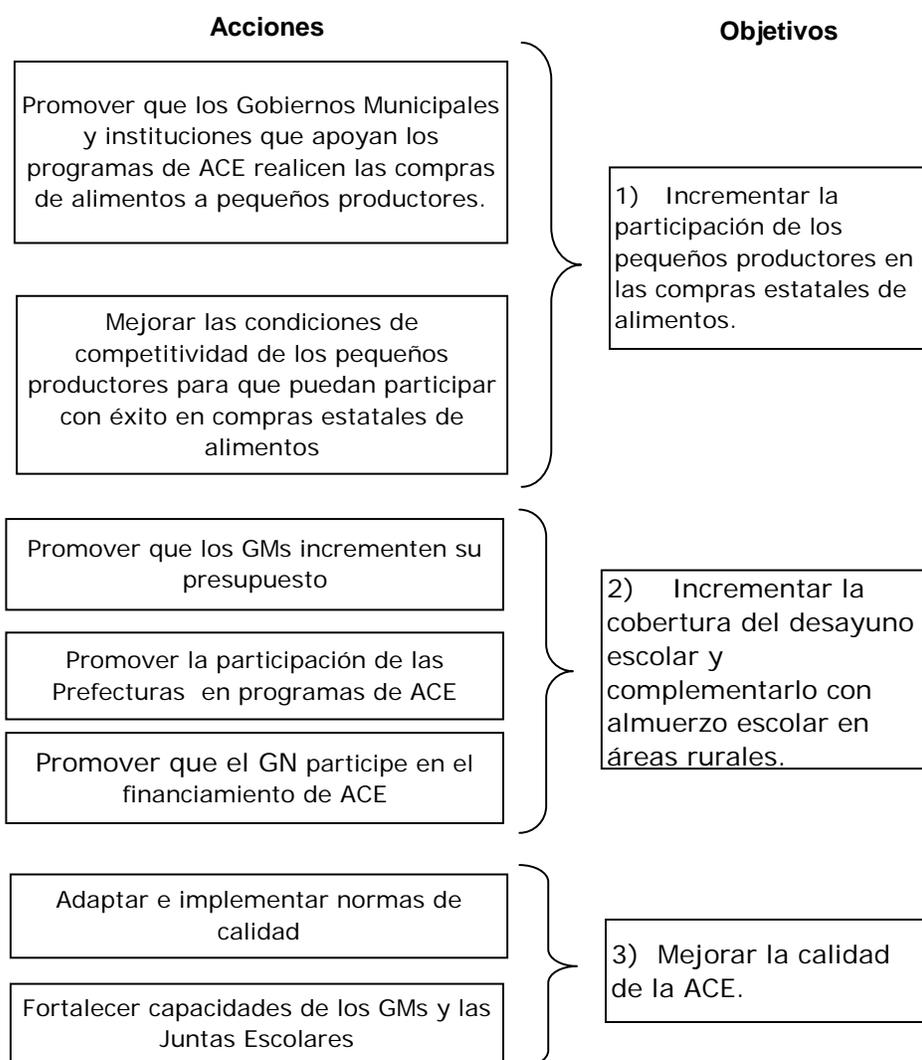
- Promover que los gobiernos municipales incrementen su presupuesto para programas de desayuno escolar y que incluyan progresivamente, la distribución de almuerzo escolar.
- Promover y facilitar la participación de las prefecturas en programas de Alimentación Complementaria Escolar.
- Promover que el Gobierno Nacional participe en el financiamiento de programas de Alimentación Complementaria Escolar.

2) **Para mejorar la calidad del desayuno y almuerzo escolar** se propone:

Adaptar e implementar las normas de calidad vigentes definidas por la Resolución Bi Ministerial No. 001/01 del 15 de enero de 2001, del Servicio de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimenticia - SENASAG y Normas bolivianas de calidad en el Instituto Boliviano de Normalización y Calidad - IBNORCA.

- Fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales y las juntas escolares en el proceso de compra, recepción, traslado, almacenaje y la distribución de los alimentos.
- 3) **Para incrementar la participación de pequeños productores** en las compras estatales de alimentos se propone:
- Promover que los Gobiernos Municipales e instituciones que apoyan los programas de ACE realicen las compras de alimentos a pequeños productores.
  - Mejorar las condiciones de competitividad de los pequeños productores para que puedan participar con éxito en compras estatales de alimentos.

### ESQUEMA DE OBJETIVOS Y ACCIONES PRINCIPALES



### ***Efectos esperados.***

Con las acciones de apoyo, facilitación y premio se quiere lograr

A corto plazo:

- Que los gobiernos municipales estén predispuestos a involucrarse en el Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar.
- Que los productores tengan interés en participar de las compras estatales de alimentos.

A mediano plazo:

- Que las autoridades nacionales y prefecturales y municipales tomen conciencia de la importancia de introducir ajustes en un marco normativo que favorezca la participación de los pequeños productores en compras estatales de alimentos y lo apliquen efectivamente.
- Que los GMs. asuman los programas de ACE como una oportunidad para promover el desarrollo económico de su región.
- Que las capacidades productivas de los pequeños productores han sido fortalecidas y éstos tengan la posibilidad de mejorar su competitividad y participar en mejores condiciones en las compras estatales.
- Que los pequeños productores, por una parte, y medianas y grandes, por otra, estén predispuestos a hacer alianzas entre sí para participar en compras estatales de alimentos.

A largo plazo:

- Que las condiciones de producción de los pequeños productores hayan mejorado y que puedan incursionar con éxito en otros mercados mas allá del local generando una dinámica en la economía de los municipios.
- Que el mercado de compras estatales de alimentos esté ocupado en mayor porcentaje por pequeños productores.
- Que se hayan dado alianzas estratégicas entre asociaciones de pequeños productores y de éstas con empresas medianas y grandes.

### **Criterios para la definición de metas**

A continuación se presentan algunos criterios que serán considerados al momento de elaborar un plan para implementar el Programa de ACE propuesto:

- Un incremento de municipios que incorporen en sus objetivos y estrategias un programa de ACE que sirva también para

contribuir a desarrollar la economía de sus municipios y regiones productoras de alimentos.

- Incremento de la cobertura del desayuno y almuerzo escolar traducido en un incremento del presupuesto de los gobiernos municipales, prefecturas y Gobierno Nacional.
- Incremento de la participación de los pequeños productores en el mercado del desayuno escolar.
- Mejora de la calidad del desayuno y almuerzo escolar.
- Incremento en los niveles de productividad de los pequeños productores.

### **3.3. Para incrementar la participación de los pequeños productores en las compras estatales para la ACE**

#### **Estado de situación**

En las conclusiones de la sistematización ya se menciona que el gran mercado del desayuno y/o almuerzo escolar está todavía obstruido/taponado para los pequeños productores y que éstos tienen que esforzarse para responder las exigencias de cantidad, calidad, precio y entrega oportuna.

Haciendo algunas estimaciones sobre la oferta de los pequeños productores y confrontando con la demanda de los gobiernos municipales se tiene los siguientes resultados:

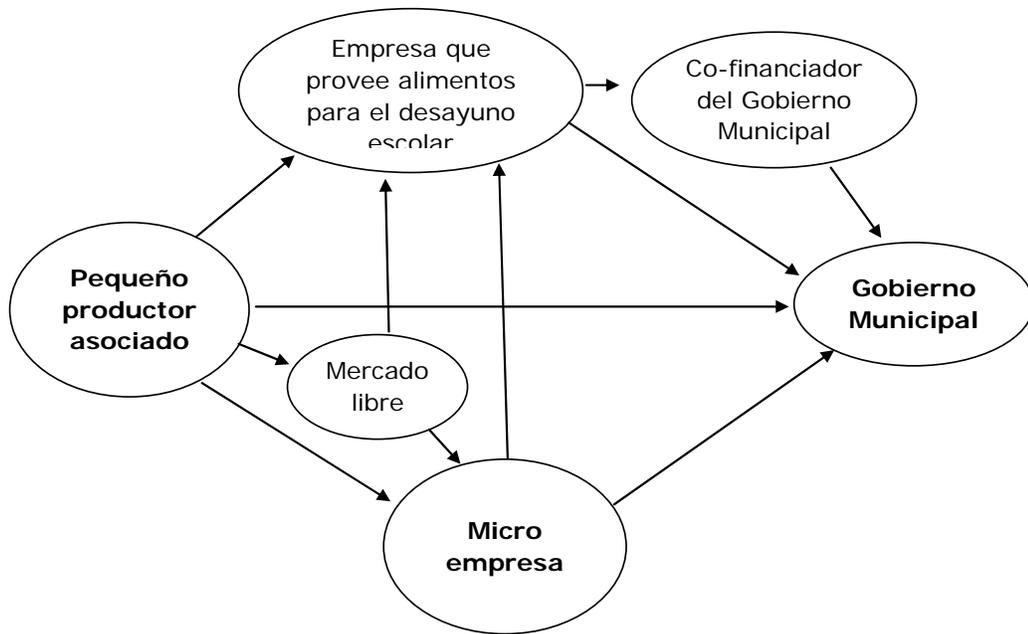
- o El valor anual de los productos que puede ofrecer una asociación de 100 pequeños productores que entrega, en promedio el 50% de su producción agropecuaria<sup>18</sup> para programas de ACE oscila entre 82,000 bolivianos y 333,000 bolivianos.
- o El 97% de la demanda anual es por valores iguales o mayores a 200,000. bolivianos y 90% igual o mayor a Bs. 500,000.- por año<sup>19</sup>.

#### **Los pequeños productores pueden acceder al mercado bajo diversas modalidades**

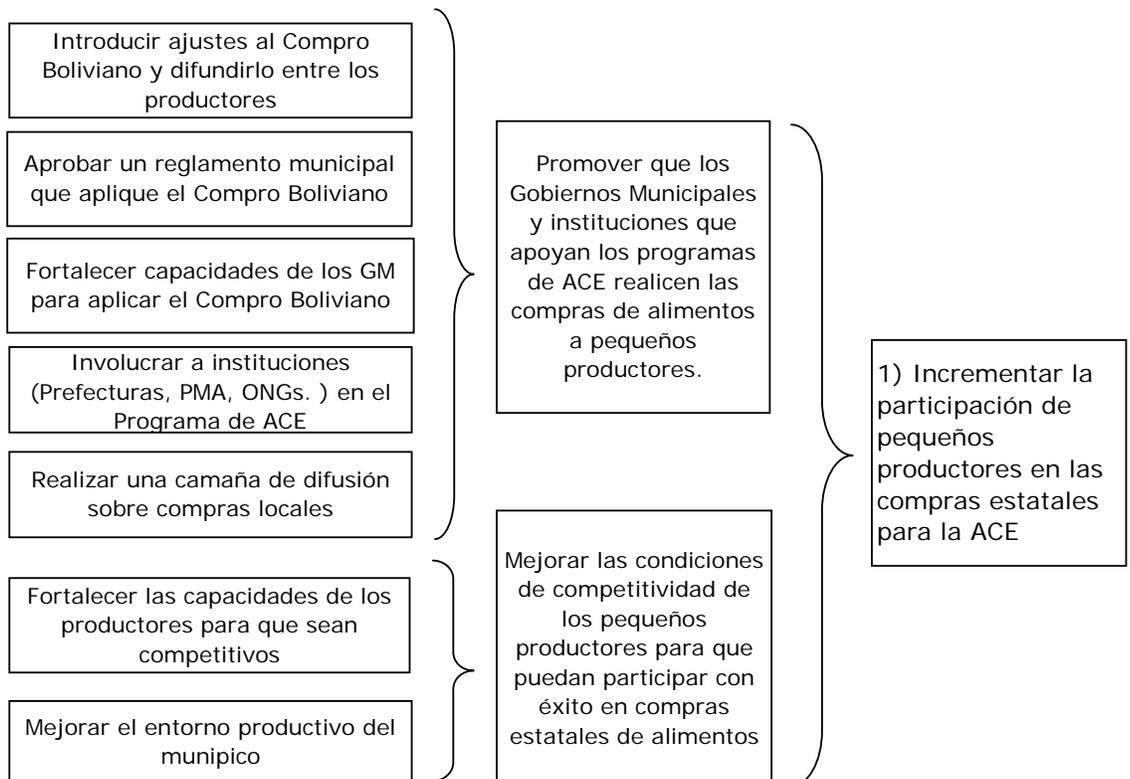
---

<sup>18</sup> En éste cálculo se asume un ingreso anual de un hogar en áreas rurales entre un mínimo de Bs. 273 y un promedio de Bs. 1.118 por mes, (de acuerdo a datos del INE), que un 50% proviene de la producción agropecuaria.

<sup>19</sup> Elaboración propia en base a datos procesados por Real Data en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.



El esquema que sigue mas adelante muestra las acciones que se deben impulsar para incrementar la participación de los pequeños productores en las compras estatales para el ACE.



## **A. Para promover que los Gobiernos Municipales e instituciones que apoyan los programas de ACE realicen las compras de alimentos a pequeños productores**

### **a. Estado de situación**

El los últimos años se ha podido constatar que muchos municipios realizan compras a pequeños productores y que éstos participan en dichas compras.

No obstante lo anterior, han habido experiencias negativas que desalientan a unos y otros: hay gobiernos municipales que no están satisfechos con la calidad y entrega oportuna de alimentos por parte de los pequeños productores y hay organizaciones de productores que reclaman un pago oportuno y la posibilidad de introducir ajustes en el precio mayores al 10% que las normas permiten.

Los estudios muestran que, aproximadamente un 16% del mercado está abierto al pequeño productor, pues las cantidades requeridas no son muy grandes y las exigencias de calidad son moderadas. El otro 84% es un mercado casi exclusivo de empresas medianas y grandes.

Los gobiernos municipales y las instituciones que los apoyan (prefecturas, entidades de cooperación y ONGs) son los que definen a quién comprar, es decir, en la mayoría de estos municipios que han firmado convenio con instituciones para financiar su programa de ACE, han delegado sus competencias de definir las compras a estas instituciones<sup>20</sup>.

La norma principal que regula el tema de las compras a pequeños productores es el Decreto Supremo No. 29190 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, genera oportunidades para todos los actores económicos, promoviendo la inclusión de los Micro y Pequeños Empresarios, Organizaciones Económicas Campesinas y Asociaciones de Pequeños Productores en los procesos de contratación del Estado, con el objetivo de fortalecer e impulsar la producción nacional mejorando la calidad de vida de los bolivianos.

Las normas relacionadas al Compro Boliviano responden, en general, a los principales requerimientos de los productores, sin embargo no está suficientemente difundida ni entre los gobiernos municipales, ni entre los productores.

La mayoría de los gobiernos municipales no tienen un reglamento interno que norme todo el proceso de compra y distribución de los alimentos y no saben como interpretar la

---

<sup>20</sup> Fuente: Estudio realizado por la FAM - SIAM, bajo el marco del proyecto SADEL.

prioridad que indica el decreto vigente para compras de bienes y servicios de dar prioridad a productos locales

## b. Propuesta

### **Marco legal**

A continuación se presenta un esquema de lo que busca, la situación actual y lo que se propone en relación al *Compro Boliviano*:

Qué busca?	Situación actual	Ajustes presupuestos
Dar preferencias al pequeño productor en las compras estatales.	Las preferencias enunciadas en el D.S. 29190 no son aplicadas por los Gobiernos Municipales y co-financiadoras de Programas de ACE.	Aprobar un Reglamento que norme su aplicación por GM y cofinanciadores de programas de ACE (1)
Facilitar su registro para que pueda participar en compras estatales.	Se usa el registro de pequeños productores en la forma de Tarjeta Empresarial con algunas limitaciones.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Introducir ajustes operativos,</li> <li>- Difundir el uso de Tarjeta empresarial.</li> <li>- Introducir el registro único Nacional de fácil uso.</li> </ul>
Facilitarle trámites administrativos.	Facilita varios trámites pero no le permite abrir cuentas de banco con facilidad.	Hacer posible que la tarjeta empresarial sea documento válido para abrir cuentas bancarias

El Compro Boliviano privilegia las compras de pequeños productores locales según el D.S. 29190 que transcribimos a continuación:

**ARTÍCULO 63.- (CONTRATACIÓN DE ALIMENTOS PARA DESAYUNO ESCOLAR Y PROGRAMAS DE NUTRICIÓN).**

*Para la contratación de alimentos destinados al desayuno escolar y programas de nutrición, se deberá cumplir lo establecido en el Artículo 45 de las presentes Normas Básicas y prever que los productos sean elaborados con materias primas de producción nacional, con énfasis en la producción local, prohibiéndose la compra de alimentos de origen genéticamente modificado (transgénicos).*

*Según lo establecido en el Decreto Supremo N° 25963 de octubre de 2000, se deberá incorporar en el desayuno escolar cereales producidos en el país como: maíz, amaranto, cañahua, quinua, tarwi y otros.*

*En el marco de la política de la Soberanía Alimentaria, la MAE deberá promover la amplia participación de los productores locales, promoviendo la producción de los alimentos según regiones productivas mediante la adjudicación por ítems y lotes.*

Queda ausente una reglamentación que interprete lo que significa:

*"que los productos sean elaborados con materias primas de producción nacional, con énfasis en la producción local" y*

*".. la MAE deberá promover la amplia participación de los productores locales, promoviendo la producción de los alimentos según regiones productivas mediante la adjudicación por ítems y lotes".*

Se recomienda:

- Aprobar una Resolución Ministerial por la que se interpreta el Art. 63 del D.S. 29190 sobre la participación de productores locales en compras estatales.
- Promover la aprobación de un reglamento por parte de los consejos municipales para hacer la misma interpretación.

El reglamento debe contemplar una precisión de lo que se entiende por producción local y por productores locales estableciendo el porcentaje de los alimentos que deben ser adquiridos a proveedores locales o pequeños productores.

Así mismo, se recomienda incluir un acápite por el que, en caso de que las compras sean realizadas por otras instituciones cofinanciadoras del desayuno escolar, éstas adquieran una parte de los alimentos de pequeños productores locales.

En las visitas de campo se han recogido las siguientes inquietudes:

- Las convocatorias e invitaciones no vienen acompañadas por un precio referencial, da lugar que ésta información pueda ser filtrada a proponentes dando lugar a procesos poco transparentes.
- Es posible que durante el período que dura un contrato de provisión de alimentos de diez meses se produzca un incremento de precios mayor al 10% permitido por la norma. Esto desalienta a pequeños productores asociados que no tienen la capacidad económica de contar con productos en stock por el tiempo que dura un contrato.
- Los contratos son anuales y no permiten al productor planificar su producción para más de una gestión.

Para superar estas deficiencias en la norma se sugiere realizar los siguientes cambios en el DS 29190:

- o El precio de referencia debe ser público. Esto mejora la transparencia del proceso.
- o Permitir un ajuste del monto del contrato cuando los precios suben más del 10%.
- o Permitir la realización de contratos por más de un año.

Responsable: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, de promover: **Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural**<sup>21</sup>.

Otra de las preocupaciones es el hecho que el sistema de registro de pequeños productores en la forma de la Tarjeta Empresarial no está suficientemente difundido y muchos municipios no tienen vigente un contrato con Fundaempresa<sup>22</sup>.

Se recomienda difundir las ventajas que ofrece el Registro de Pequeños Productores por medio de la Tarjeta Empresarial.

Una solución definitiva es organizar un sistema nacional registro, sobre las experiencias alcanzadas con la Tarjeta Empresarial, de fácil acceso y bajo costo y que sea reconocido en todo el territorio del país.

Finalmente, para que los productores puedan cobrar sin dificultad los cheques por cumplimiento de contrato se recomienda: Facilitar la apertura de cuentas de bancos a los productores, permitiendo que la tarjeta empresarial pueda constituirse en un documento válido para la apertura éstas cuentas.

La aprobación de un cambio en los requisitos para la apertura de cuentas es de competencia de la Superintendencia de Bancos. El Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Popular puede promover los cambios.

En cuanto a registros sanitarios:

- Facilitar los procedimientos de registro de pequeños productores en el SENASAG y analizar formas de bajar los costos para cumplir las normas en actual vigencia.

Esta es una responsabilidad de Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente.

---

<sup>21</sup> Actualmente hay una propuesta de modificación del DS 29119 que contempla la mayoría de las sugerencias hechas por la consultoría. En anexo se incluye el mencionado decreto, en lo regente a compras locales con las recomendaciones de la consultoría.

<sup>22</sup> Fundaempresa es la entidad responsable de hacer el control del Registro Nacional de Comercio.

Complementariamente es muy importante que se desarrollen mecanismos para que los gobiernos municipales efectúen sus pagos en forma oportuna<sup>23</sup>

### c. Actores

**Los actores que deben intervenir para la implementación de ésta propuesta son:**

Para	Acción	Responsable
Promover que los Gobiernos Municipales e instituciones que apoyan los programas de ACE realicen las compras de alimentos a pequeños productores	Introducir ajustes al <i>Compro Boliviano</i> y difundirlo entre los productores	<b>Responsable:</b> Ministerio de Hacienda. <b>Promueve:</b> Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Cooperación Internacional, Organización de productores
	Aprobar un reglamento municipal que aplique el compro boliviano	<b>Responsables:</b> Gobiernos municipales
	Fortalecer las capacidades de los GM para el compro boliviano	<b>Responsable:</b> Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
	Involucrar a instituciones (prefectura, PMA, ONG´s) en el programa ACE	<b>Responsable:</b> Programa de ACE.
	Realizar una campaña de difusión sobre compras locales	<b>Responsable:</b> Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

<sup>23</sup> Una de las razones que los productores están desalentados de vender a los gobiernos municipales es la tardanza excesiva en los pagos.

## **B. Para mejorar las condiciones de competitividad e incrementar la oferta de productos de los pequeños productores de modo que puedan participar con éxito en compras estatales de alimentos**

El análisis de estudios y los resultados de la sistematización de experiencias que acompañó la presente consultoría, muestra que la principal causa para que los pequeños productores no accedan a los mercados del desayuno y almuerzo escolar son sus limitadas capacidades de responder los requerimientos en términos de cantidad, calidad, diversidad de productos y la oportuna entrega de alimentos. Les es muy difícil competir con empresas medianas o grandes.

Sobre éste punto se han podido identificar tres problemas:

- Los pequeños productores tienen baja productividad y poca experiencia en los procesos de transformación.
- El entorno productivo de los municipios es inapropiado.
- Sus volúmenes de producción son pequeños.

Para responder a éstos problemas, se proponen tres acciones principales:

- Fortalecer las capacidades de producción y transformación de los productores.
- Mejorar el entorno productivo de los municipios
- Promover la asociación de los productores y fomentar alianzas entre dos o más asociaciones de productores.

### **B.1. Para fortalecer las capacidades de producción y transformación de los productores**

#### **a. Estado de situación**

Para que los pequeños productores puedan satisfacer sus requerimientos complementarios de alimentación, vestimenta, estudio de sus hijos, transporte, salud, compra de insumos agrícolas, etc. deben vender necesariamente una parte de su producción. Debido a lo anterior, todos los productores tienen relación con el mercado, de una u otra forma.

Como se indicó anteriormente, el mercado del desayuno escolar es exigente debido a que es distribuido a estudiantes y el costo político de un gobierno municipal en caso de una contaminación es grande.

Existen muchas instituciones, programas, proyectos y servicios, tanto públicos como privados, que tienen entre sus objetivos apoyar a pequeños productores en diferentes aspectos.

No obstante lo anterior, con frecuencia estos apoyos son dispersos y no responden a una política que integre todos los requerimientos de asistencia de los productores o que articule con otros proyectos complementarios.

Una mayoría de los pequeños productores que tienen contratos con gobiernos municipales tienen que hacer grandes esfuerzos para mantener la calidad de sus productos sin variaciones significativas, entregar en los volúmenes contratados y a precios que les permita tener un margen de ganancia satisfactorio.

Por otro lado, los gobiernos municipales tienen las competencias y asignación de recursos para promover el desarrollo económico. El reglamento sobre el uso del IDH supera las limitaciones que existían anteriormente y permite dar un apoyo directo a los pequeños productores.<sup>24</sup>

La realidad es que la asistencia que reciben de las diversas instituciones y proyectos dista mucho de satisfacer sus requerimientos.

Uno de los principales problemas que confrontan los productores para acceder al apoyo nacional y departamental es la falta de información sobre las posibilidades de apoyo que existen.

Es importante señalar que existen varias instituciones y proyectos que están dando apoyo a los productores locales vinculados a programas de desayuno y/ almuerzo escolar.

Como ya se mencionó anteriormente, se destacan el Proyecto SADEL, el PAE Sostenible, las instituciones que son coordinadas por la Mancomunidad de Chuquisaca Centro y el proyecto de apoyo al desayuno escolar que brinda la Prefectura de Santa Cruz a más de 35 municipios y el proyecto Fomento Empresarial - FOMEN administrado por la Swisscontact.

## **b. Propuesta**

### **Marco legal**

En cuanto al marco normativo, no existen limitaciones para llevar adelante acciones de apoyo a los pequeños productores, sea por parte de los gobiernos municipales, las prefecturas y como del Gobierno Central.

No se tiene que ajustar ninguna norma, más bien se debe aplicar las existentes, buscando formas de coordinación en el nivel operativo.

---

<sup>24</sup> El DS No. 29565 reglamenta el uso de los recursos destinados a los gobiernos municipales y les permite apoyar, bajo diversas formas a los pequeños productores.

Una propuesta para superar los problemas de falta de coordinación de presenta en capítulo sobre Plataformas Regionales de Servicios.

### **Capacidades requeridas por los pequeños productores.**

Las siguientes son las capacidades de los productores que deben ser fortalecidas para mejorar su productividad y ser, de esta manera más competitivos:

- *Realizar las innovaciones necesarias para producir y/o transformar nuevos productos alimenticios, participar en otros mercados, mejorar su gestión, establecer alianzas con otros productores para alcanzar economías de escala, etc*
- *Financiar su producción y sus operaciones*
- *Ofrecer productos en cantidad, calidad, diversidad y sanidad suficientes para la demanda del desayuno escolar, con la puntualidad necesaria y a un precio competitivo.*
- *Saber buscar información de mercado y opciones de asistencia técnica.*
- Mejorar su equipamiento, maquinaria e infraestructura productiva.

Para fortalecer las capacidades que se muestran en el esquema, las instituciones y servicios existentes a cargo del Gobierno Nacional<sup>25</sup>, de las prefecturas, de los gobiernos municipales, de la Cooperación Internacional y de las ONGs deben brindar el apoyo necesario bajo las siguientes características: .

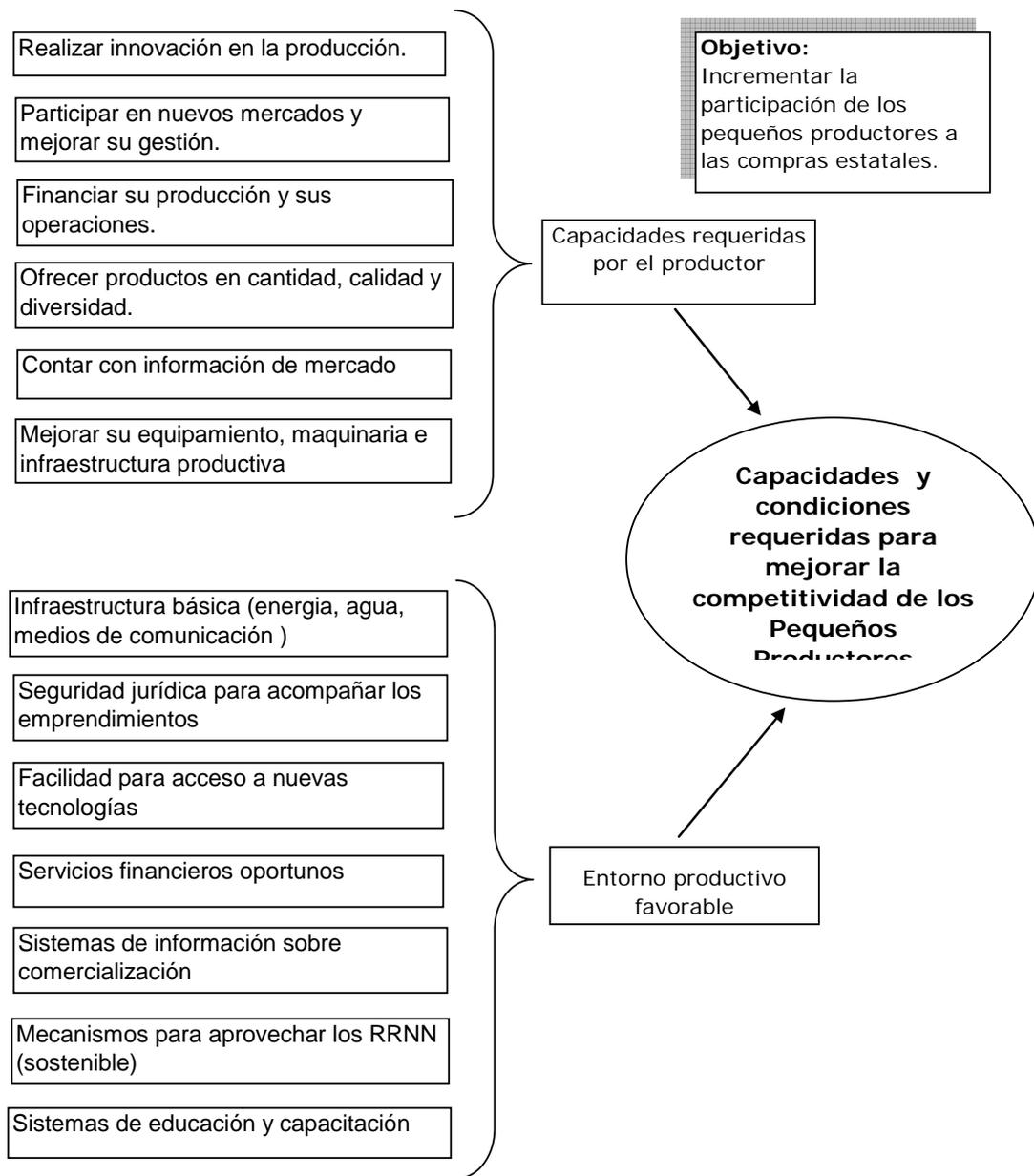
- Tomar como referente principal los procesos de promoción y desarrollo económico de cada municipio fortaleciendo las estrategias productivas municipales y mancomunadas / regionales.
- Ser realizado en forma coordinada con programas y proyectos que actúen en el nivel local / regional, evitando duplicaciones y enfoques diferentes que pueden perjudicar cualquier acción<sup>26</sup>.
- Dentro del marco del programa de Alimentación Complementaria Escolar se debe dar particular atención a

---

<sup>25</sup> Se deben destacar los programas CRIAR, EMPODER, SENASAG y otros (dependientes del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras) PRO-BOLIVIA (dependiente del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural), así como el Banco de Desarrollo.

<sup>26</sup> Varios municipios cuentan con Unidades de Promoción Económica UPEM u otras con similares e inclusive funcionan las Agencias de Desarrollo Local – ADEL. Ambas instancias se constituyen en instancias articuladoras del accionar de otros proyectos externos al municipio.

los productores que tienen contratos con los municipios apoyándoles de modo que puedan responder a las exigencias de calidad requeridas.



- Fortalecer la actitud innovadora y el espíritu emprendedor de los productores, rescatando los modelos actuales de OECAs, Asociaciones de Microempresarios y Empresas Comunitarias existentes.
- Considerar que el productor debe tomar en cuenta incursionar otros mercados, pues no puede tener la garantía de mantener los contratos para el desayuno escolar en forma indefinida.

### c. Actores

A continuación se presenta un cuadro de las acciones a realizarse y los responsables de implementarlas o promoverlas

Para	Acción	Responsable
Mejorar las condiciones de competitividad de los pequeños productores para que puedan participar con éxito en compras estatales de alimentos	Fortalecer las capacidades de los productores para que sean competitivos	<b>Responsable:</b> Gobierno Municipal, Ministerio de Desarrollo Rural, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
	Mejorar el entorno productivo del municipio	<b>Responsable:</b> Gobierno Municipal <b>Promueve:</b> Organización de productores

## **B.2. Para fortalecer el entorno productivo de los municipios**

Para promover el desarrollo económico de un municipio se deben fortalecer aquellas capacidades del productor necesarias para producir con mejor calidad y menor costo<sup>27</sup>.

Estas capacidades fortalecen y encuentran utilidad cuando pueden desarrollarse en un entorno productivo adecuado, el mismo que se caracteriza por:

- Una infraestructura básica que garantice servicios de energía, agua, comunicaciones confiables y a precios bajos.
- Seguridad jurídica para acompañar los emprendimientos locales.
- Facilidades para el acceso a nuevas tecnologías.
- Servicios financieros oportunos.
- Sistemas de información sobre posibilidades de comercialización.
- Mecanismos para aprovechar los recursos naturales en forma sostenible.
- Sistema de educación y capacitación que respondan a los requerimientos de los procesos productivos de bienes y servicios, formando emprendedores con actitudes innovadoras.
- Sistema de salud con complemento esencial para desarrollar capacidades de la población.

Un buen entorno productivo es condición para que los productores puedan mejorar la calidad de su productos bajar sus costos de producción y comercialización permitiéndoles mejorar los precios de venta y los márgenes de sus ganancias. Al incrementar sus ganancias, el productor demandará la ayuda de otras personas para producir más, lo que incrementara el empleo y las condiciones de vida del municipio.

### **a. Estado de situación**

Desde la Ley de Participación Popular los Gobiernos Municipales hay recibido la asignación de competencias... y recursos para impulsar procesos de desarrollo económico en sus regiones. De acuerdo a los datos proporcionados por la FAM – SIAM, los

---

<sup>27</sup> En el Libro "Claves para Promover el Desarrollo Económico Local" PADER, noviembre de 2006, se desarrollo en detalle todo el proceso de promoción del desarrollo de un municipio rural en Bolivia.

gobiernos municipales han ejecutado en el año 2007 casi el 50% de la inversión pública del país.

No obstante lo anterior, los montos que se destinan a promover el desarrollo económico son bajos lo que no favorece la mejora de los entornos productivos incidiendo en una baja competitividad de los productores agropecuarios.

## **b. Propuesta**

**El marco normativo** para promover el desarrollo económico en Bolivia es favorable y no se requieren mayores ajustes<sup>28</sup>.

Lo que se necesita es cambiar las condiciones bajo las cuales se aprueban los presupuestos municipales en áreas rurales: la participación relevante de los Comités de Vigilancia, representantes de Organizaciones Territoriales de Base – OTBS, que son organizaciones territoriales que privilegian la realización de obras de provisión de servicios básicos, caminos vecinales, de salud, educación e infraestructura deportiva antes de los proyectos productivos.

Un proceso de promoción económica contempla cuatro etapas:

- Se formula una visión compartida del desarrollo.
- Se elabora una estrategia para hacer realidad esta visión, definiendo los rubros que responden a las vocaciones productivas de la región.
- Se elabora una Agenda de Responsabilidad Compartida entre todos los actores que participan en un municipio para lograr inversiones concurrentes.
- Se implementan proyectos en forma transparente y

Durante el proceso se debe sistematizar la experiencia para extraer sus lecciones.

La experiencia de algunos municipios ha demostrado que, cuando los programas de desayuno escolar forman parte de la estrategia del municipio se pueden lograr resultados muy favorables aprovechando el mercado que generan las compras estatales de alimentos para dinamizar la economía del municipio<sup>29</sup>.

### **Capacidades que necesitan el GM y los productores para promover procesos de desarrollo económico**

---

<sup>28</sup> Las Leyes de Participación Popular, Ley de Municipalidades, Ley de Diálogo Nacional y Reglamentos para el uso del IDH asignan a los Gobiernos Municipales para responsabilidades y recursos para impulsar el desarrollo económico en su jurisdicción.

<sup>29</sup> Sobresale la experiencia de los municipios que forman parte de la Mancomunidad de Chuquisaca Centro.

Las capacidades que necesitan los gobiernos municipales para promover en desarrollo económico son las que le permitan:

- Favorecer las iniciativas productivas de los agentes económicos del municipio.
- Convocar a los sectores productivos, de servicios, de apoyo y todos los actores del desarrollo municipal para concertar y proponer acciones conjuntas.
- Identificar y priorizar las necesidades y demandas de los sectores productivos e investigar las instancias y servicios de la oferta para facilitar la concertación entre ambos.
- Normar, vigilar y controlar el uso de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente.
- Promover la equidad de género y generacional, reconociendo el rol y aportes de mujeres y jóvenes, proporcionando oportunidades de participación en el proceso, favoreciendo su capacitación e incentivando sus esfuerzos y logros.

### 3.4. Para incrementar la cobertura del desayuno y/o almuerzo escolar

#### a. Situación actual

**Cobertura:** Según los datos de la gestión 2008, de los 327 municipios del país, 284 (87% del total)<sup>30</sup> implementaban programas de desayuno escolar, destinando aproximadamente 330 millones de bolivianos.

Sin embargo de acuerdo a información obtenida en el trabajo de campo, se ha podido constatar que no todos los municipios que dan desayuno y/o almuerzo escolar distribuyen este beneficio a todos los niveles o grados escolares. De esa misma manera no existe distribución del desayuno escolar durante los 200 días hábiles.

Considerando los puntos anteriores se **estima** que la cobertura efectiva fué de un 55% al 60% para el año 2008.<sup>31</sup>

El monto necesario para cubrir el total de la población escolar del área **rural** con desayuno y almuerzo escolar y solo desayuno para el ciclo inicial y básico de los municipios urbanos asciende a Bs. 1.060.959.600.-<sup>32</sup>

#### PRESUPUESTO PARA LOGRAR UNA COBERTURA TOTAL DE DESAYUNO Y ALMUERZO ESCOLAR

Departamento	Desayuno Escolar Área Rural	Almuerzo Escolar Área Rural	Desayuno Escolar Área Urbana	Costo Anual
Chuquisaca	20,182,080	42,046,000	17,157,120	79,385,200
La Paz	56,770,800	118,272,500	105,888,000	280,931,300
Cochabamba	39,403,200	82,090,000	65,036,400	186,529,600
Oruro	7,629,840	15,895,500	21,934,800	45,460,140
Potosí	32,980,560	68,709,500	23,490,000	125,180,060
Tarija	10,925,280	22,761,000	17,293,440	50,979,720
Santa Cruz	41,135,760	85,699,500	107,968,560	234,803,820
Beni	8,510,400	17,730,000	20,940,720	47,181,120
Pando	2,891,520	6,024,000	1,593,120	10,508,640
<b>Total</b>	<b>220,429,440</b>	<b>459,228,000</b>	<b>381,302,160</b>	<b>1,060,959,600</b>

No se tiene información objetiva sobre las razones por las cuales los Gobiernos Municipales no ofrecen desayuno escolar en un

<sup>30</sup> Fuente: FAM – SIAM, en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

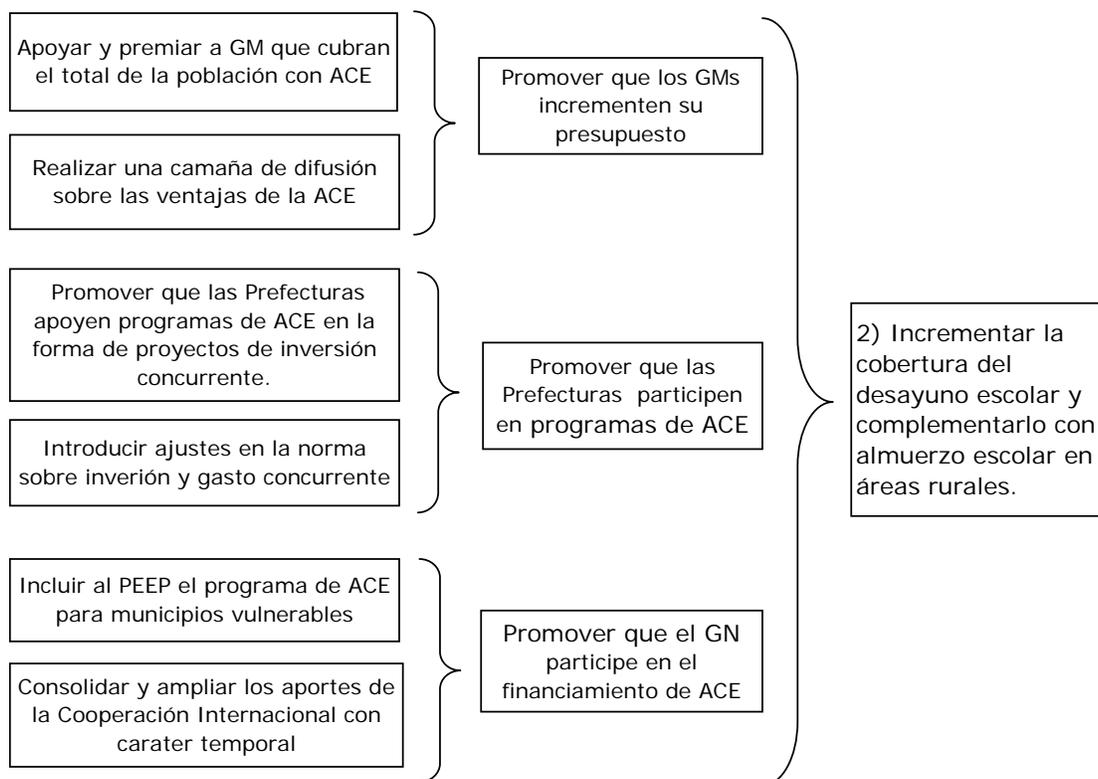
<sup>31</sup> Se entiende por cobertura efectiva la relación entre la cantidad de raciones completas, que se da a la población escolar y la cantidad que se debería dar para cubrir los 200 días de clases en todos los ciclos de los colegios fiscales del país.

<sup>32</sup> Elaboración propia, en base a datos de la población escolar ofrecida por el Ministerio de Educación. El cálculo del CONAN es de Bs. 1.018.617.025.-

cien por ciento. La explicación que dan la mayoría de los alcaldes y concejales es que tienen limitaciones presupuestarias<sup>33</sup>.

## b. Propuesta

A continuación se resumen las principales acciones para incrementar la cobertura del desayuno escolar y complementarlo con almuerzo escolar en áreas rurales.



## Marco legal

### Promover que los Gobiernos Municipales incrementen su presupuesto

**Los gobiernos municipales** tienen la competencia (Ley de Municipalidades, Ley de Participación Popular y Ley del Diálogo) y asignación de recursos (Ley del Diálogo, Decreto Supremos sobre uso del IDH) para proporcionar desayuno escolar y/o almuerzo escolar a los estudiantes de su jurisdicción.

<sup>33</sup> La FAM ha encomendado un estudio para identificar las causas por las cuales los gobiernos municipales no cumplen con las disposiciones de dotar con desayuno y/o almuerzo escolar a toda la población estudiantil. Los resultados han sido recientemente entregados y pueden contribuir a tener mayor conocimiento sobre el particular.

Lo anterior significa que se puede lograr un incremento en los recursos que destinan los gobiernos municipales en programas de ACE, en el marco normativo en actual vigencia, siendo necesario hacer ajustes y complementaciones.

Para que los municipios incrementen el monto que destinan a programas de desayuno escolar se recomienda:

- *Implementar una política de incentivos apoyando y premiando a los municipios que cubran el total de la población escolar con desayuno y almuerzo escolar.*
- *Realizar una campaña de difusión sobre las ventajas de la Alimentación Complementaria Escolar para la población estudiantil y el desarrollo económico*

**Promover que las prefecturas participen en programas de Alimentación Complementaria Escolar.**

**Las prefecturas** no tienen competencias para realizar gastos en el campo del desayuno escolar, sin embargo, pueden realizar acciones que coadyuven los programas de desayuno escolar a cargo de los gobiernos municipales.

Se tiene evidencia que las prefecturas de Santa Cruz, Tarija y Oruro tienen programas por los que financian la compra de alimentos para el desayuno escolar, bajo la modalidad de "proyectos de inversión concurrente" con una inversión estimada de 30 millones de bolivianos anuales.

La Prefectura de Santa Cruz ha adecuando su Reglamento de Inversión Concurrente<sup>34</sup>, para implementar proyectos productivos relacionados al desayuno escolar.

Para dar cumplimiento a lo establecido en las Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública y el Reglamento Interno, la Prefectura ha suscrito convenios de cofinanciamiento con los gobiernos municipales del Departamento de Santa Cruz. Asimismo, ésta Prefectura ha firmado un convenio marco con el Programa Mundial de Alimentos - PMA para mejorar la situación alimentaria en los municipios más vulnerables de ese departamento.

Para que las prefecturas participen en programas de Alimentación Complementaria Escolar se recomienda:

- *Promover que las Prefecturas apoyen programas de ACE en la forma de proyectos de inversión concurrente.*

---

<sup>34</sup> *Reglamento Interno de Inversión Estratégica. Prefectura del departamento de Santa Cruz, Secretaría General, Unidad de Planificación Estratégica, aprobado por Resolución Prefectural No. 169/05 del 30 de mayo 2005*

Para esto es suficiente adecuar su reglamento de inversión concurrente tal como lo ha hecho la prefectura de Santa Cruz.

Lo anterior significa que, como todo proyecto de inversión debe contar con un estudio que lo justifique y tener un plazo de conclusión.

Los programas de ACE de los municipios pueden ser un componente del proyecto.

- Para facilitar la participación de las prefecturas en programas de Alimentación Complementaria Escolar el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural puede gestionar ante el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas una disposición por la cual se permita a las prefecturas realizar *gasto concurrente* junto con los gobiernos municipales.

### **Promover que el Gobierno Nacional participe en el financiamiento de programas de Alimentación Complementaria Escolar.**

El **Gobierno Nacional** se propone impulsar “la educación primaria universal” en el marco del Plan Nacional de Desarrollo que requiere el concurso de numerosas acciones entre las cuales figura la alimentación escolar especialmente para grupos vulnerables, para aumentar la matrícula, disminuir la deserción escolar y mejorar el rendimiento escolar.

En el Anteproyecto de Ley de Alimentación Complementaria Escolar se propone *“establecer la obligatoriedad por parte del Gobierno Nacional, las Prefecturas de Departamento y los Gobiernos Municipales de dotar de desayuno y merienda escolar a los establecimientos de educación fiscal, con prioridad en los niveles inicial y primaria, en los ámbitos urbano y rural.”*

Actualmente se está elaborando el Plan de Erradicación de Extrema Pobreza – PEEP, a cargo del Ministerio de Planificación del Desarrollo, que ha incluido dentro de uno de sus componentes la alimentación complementaria escolar “buscando su articulación con iniciativas de desarrollo de la producción alimentaria local”.

Dentro de éste se podría considerar un aporte del Gobierno Nacional con recursos del TGN y otras contribuciones en forma temporal, provenientes a los aportes de la Cooperación Internacional, particularmente del Programa Mundial de Alimentos – PMA.

### **c. Actores**

Los actores que deben intervenir para la implementación de ésta propuesta son:

Para	Acción	Responsables y promotores
Promover que los GM`s incrementen su presupuesto	Apoyar y premiar al GM que cubra el total de la población con ACE	<b>Responsables:</b> Programa de ACE y DE
	Realizar una difusión de las ventajas de la ACE	<b>Responsables:</b> Gobierno Nacional, la FAM, Prefecturas e Instituciones de Cooperación, ONGs.
Promover que las prefecturas participen en programas ACE	Promover que las prefecturas apoyen a programas de la ACE en la forma de proyectos de inversión concurrente.	<b>Responsable:</b> Ministerios de Educación y Deportes
	Introducir ajustes a la norma sobre inversión y gasto concurrente	<b>Responsable:</b> Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Prefecturas. <b>Promueve:</b> Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
Promover que el GN participe en el financiamiento de ACE	Incluir al PEEP el programa de ACE en municipios vulnerables	<b>Responsable:</b> Gobierno Nacional, Ministerio de Planificación.
	Consolidar y ampliar los aportes de la Cooperación Internacional con carácter temporal	<b>Responsable:</b> Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, Ministerio de Educación

### 3.5. Para mejorar la calidad del desayuno y/o almuerzo escolar

#### a. Situación actual

La calidad del desayuno escolar y/o almuerzo escolar es variada. En general, en los municipios grandes y en municipios que cuentan con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos - PMA y algunas ONGs., la calidad es buena.

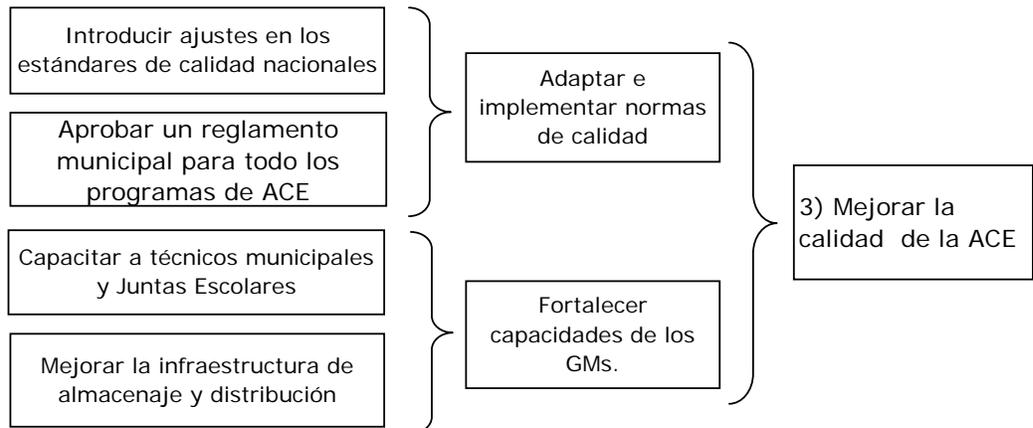
En muchos municipios los montos presupuestados por ración son menores al promedio de Bs. 1.20. Los gobiernos municipales no cuentan con la experiencia ni medios para garantizar un desayuno y/o almuerzo escolar que responda las exigencias establecidas por el Ministerio de Educación y otras instancias que controlan la inocuidad de los alimentos y los valores nutricionales.

La calidad debe ser considerada en términos de valor nutritivo, inocuidad y gustos.

Es importante señalar que a mayor exigencia de calidad de los productos hay menos posibilidades que los productores participen en compras estatales para el desayuno escolar si es que no se les da el apoyo necesario.

#### b. Propuesta

El presente esquema resume las principales acciones para lograr una mejora en la calidad de la Alimentación Complementaria Escolar.



#### **Marco legal**

Existen varias normas que establecen la calidad de los alimentos a ser distribuidos en los programas de desayuno o almuerzo escolar, tanto para el control de la inocuidad de los alimentos como de su valor nutricional, entre las que sobresalen:

- o La RM No. 001/01 aprobada por los ministerios de salud y educación el 15 de enero de 2001 y se refieren a los

procedimientos para la implementación de los programas de salud y alimentación escolar que se ejecutan en el país en aplicación de la Política de Salud y Alimentación Escolar y establece la calidad de los productos y la composición de la ración alimentaria (refrigerio escolar) la cantidad de micronutrientes que deben alcanzar.

- o Los requisitos de inocuidad de los productos alimenticios agropecuarios los establece SENASAG<sup>35</sup> y las de la Dirección de Inocuidad Alimentaria del Ministerio de Salud y Deportes, mientras que las normas bolivianas de calidad que definen las características de un producto o servicio, rendimiento a ser alcanzado, salud, seguridad, protección al ambiente, contratos normalizados, las define el Instituto Boliviano de Normalización y Calidad – IBNORCA<sup>36</sup>.

Las normas existentes son aplicadas principalmente en municipios capitales de departamento. En la mayoría de los municipios rurales no se aplican las normas y no se cuentan con los mecanismos institucionales para hacerlas cumplir.

En los municipios rurales, son las juntas escolares y los profesores los que se encargan de controlar el cumplimiento de los términos del contrato en cuanto a la calidad, transporte, manipuleo, almacenaje y distribución del almuerzo y desayuno escolar. Por lo que se debería capacitar a estas personas en nutrición y la forma de manipulación adecuada

Para mejorar la calidad del desayuno y almuerzo escolar se proponen dos medidas principales:

- 1) Introducir ajustes en las normas que definen los estándares actuales de calidad, de modo que estos puedan responder a las realidades productivas del país<sup>37</sup>.

La norma debe compatibilizar los requerimientos nutricionales de los estudiantes con las condiciones de cada municipio en lo referente a hábitos de alimentación y potencialidades productivas de la región. Esto lo debe realizar cada entidad, de acuerdo a sus competencias y, en lo posible, en coordinación con los representantes de organizaciones de productores.

Para aplicar la norma cada municipio deberá elaborar una línea de base y establecer un plan de de adecuación de las

---

<sup>35</sup> Ver mayor información en anexos

<sup>36</sup> Ver mayor información en anexos

<sup>37</sup> Este tema no ha sido desarrollado por la presente consultoría. Se recomienda hacer un análisis detallado sobre las exigencias de calidad y las posibilidades efectivas para cumplirlas, particularmente en los municipios rurales del país.

condiciones actuales a las condiciones establecidas por la norma.

Si bien el control de calidad de los productos es competencia municipal, es posible mejorar los mecanismos de control aplicando acciones de apoyo y premio. Estos incentivos deberán ser aplicados por una instancia interministerial relacionada con el tema. Esto se puede lograr aplicando apoyos e incentivos. En el área rural debería trabajarse con las UNIs, que son las Unidades de Nutrición que según los planes del Ministerio de Salud y Deportes se deben establecerse en cada municipio.

Es importante considerar que las condiciones varían entre municipios grandes y pequeños, urbanos y rurales e inclusive según el tipo de geografía.

Para aplicar efectivamente una norma se tienen que diseñar instrumentos simples y baratos para establecer los estándares de calidad de los productos alimenticios.

Además se puede considerar lo siguiente:

- El control no solo tiene que ser realizado al momento de recibir el producto del proveedor sino también en el transporte, durante el almacenaje y el manipuleo para la entrega final.
- Las prefecturas y las mancomunidades pueden cumplir un rol importante para apoyar los procesos de control de la recepción y distribución de la ACE. Para esto, los gobiernos municipales deben firmar un convenio. Con la normativa existente, las prefecturas podrían apoyar y financiar estos procesos.
- Para la verificación de muestras se puede recurrir a entidades especializadas con capacidad comprobada que gozan de prestigio, como institutos dependientes de las universidades, Instituto Nacional de Laboratorios de Salud – INLASA y otras según la región.

### ***Normas del nivel municipal***

Paralelamente es imprescindible introducir ajustes en el marco normativo municipal y fortalecer las capacidades que necesitan los gobiernos municipales y las juntas escolares para comprar, recibir los productos, almacenar y distribuir.

Los siguientes temas deben ser observados:

- Los gobiernos municipales deberían aprobar un reglamento por el cual se establezcan las exigencias y procedimientos a seguir en todo el proceso, desde la adquisición de los productos hasta la distribución y entrega al estudiante.

- o Por otro lado, en los contratos con los proveedores se deben incluir cláusulas en las que se especifiquen los mecanismos de control de calidad de los alimentos y las penalidades en caso de incumplimiento por parte del proveedor.
- 2) Fortalecer las capacidades de los Gobiernos Municipales y las juntas escolares, principales responsables de la implementación de los programas de ACE.
- Capacidades que necesitan los gobiernos municipales para mejora la calidad del desayuno escolar

Para fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales pequeños, es recomendable que se capacite al personal técnico en todo el proceso de distribución del desayuno y/o almuerzo escolar y a las juntas escolares en los aspectos en los que ellos participan.(en el área rural elaboración del almuerzo escolar, y control sobre la higiene, calidad y cantidad de la porción que recibe cada alumno)

### c. Actores

**Los actores que deben intervenir para la implementación de ésta propuesta son:**

<b>Para</b>	<b>Acción</b>	<b>Responsables y Promotores</b>
Adaptar e implementar normas de calidad	Introducir ajustes en los estándares de calidad nacional	<b>Responsables:</b> Ministerio de Salud SENASG
	Aprobar un reglamento municipal para los programas de ACE	<b>Responsable:</b> Gobiernos Municipales.
Fortalecer capacidades de los GM´s	Capacitar a técnicos municipales y juntas escolares	<b>Responsable:</b> Programa de ACE, Gobiernos Municipales.
	Mejorar la infraestructura de almacenaje y distribución	<b>Responsable:</b> Gobierno Municipal

### **3.6. Otros temas a incentivar**

Es importante que el programa promueva la innovación dentro de cualquier parte del proceso relacionado a los programas de ACE. Desde la producción y transformación (innovación tecnológica) pasando por la compra y distribución (referida principalmente a la gestión municipal).

En el caso anterior se recomienda organizar un concurso abierto, premiando fomentando la más amplia participación, tanto de productores como de autoridades y técnicos municipales, pudiendo participar también los miembros de las juntas escolares.

Otro tema que puede formar parte de los concursos son las alianzas entre dos o más asociaciones o entre asociaciones y empresas. Es justamente en este campo donde están concentradas las mayores oportunidades de mercado, pues las compras son en lotes grandes que no pueden ser cubiertos por pequeñas asociaciones de productores.

#### 4. Conclusiones

Las principales conclusiones del estudio son:

- El desayuno escolar ofrece una importante oportunidad de mercado para los productores bolivianos. Este mercado dinamiza recursos en el orden de 350 millones de bolivianos anuales y con tendencia a crecer.

El monto requerido anual, en caso de que se llegue a una cobertura total de desayuno y almuerzo escolar, es de 1.000 millones de bolivianos.

Actualmente éste mercado está constituido principalmente por productores y empresas medianas y grandes.

- Para que los pequeños productores puedan participar efectivamente en el mercado del desayuno escolar es imprescindible:

d) Que incrementen sustancialmente su competitividad que le permita ofrecer productos alimenticios de calidad, en cantidad suficiente, a precio competitivo y con entregas oportunas.

e) Asociarse con otros productores. Para llegar a cubrir la demanda de municipios mayores de 2.500 habitantes éstos tienen que asociarse e integrarse a una asociación de asociaciones.

f) Que transformen y/o diversifiquen su producción.

Los productores pueden mejorar sus posibilidades de incursionar al mercado de programas de ACE y de esta manera obtener mayor beneficio lo que significa un cambio en su patrón de producción y toma bastante tiempo hasta llegar a niveles que respondan las exigencias de los gobiernos municipales. No todos los productores están en condiciones de incursionar en este campo con éxito.

## **DOCUMENTOS COMPLEMENTARIOS**

### **A. Políticas nacionales relacionadas a la Alimentación Complementaria Escolar y del Desarrollo Económico.**

B1. Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

B2. Componentes del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural

B3. El Plan sectorial del Ministerio Desarrollo Rural y Tierras

### **B. El Anteproyecto de Ley de ACE**

### **C. Lineamientos para organizar la implementación del programa de ACE como impulsor del desarrollo económico regional**

### **D. Cuadro de funciones de entidades relacionadas a la Alimentación Complementaria Escolar y el Desarrollo Económico.**

## A. POLÍTICAS NACIONALES RELACIONADAS A LA ALIMENTACIÓN COMPLEMENTARIA ESCOLAR Y DEL DESARROLLO ECONÓMICO.

A continuación se presenta un resumen de los lineamientos que da el Plan Nacional de Desarrollo sobre el tema de Alimentación Complementaria Escolar y las políticas y estrategias de los Ministerios de Desarrollo Productivo y Economía Plural y de Desarrollo Rural y Tierras.

### 1. Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

**Los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo**<sup>38</sup> sobre el tema son los siguientes:

Para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo se incorporan los siguientes Programas:

- *Programas de Nutrición para todos - Nutrición para niños menores de cinco años y mujeres embarazadas.*

*A través de este programa se promoverá la producción local de los alimentos, según las potencialidades productivas de cada comunidad o se adquirirán los alimentos en comunidades cercanas de manera de dinamizar la economía local.*

- *Desayuno y almuerzo escolar y apoyo a las escuelas.*

*Este plan dinamizará sustantivamente la agricultura en una lógica de producción para la soberanía alimentaria interna.*

*La frágil institucionalidad municipal y prefectural, la ausencia de normas de obligatoriedad y de procedimientos que faciliten y efectivicen la concurrencia de la inversión pública, impidieron su desarrollo y se quedó como una opción utilizada casi exclusivamente en prácticas de clientelismo político y corrupción.*

*El Plan Nacional de Desarrollo es, un instrumento que orienta las acciones de los organismos ejecutores, generando las condiciones para que se puedan realizar acciones coordinadas entre los diferentes niveles de la administración del Estado: Nacional, departamental y municipal.*

### 2. Políticas y Estrategias del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

**Los componentes del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural relacionados a la Alimentación Complementaria Escolar son los siguientes**<sup>39</sup>:

- *Modernización y tecnificación de la pequeña y mediana producción urbana y rural*
- *Producción para el mercado interno (exportación de los excedentes)*

---

<sup>38</sup> Ver detalle en anexo

<sup>39</sup> Ver detalle en anexo

De las seis **estrategias y programas** de Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural la siguiente se relaciona con la ACE:

*Estrategia*

*Programa*

<i>Otorgar al Estado un rol protagónico en el desarrollo a través de entidades públicas de fomento al desarrollo productivo integral</i>	<i>==&gt;&gt;</i>	<i>Desarrollo y consolidación de capacidades productivas con empleo digno</i>
--	-------------------	---

Los siguientes programas tienen relación con la ACE:

Programa 5

<i>Desarrollo y consolidación de capacidades productivas con empleo digno</i>	<i>==&gt;&gt;</i>	<i>Apoyo al desarrollo del mercado interno y externo</i>
---	-------------------	--

Programa 6

<i>Plan de acción inmediata para la producción y el empleo digno</i>	<i>==&gt;&gt;</i>	<i>Apoyo a iniciativas locales para la seguridad y soberanía alimentaria</i>
--	-------------------	--

**Acciones de PRO-BOLIVIA:**

- *Implementación de los Centros de Innovación Tecnológica (CIT).*
- *Desarrollar procesos de capacitación, asistencia técnica, inversiones y transferencia tecnológica en los procesos de producción, gestión y comercialización*

**Acciones con los municipios**

- *Fomentar la consolidación y creación de empresas en el municipio. Desarrollar las vocaciones productivas identificadas.*
- *Promover Programas de alimentación complementaria y suplementaria*

**Plan de acción inmediata del MDPEP**

1. *Apoyo a Iniciativas Locales para la Seguridad y Soberanía Alimentaria*
2. *Apoyo a la implementación de Emprendimientos Productivos*

El Plan sectorial del Ministerio Desarrollo Rural y Tierras plantea:<sup>40</sup> en lo que se relaciona con la ACE es el siguiente:

Uno de los tres objetivos estratégicos dentro de los cuales se enmarcará el que hacer del Ministerio es ***avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país***, asegurando la oferta de alimentos saludables para la población, enfatizando en el desarrollo de las capacidades en la agricultura y forestería comunitaria para la producción de alimentos.

El proceso de cambio será implementado por tres revoluciones de las cuales presentamos solo la primera, relacionada con la ACE:

La **Revolución Rural** significa el potenciamiento del conjunto de la *capacidades productivas de los territorios rurales y la transformación de los sistemas productivos de los actores rurales, apoyándoles a consolidar sistemas productivos y alimentarios más eficientes y tecnificados, ecológicamente sustentables y socialmente responsables, que garanticen la seguridad alimentaria y el desarrollo productivo rural.*

### Revolución, objetivos y políticas

Revolución	Objetivos	Políticas
Agraria	<i>Avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país</i>	<i>Transformación de los patrones productivos y alimentarios</i>
		<i>Dinamización y restitución integral de capacidades productivas territoriales</i>

### Política 2: Transformación de los Patrones Productivos y Alimentarios

#### Estrategia:

- ***Construir Seguridad y Soberanía Alimentaria***

#### Programa:

**SEMBRAR el Derecho Humano a la Alimentación**, lo principales objetivos son: 1) Promover el derecho humano a la alimentación adecuada desde el ámbito local, a través del desarrollo de procesos de información, comunicación y capacitación, 2) coordinar alianzas entre instituciones públicas y privadas e instituciones de la sociedad

<sup>40</sup> Ver detalle en anexo

civil para establecer la institucionalidad y los mecanismos para el impulso a la producción local de alimentos, y 3) promover la institucionalidad, estrategias y mecanismos para alcanzar la seguridad alimentaria en el ámbito local.

### **Estrategia**

- ***Desarrollar Integralmente la Producción Alimentaria y el Desarrollo Productivo Rural***

#### **Programas:**

**CRIAR (Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales)**, los principales objetivos son: 1) Fortalecer la agricultura familiar campesina, indígena y originaria con base comunitaria, sustentada en la producción agroecológica y sistemas integrales agroalimentarios locales para la producción de alimentos, principalmente para el consumo familiar y el mercado local en las regiones con mayor pobreza extrema, 2) apoyar a la producción de alimentos para mercados locales seguros y mercados locales de productos alimentarios.

## **B. ANTEPROYECTO DE LEY DE ALIMENTACIÓN COMPLEMENTARIA ESCOLAR**

En octubre de 2007 el Ministerio de Educación y Culturas presentó el Anteproyecto de Ley de Alimentación Complementaria Escolar que fue promovido por el Comité Técnico del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición – CONAN. Este anteproyecto de ley ha seguido un proceso de consultas en el que participaron todos los ministerios relacionados a la temática, algunos municipios y asociaciones departamentales de municipios, el PMA, la FAO, la AOPEB, la AIPE y ONGs que distribuyen alimentos.

El Anteproyecto de Ley reconoce a la alimentación complementaria escolar como parte inherente de los Derechos Humanos de las personas a la educación y a una alimentación adecuada, “estableciendo la obligatoriedad de su dotación por el Gobierno Nacional, las Prefecturas de Departamento y Gobiernos Municipales a los escolares de establecimientos de educación fiscal, con prioridad en los niveles inicial y primaria, en los ámbitos urbano y rural, respetando las costumbres, diversidad cultural local y el medio ambiente”.

Entre sus finalidades en el campo económico están:

- Reconocer el vínculo entre la alimentación complementaria escolar y el desarrollo económico local, como un medio necesario para avanzar hacia la sostenibilidad de la alimentación escolar.
- Promover el desarrollo de la producción local, impulsando la compra de alimentos locales, enmarcados en la normativa nacional, reconociendo la vocación productiva de las regiones orientada a la producción de alimentos.
- Impulsar y avanzar hacia la seguridad y soberanía alimentaria del país, ampliando la producción agropecuaria, industrial y de servicios orientada a la provisión de alimentos para la población.

En la documentación que respalda el Anteproyecto de Ley de ACE se establece que el monto necesario para dotar de Desayuno y Almuerzo Escolar y la población escolar rural y solo desayuno a la población urbana, asciende a 1018,717.025.-<sup>41</sup> bolivianos.

La versión original ha experimentado bastantes cambios, superando las observaciones que hiciera UDAPE. Actualmente el Anteproyecto esta en una fase de consulta.

Considerando el contexto político del país, la apretada agenda parlamentaria y la aprobación de la nueva Constitución Política del Estado que dará lugar a la aplicación de los estatutos autonómicos, es poco probable que el Anteproyecto de Ley sea aprobado.<sup>42</sup>

---

<sup>41</sup> Informe del Ministerio de Hacienda de fecha 11 de enero de 2008

<sup>42</sup> El texto del DS que propone el reglamento del Anteproyecto de Ley de Alimentación Complementaria Escolar y su comenario se encuentran en anexos.

La presente consultoría considera que de aprobarse el Anteproyecto de Ley de Alimentación Complementaria Escolar significaría una señal del Gobierno Nacional de que quiere darle atención a este tema, sin embargo, para una implementación efectiva deben aprobarse un conjunto de normas de menor jerarquía, como ser resoluciones y reglamentos municipales, resoluciones y reglamentos prefecturales, resoluciones ministeriales y en pocos casos decretos supremos.

Al haberse aprobado una nueva Constitución Política del Estado, que dará lugar a nuevos escenarios en los niveles subnacionales, fortaleciendo autonomías departamentales, municipales e indígenas, la implementación de programas de Alimentación Complementaria Escolar, tendrán que ser enfocadas, cada vez mas, bajo la modalidad de incentivos, antes que por normas definidas desde el gobierno central.

## C. LINEAMIENTOS PARA ORGANIZAR LA IMPLEMENTACION DEL PROGRAMA DE ACE COMO IMPULSOR DEL DESARROLLO ECONÓMICO REGIONAL

A continuación se presentan los lineamientos para estructurar el Programa de Alimentación Complementaria Escolar - ACE como impulsor del desarrollo económico regional - DE.

### 1. Objetivos y estrategias

**Los objetivos generales** del programa son los que se propusieron en el capítulo 3.2. Objetivos y estrategias del presente informe:

- 3) Promover el acceso y la permanencia de los niños, niñas y adolescentes, en el sistema escolar y mejorar el estado nutricional de la población escolar.
- 4) Promover el desarrollo de la producción local, impulsando la compra de alimentos locales a pequeños productores, reconociendo la vocación productiva de las regiones orientada a la producción de alimentos.

**Los objetivos específicos:**

- 4) Incrementar la participación de los pequeños productores en las compras estatales de alimentos.
- 5) Incrementar la cobertura del desayuno escolar y complementarlo con almuerzo escolar en áreas rurales.
- 6) Mejorar la calidad de los alimentos

**Estrategias:**

Para lograr los objetivos arriba señalados se plantea:

- Realizar acciones de apoyo y premio en forma simultánea tomando como principales destinatarios de las acciones a los gobiernos municipales y los pequeños productores que tienen (o tienen interés en tener) contratos para proveer de alimentos a los programas municipales de ACE.
- Involucrar a los cofinanciadores<sup>43</sup> de estos programas de ACE para así inducirlos a compartir los objetivos del Programa de ACE y DE.
- Implementar las acciones por regiones<sup>44</sup>, actuando con parte o todos los municipios que forman parte de cada región.
- Estructurar Plataformas de Servicio en cada región, a las que se deberán involucrar las instituciones y proyectos que actúan en éstas.

---

<sup>43</sup> Prefecturas, PMA, ONGs y otros.

<sup>44</sup> El concepto e identificación de regiones será tomado del Ministerio de Autonomías (ex Viceministerio de Descentralización)

## 2. Pasos a seguir para el inicio de actividades

Para iniciar el Programa se recomienda tomar en cuenta las siguientes actividades:

- Organizar el Programa en el nivel nacional.
- Definir criterios de selección y priorización de regiones y municipios.
- Desarrollar la metodología en detalle a partir de las experiencias existentes.
- Identificar tres o más regiones como posibles candidatas para iniciar actividades.
- Hacer una prospección en campo para establecer si las condiciones locales responden a los criterios de selección.
- Establecer la cantidad de regiones en las que se iniciará el trabajo (dependiendo de la disponibilidad de recursos).
- Aplicar los criterios de selección y priorización y seleccionar las regiones a intervenir.
- Iniciar actividades a partir de la organización de Plataformas de Servicios Regionales y Municipales.

## 3. Organización del Programa en el nivel nacional.

A continuación se presentan los lineamientos para organizar el Programa en el Nivel Nacional y Plataformas de Servicios Regionales y Municipales

### 3.1. Comité Nacional del Programa

Para organizar el Comité Nacional del Programa se propone:

#### a. *Conformación.*

##### *Criterios:*

El Comité Nacional deberá tener un carácter técnico y contemplar la participación de todos los actores relevantes involucrados en el tema y conformado por las unidades ejecutoras de los ministerios involucrados en el Programa y las instituciones, organizaciones y proyectos que están estrechamente ligados los objetivos y acciones del Programa cuya participación tendrá un carácter consultivo.

La dirección del Programa estará a cargo de un Comité Ejecutivo Nacional conformado por representantes de las unidades ejecutoras de los ministerios involucrados y estará organizado en comisiones consultivas interinstitucionales, organizadas según el tipo de apoyo que se tiene que dar y el destinatario del mismo (gobierno municipal y/o productor). Estas comisiones deben estar bajo la responsabilidad de las Unidades Ejecutoras de cada ministerio, según sus competencias.

##### *Propuesta:*

- ***Instituciones que pueden formar parte del Comité Nacional***

Con carácter Ejecutivo

- Unidad Ejecutora PRO-BOLIVIA (MDPyEP)
- Unidad Ejecutora CRIAR (MDRyT)
- Unidad Ejecutora del Ministerio de Educación

Con carácter consultivo

- Federación de Asociaciones de Municipios de Bolivia – FAM.
- Representantes de las organizaciones sociales campesinas y originarias.
- Organización nacional de productores (CIOEC, AOPEB, otros)
- Integrantes del proyecto Seguridad Alimentaria y Desayuno Escolar - SADEL
- Programa Mundial de Alimentos

- ***Comisiones a organizarse:***

- 1) De apoyo a los productores en el componente agropecuario (responsable: Min. DRYT, unidad ejecutora CRIAR)
- 2) De apoyo a los productores en el componente de transformación (responsable: MDPyEP, unidad ejecutora Pro-Bolivia)
- 3) De apoyo a los gobiernos municipales en la distribución de alimentos (Responsables: Ministerio de Educación, unidad ejecutora por definir)
- 4) De apoyo a gobiernos municipales y productores en la aplicación y aprovechamiento del Compro Boliviano (Responsable: MDPyEP, unidad ejecutora Pro-Bolivia).

- ***Principales funciones de las comisiones:***

- Elaborar propuestas sobre objetivos específicos, en el marco de las políticas sectoriales de cada ministerio, formas operativas de implementación de los programas, mecanismos de coordinación en el nivel regional y municipal, criterios de selección de regiones y municipios y mecanismos operativos.
- Presentar sugerencias para introducir ajustes en el marco normativo y la difusión de las normas existentes

- Presentar sugerencias para la realización de estudios que profundicen el conocimiento sobre algunos temas importantes.
- Sugerir la incorporación de otras instituciones en los comités técnicos nacionales.
- Sugerir la participación de instituciones y organizaciones en las plataformas regionales o municipales.
- Hacer propuestas sobre las formas de organización de un sistema de información dirigido principalmente a actores locales.
- Dar opinión sobre mecanismos de evaluación, seguimiento y sistematización de experiencias.

### **3.2. Las plataformas regionales y municipales.**

Se propone implementar el Programa por medio de Plataformas Regionales y municipales de Servicios.

#### **Plataformas Regionales de Servicios**

##### **a. Función principal y alcance:**

- Su principal función será implementar los el Programa de ACE y DE de acuerdo a objetivos y metodologías definidos por el Comité Ejecutivo Nacional.
- Trabajarán apoyando dos o más municipios de la región asignada.

##### **b. Principales acciones:**

- Dar apoyo a las Plataformas Municipales o, en caso de su ausencia estructurarla y, transitoriamente asistir directamente a los gobiernos municipales y productores cumpliendo las funciones de una Plataforma de Servicios Municipal.

El apoyo a los Gobiernos Municipales consistirá en fortalecer sus capacidades necesarias para que puedan lograr los objetivos específicos del Programa de ACE y Desarrollo Económico.

El apoyo a los productores se enfocará en fortalecer las capacidades necesarias para que puedan mejorar su competitividad y puedan participar con éxito en las compras estatales de alimentos para programas de ACE en los municipios de la región y posteriormente en otras regiones.

La determinación de las capacidades necesarias se la hará a partir de la elaboración de un plan de negocios de cada productor u organización de productores seleccionados.

- Organizar e implementar el sistema de premios para los municipios de su región aplicando la metodología diseñada en el nivel nacional.

**c. Conformación de la Plataforma**

Se conformará sobre la base de los técnicos de los programas o proyectos nacionales o prefecturales que trabajan en la región y que están relacionados con los temas principales de la temática de la ACE y el Desarrollo Económico, de las Mancomunidades de municipios, si existieran, de las organizaciones de productores, de las ONGs y de los Gobiernos Municipales dispuestos a contribuir en el fortalecimiento de la Plataforma de Servicios.

En caso que existiría en la región una plataforma de servicios o una instancia similar, podrá servir de base para la conformación de una Plataforma Regional de Servicios de ACE y DE

**d. Forma de implementación:**

Una vez seleccionada la región como área de intervención del Programa, se recomienda seguir los siguientes pasos:

- Completar un análisis de las capacidades institucionales de la región para definir cuales instituciones y organizaciones que podrían participar en la Plataforma.
- Designar una entidad que debe cumplir el rol de facilitación o ser el primer referente regional<sup>45</sup>.
- Firmar un convenio con los Gobiernos Municipales de la región y las entidades que conformarán la Plataforma.
- Aplicar la metodología diseñada por el nivel nacional, introduciendo los ajustes necesarios de acuerdo a un reglamento que deberá formar parte del diseño nacional.

**e. Conformación del equipo técnico**

Inicialmente solo una persona del equipo técnico deberá trabajar a tiempo completo para el Programa de ACE y DE, el resto pueden participar en forma parcial, de acuerdo a las responsabilidades que tiene que cumplir en sus funciones principales.

Semestralmente se debe hacer una evaluación para establecer la necesidad y requerimientos de mayor participación de los técnicos.

El equipo técnico podrá ofrecer asistencia al gobierno municipal o a los productores tomando en cuenta sus propias capacidades. En algunos casos será necesario recibir la capacitación

---

<sup>45</sup> La realidad de cada región es diferente y no es posible definir con anticipación la conformación y formas de organización de una Plataforma.

complementaria necesaria o recurrir a apoyo especializado de oferentes locales o del nivel departamental o nacional.

**f. *Proyecciones.***

La Plataforma Regional de Servicios para el Programa de ACE y Desarrollo Económico podrá servir de base para ampliar sus actividades a otros campos que van mas allá del ámbito de acción de la ACE.

Una vez organizada la Plataforma Regional, iniciará actividades dando apoyo al municipio en el que esté radicada. Una de sus primeras tareas será organizar las plataformas municipales.

**Plataforma Municipal de servicios**

Las Plataformas municipales serán organizadas por las Plataformas Regionales tomando en cuenta los siguientes lineamientos:

- Trabajaá apoyando a su municipio
- Sus objetivos serán: Contribuir a que se cumplan los objetivos generales y específicos del Programa de ACE con Desarrollo Económico.
- Sus principales acciones:
  - Dar facilitar el apoyo que ofrece la Plataforma Regional al gobierno municipal o a los productores, canalizando y articulando las acciones que realizan programas y proyectos nacionales y prefecturales y de las ONGs en el municipio.
  - Apoyar a la Plataforma Regional en la implementación del sistema de premios aplicando la metodología diseñada en el nivel nacional.
  - Inicialmente apoyará específicamente a los productores que tienen contratos de provisión de alimentos para los programas de ACE, luego a los que tienen interés de participar en nuevos contratos y a otros productores que destinan su producción al auto consumo y sus excedentes a los mercados locales o regionales.
- Se conformará en base a los técnicos de los programas o proyectos nacionales o prefecturales que trabajan en el municipio y que están relacionados con los temas principales de la temática de la ACE y el Desarrollo Económico, de las organizaciones de productores, de las ONGs.
- Trabajaá en base al equipo técnico del Gobierno Municipal.
- En caso que existiría en el municipio una plataforma de servicios o una instancia similar, deberá ser aprovechada para que cumpla las funciones relacionadas al Programa.

- Las proyecciones de la Plataforma Municipal de Servicios serán ampliar sus actividades a otros campos que van mas allá de la Alimentación Complementaria Escolar.

Cada Plataforma de Servicios, tanto regional como municipal deberá tener acceso a Internet para poder tener acceso a información, vincularse con facilidad entre las Plataformas de Servicios Municipales y Regionales de todo el país y con las instancias nacionales del Programa de ACE y DE.

En caso que en el municipio no existiera conectividad, se deberá presupuestar en el Programa su instalación.

#### **4. Criterios de selección de municipios.**

Se debe considerar que el ministerio de producción debe intervenir en el componente de transformación, mientras que el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras en el componente de la producción agropecuaria.

Para seleccionar municipios donde podría intervenir el Ministerio de Producción y Microempresa, se proponen los siguientes criterios:

Criterios principales

- Municipios que tienen programas de desayuno y/o almuerzo escolar.
- Municipios que compran a pequeños productores o microempresarios.

Para aquellos municipios que no reúnen las condiciones arriba indicadas, se deben realizar acciones para contribuir a que estos municipios puedan lograrlas.

Complementariamente, como criterios funcionales:

- Municipios que forman parte de mancomunidades, que permitirá ampliar mejor el área de acción de los proyectos.
- Municipios en los que existen instituciones que pueden se aliadas de proyectos a implementarse.
- Municipios con aceptable grado de gobernabilidad

#### **5. Pasos a seguir para implementar el Programa de ACE y DE en un municipio.**

- Formular una visión de desarrollo del municipio en la que esté visualizado el tema de la ACE y su relación con el desarrollo económico<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> Visión, como nos imaginamos, soñamos, que debería ser nuestro municipio en cuanto a la gente y su entorno en el futuro.

- Formular una estrategia general<sup>47</sup> para lograr esta visión, en el componente específico de la ACE y el desarrollo económico en un horizonte de varios años<sup>48</sup>.
- Establecer objetivos de largo y mediano plazo, definiendo tentativamente metas intermedias para cada año, precisando las que se esperan lograr en el primer año.
- Formular las principales acciones para hacer posible la implementación de ésta estrategia, hasta llegar a cumplir los objetivos esperados y concretizada la visión, precisando las acciones del primer año que deben conducir a lograr las metas del primer año.
- Identificar unas dos a tres acciones inmediatas, alcanzables que se pueden realizar en el corto plazo (dos a tres meses). Por ejemplo: organizar un taller informativo sobre las ventajas de la ACE y su relación con el desarrollo económico, hacer un relevamiento de información sobre las actividades que realizan las instituciones y organizaciones del municipio en relación a la ACE y el desarrollo económico, identificar las instituciones que podrían apoyar a un programa de ACE y desarrollo económico, etc.
- Establecer las bases para organizar una Plataforma de Servicios Municipal y/o Regional con los actores que hayan participado en el proceso arriba señalado.

Una vez organizada la Plataforma de Servicios se recomienda seguir los siguientes pasos:

- Elaborar una línea de base, en una primera aproximación<sup>49</sup>, sobre los temas referidos, entre otros, a:
  - La cobertura del programa de ACE existente.
  - La calidad del desayuno y/o almuerzo escolar.
  - La participación de productores locales en las compras estatales.
  - El estado de la normativa relacionada el tema de ACE (existen reglamentos, resoluciones municipales, etc.)
  - El grado de concertación entre gobierno municipal, los productores y las organizaciones sociales en relación al desarrollo en general y el desarrollo económico en particular.
  - La inversión destinada a la promoción y al desarrollo económico<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Principales caminos, priorizados y relacionados entre sí, para lograr que nuestra visión se haga realidad.

<sup>48</sup> Se deben estimar los años necesarios para hacer realidad la visión.

<sup>49</sup> Se recomienda trabajar por aproximaciones sucesivas, mejorando poco a poco la calidad de los estudios, trabajos y análisis.

- Actores que participan apoyando los programas de ACE y desarrollo Económico.
- Identificar las potencialidades de los Programas de ACE como impulsores del desarrollo económico, las limitaciones y los problemas.

## **6. Elementos principales para el componente de premios.**

El componente de premios se organizará tomando las siguientes pautas:

- Se otorgarán premios en función del porcentaje de logro de metas acordadas, a partir de un mínimo, por debajo del cual no se dará premio alguno.
- Las metas deberán ser definidas en función de los objetivos del Programa de ACE y DE aplicado en cada municipio y las principales acciones para lograrlos.

Metas para los gobiernos municipales:

- Cobertura expresada en:
  - Monto del presupuesto incrementado.
  - Cantidad de alumnos atendidos
  - Inclusión del almuerzo escolar
- Calidad del desayuno y/o almuerzo escolar, expresada en:
  - Porcentaje de cumplimiento de las normas vigentes.
  - Existencia de un reglamento de distribución.
  - Monto destinado para mejorar la infraestructura de almacenaje y distribución.
- Participación de productores en compras estatales de alimentos (para el Gobierno Municipal):
  - Montos contratados a pequeños productores (montos absolutos y/o porcentajes).
  - Cantidad de contratos realizados con pequeños productores.
  - Reglamento aprobado interpretando el Art. 63 del DS 29190 del SABS.
- Participación con en compras estatales de alimentos para la ACE (para productores):

---

<sup>50</sup> Promoción del desarrollo económico: método por el cual el Estado (GM), en coordinación con la sociedad civil (organizaciones sociales, productores) realizan acciones para aumentar las capacidades de los productores y mejorar el entorno productivo del municipio, logrando así el mejoramiento de la productividad y competitividad de los emprendimientos y actividades productivas de bienes y servicios. (Claves para Promover el Desarrollo Económico Local, PADER – COSUDE, noviembre 2006)

- Cumplimiento del contrato en lo referente a cantidad comprometida, calidad exigida, entrega oportuna<sup>51</sup>.
- Articulación de los Programas de ACE con procesos de desarrollo económico:
  - Grado de relación entre el programa de ACE con una visión compartida de desarrollo y estrategia para lograrla en el municipio.
  - Existencia de un espacio de concertación entre gobierno municipal, productores y organizaciones sociales.
  - Incremento absoluto y/o porcentual en el presupuesto del municipio para programas de promoción y desarrollo económico.<sup>52</sup>

### **Premios a otorgarse:**

Existen las siguientes posibilidades en la otorgación de premios:

- En efectivo, a partir de un monto estimado equivalente a 3,500 bolivianos.
- Priorización de proyectos existentes a los que el GM y/o productores pueden acceder una vez que hayan cumplido los requisitos mínimos de cada proyecto. (instalación de tele centros en el municipio o cede de los productores, implementación de infraestructura productiva, proyectos de agua, silos y otros)
- Viajes para conocer experiencias de otros municipios.
- Premios en la forma de un reconocimiento público.
- Premios que deben ser informados a las entidades públicas y privadas para que el municipio o asociación de productores pueda tener un trato preferencial<sup>53</sup>.

Para establecer los premios se deberá realizar una prospección de lo que pueden ofrecer las unidades ejecutoras participantes de la Plataforma Nacional, de otros proyectos estatales, de las ONGs y proyectos financiados por al Cooperación Internacional y que intervienen en las regiones o municipios seleccionados.

## **7. Componente de asesoría jurídica en las plataformas.**

Considerando que en muchos casos existen normas que no son conocidas por los gobiernos municipales y/o productores o que en su

---

<sup>51</sup> En cada contrato se deberán establecer éstas condiciones

<sup>52</sup> Se debe dar atención particular a los proyectos que estén relacionados a la producción y transformación de alimentos para la ACE.

<sup>53</sup> Se pueden firmar convenios entre las entidades de la Plataforma Nacional y las diversas entidades públicas y privadas de modo que los premios otorgados dentro de los Programas de ACE y Desarrollo Económico, otorguen a los ganadores cierta ventajas y privilegios en dichas entidades.

aplicación necesitan algún conocimiento especializado, se recomienda incluir en las plataformas nacionales, regionales y municipales un componente de asesoría jurídica.

Las principales actividades de este componente serían:

- Ofrecer información sobre las normas vigentes.
- Capacitar al personal técnico de las instituciones públicas y privadas y plataformas en sus diferentes niveles sobre la aplicación de las normas vigentes.
- Dar asesoría especializada a solicitud expresa de gobiernos municipales o productores.
- Analizar las sugerencias de ajustes que pueden venir de las Plataformas de Servicios u otras entidades.
- Hacer un seguimiento a las modificaciones de normas presentadas por la plataforma nacional.

**D. CUADRO DE FUNCIONES DE ENTIDADES RELACIONADAS A LA ALIMENTACION COMPLEMENTARIA ESCOLAR Y DESARROLLO ECONÓMICO.**

Instancia		FUNCIONES					
		Proponer políticas	Aprobar políticas y presupuesto	Implementar proy. y/o prog. nacionales o deptales.	Ofrecer información	Implementar proyectos (en un municipio)	Dar asistencia técnica
Gobierno Nacional	Nivel Nacional	CONAN	Ministerios	* Pro-Bolivia * Insumos Bolivia * Criar	Pro-Bolivia (ex Senadepro)	-	-
	Nivel local	-	-	-	-	Unidades operativas y/o ejecutoras	Servicios Nacionales con presencia regional / municipal
Prefecturas		Consejo deptal.	Consejo deptal.	Proyectos de desarrollo productivo y ACE	Unidades de comunicación	Unidades operativas de los proyectos	Servicios prefecturales de apoyo a municipios y productores
GM		FAM y Asoc. Departamentales municipios	Consejo Municipal	-	Siam - FAM, Unidades de comunicación de asociaciones y GM	Alcalde, Dirección de Desarrollo Humano, Unidad de Desayuno Escolar	Unidades de Promoción Económica y de asistencia técnica
Sociedad civil en el nivel local		COINCABOL	Comités de Vigilancia	-	-	Juntas escolares	-
Productores		CIOEC, AOPEB	-	Participación en el SADEL (CIOEC)	Unidad de comunicación	Asociaciones de productores	Servicios locales del CIOEC / AOPEB
Coop. Int, ONGs.		GTZ, GDRU, COSUDE, AIPE	-	SADEL (FAM, AIPE, PRORURAL, CIOEC, PMA, COSUDE, FUNDESA, PCI, otros)	Páginas Web	Unidades ejecutoras del proyecto SADEL, PAES (PMA)	Servicios de apoyo a municipios y productores