



Valoración en Tiempo Real (VTR) de la Respuesta en Curso de UNICEF en la región del Gran Chaco Americano (2020-2021)

Informe de país - Bolivia

11 de septiembre de 2022

ÍNDICE

ACRÓNIMOS	4
AGRADECIMIENTOS	5
RESUMEN EJECUTIVO	6
1 INTRODUCCIÓN	10
2 RESPUESTA PROGRAMÁTICA DE UNICEF EN EL CHACO BOLIVIANO.	11
2.1 BREVE CARACTERIZACIÓN DEL CHACO BOLIVIANO.	11
2.2 COVID-19 Y ASPECTOS CLAVE DEL IMPACTO SOCIO SANITARIO EN EL CHACO BOLIVIANO.	12
2.3 PROGRAMAS REGULARES EN UN CONTEXTO DE CRISIS CRÓNICA.	14
2.4 ACCIONES DE EMERGENCIA EN RESPUESTA A LA PANDEMIA EN EL CHACO BOLIVIANO.	15
3 PROPÓSITO, OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA VTR	18
3.1 PROPÓSITO Y OBJETIVOS	18
3.2 USUARIOS	18
3.3 ALCANCE	18
3.4 PREGUNTAS DE EVALUACIÓN	19
3.5 METODOLOGÍA	20
4. HALLAZGOS	25
4.1. PERTINENCIA	25
4.2. COHERENCIA	28
4.3. EFICACIA	29
4.4. COORDINACIÓN	33
4.5. APRENDIZAJES DERIVADOS DE LA RESPUESTA DE UNICEF A LA PANDEMIA EN EL CHACO.	35
4.6. APRENDIZAJES DERIVADOS DE LAS INTERVENCIONES PASADAS DE UNICEF (ÚLTIMOS 10 AÑOS APROX) EN EL CHACO.	37
5. ANÁLISIS PROSPECTIVO.	40
6. CONCLUSIONES	45
6.1 NIVEL ESTRATÉGICO.	45
6.2 NIVEL PROGRAMÁTICO.	45
6.3 NIVEL ORGANIZACIONAL.	46
7. RECOMENDACIONES	47
7.1 DIMENSIÓN ESTRATÉGICA	47
7.2 DIMENSIÓN PROGRAMÁTICA	48
7.3 DIMENSION ORGANIZACIONAL	49
ANEXOS	50
ANEXO 1 TÉRMINOS DE REFERENCIA	50

ANEXO 2 MATRIZ DE EVALUACIÓN	50
ANEXO 3 ORGANIZACIONES ENTREVISTADAS	50
ANEXO 4 LIMITACIONES Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN	50
ANEXO 5 PRINCIPALES DOCUMENTOS CONSULTADOS	50
ANEXO 6 VALORACIÓN DE LA OFICINA DE PAÍS SOBRE ASPECTOS CLAVE DE UNA EVENTUAL ESTRATEGIA PARA EL GCHA (MENTI)	50
ANEXO 7 ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS ACCIONES DE UNICEF	50
ANEXO 8 INFORME VISITA DE TERRENO CHACO BOLIVIANO	50
ANEXO 9 APOYO DE UNICEF A LOS PLANES NACIONALES DE RESPUESTA A LA COVID-19: EVIDENCIA DISPONIBLE Y APRECIACIÓN DE SU ALCANCE A NIVEL DEL CHACO	50
ANEXO 10 VISION GENERAL DE COHERENCIA CON LOS CBI (acciones respuesta de emergencia en el Chaco boliviano)	50
ANEXO 11 INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS	50

INDICE DE TABLAS

Tabla 1 Sectores y principales actividades apoyadas por UNICEF en el marco de la respuesta gubernamental a la COVID-19 (alcance nacional)	15
Tabla 2 Intervenciones específicas al Chaco Boliviano	16
Tabla 3 Modificaciones principales introducidas a la VTR	18
Tabla 4 Informantes entrevistados por tipología de organización, modalidad de entrevista y género.	22
Tabla 5 Resultados de la acción educación radial en Charagua	31
Tabla 6 Análisis DAFO (sucinto) del proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes”	32

ACRÓNIMOS

APG	Asamblea del pueblo guaraní
CBI	Compromisos Básicos para la Infancia
CCCH	Consejo de Capitanes de Chuquisaca
CDN	Convención sobre los Derechos del Niño
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CIDOB	Confederación indígena del oriente boliviano.
CPD	Country Programme Document / Documento de Programa de País
COEN	Comité de emergencia nacional
COED	Comité de emergencia departamental.
COEM	Comité de emergencias municipal.
CSUTCB	Confederación sindical de trabajadores campesinos de Bolivia.
DNA	Defensorías de la Niñez y Adolescencia
ETA	Entidad territorial autónoma.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GChA	Gran Chaco Americano
GAIOCCHI	Gobierno autónomo indígena originario campesino de Charagua Iyambae.
GEROS	Evaluation Reports Oversight System
IDINA	Índice de desarrollo infantil municipal.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
IPELC	Instituto Plurinacional de Estudio de Lenguas y Culturas.
IRFA	Instituto Radiofónico FE y Alegría.
LAC	Latinoamérica y el Caribe
LACRO	Latin America and Caribbean Regional Office / Oficina Regional para América Latina y el Caribe
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
NNUU	Naciones Unidas
OCM	Office of Chief of Mission (Oficina del jefe de misión)
OCR	Oficina del Coordinador Residente
OIT	Organización internacional del trabajo
OMS	Organización Mundial de Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OP	Oficina de País
OPS	Organización Panamericana de Salud
OSC	Organización de la Sociedad Civil
ORCAWETA	Organización de Capitanes Weenayeck y Tapiete.
PDES	Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.
PISET	Producción, infraestructura, salud, educación y territorio.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo.
PMA	Programa mundial de alimentos
PTDI	Plan Territorial de desarrollo Integral
PEIB	Programa de educación intercultural bilingüe.
PIB	Producto Interno Bruto
PRODELI	Programa de desarrollo local integrado
PRO GUARANÍ	Programa de apoyo al pueblo guaraní.
SEIE	Sistema de Estadísticas e Indicadores Educativos.
SLIM	Servicio Legal Integral Municipal
SNIS-VE	Sistema nacional de información en Salud y Vigilancia epidemiológica.
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SNS	Sistema Nacional de Salud
TCO	Territorio comunitario de origen.
UDAPE -	Unidad de análisis de políticas sociales
UNEG	United Nations Evaluation Group
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
VTR	Valoración en Tiempo Real
WASH	Water, Sanitation and Hygiene / Agua, Saneamiento e Higiene

AGRADECIMIENTOS

El equipo de la VTR ha estado compuesto por Enric Grau (coordinador del equipo), Lourdes Ortiz (referente en salud), Esteban Iturralde (referente en educación-Argentina), Alexis Montellano (referente en educación-Bolivia) y Andrés Vázquez (referente en protección). El equipo ha contado con la colaboración puntual de Mónica Sahonero.

El equipo de la VTR quiere manifestar su agradecimiento a todos los equipos de UNICEF, del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y organizaciones socias que han apoyado la realización de la valoración en tiempo real y han aportado su experiencia y tiempo para contribuir al trabajo de UNICEF en favor de la infancia. Un agradecimiento especial a Carlos Gutiérrez por facilitar todo el proceso de identificación de actores clave, documentación interna y externa y aportar su visión de los programas a lo largo de todo el proceso. La VTR agradece también la experiencia y soporte metodológico aportado por Riccardo Polastro y Tom Pellens desde la Oficina Regional para América Latina y el Caribe (LACRO) para contribuir a la calidad y usabilidad de los resultados

NOTAS DE LECTURA

El uso de un lenguaje que no discrimine, que no reproduzca estereotipos sexistas y que permita visibilizar todos los géneros es una preocupación de los autores del documento. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, a fines de hacer un uso justo del lenguaje y también facilitar la lectura, se consideraron aquí tres criterios: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta, y 3) no visibilizarlo cuando no resulta necesario. Así, no se incluyen recursos como la @, la x, la e, o las barras “os/as”. En aquellos casos en que se ha optado por pluralizar en masculino, se debe únicamente al objetivo de agilizar la lectura.

La mención a Gran Chaco Americano (GChA) en el contexto de la presente VTR se refiere a los territorios chaqueños en Argentina, Bolivia y Paraguay.

RESUMEN EJECUTIVO

INTRODUCCION Y OBJETO

La Valoración en Tiempo Real (VTR) ha analizado las acciones de UNICEF de respuesta a la pandemia durante 2020 y 2021 en comunidades alcanzadas del Chaco boliviano (con énfasis en comunidades rurales, indígenas), en términos de desempeño y de reducción de vulnerabilidades y barreras al pleno ejercicio de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNA). Los programas valorados, con carácter humanitario en su mayoría, han incluido educación, salud, acceso a agua y saneamiento y protección de la infancia.

Asimismo, la VTR ha realizado un análisis retrospectivo de los programas regulares de UNICEF durante la última década aproximadamente. Este análisis retrospectivo se ha limitado a una recuperación de los aprendizajes de UNICEF, en función de la información disponible. La VTR ha realizado también un análisis prospectivo dirigido a identificar necesidades emergentes para el ejercicio de derechos de NNA en cuestiones clave (salud y nutrición, agua y saneamiento, educación, protección, inclusión social) y oportunidades para una nueva estrategia de UNICEF en el GChA.

PROPÓSITO, ALCANCE, USO Y METODOLOGÍA DE LA VTR

El propósito de la VTR es capitalizar la experiencia de UNICEF tanto en su respuesta a la pandemia de COVID-19 como en programas regulares de largo plazo en el GChA para contribuir a su posicionamiento estratégico en la subregión mediante un abordaje integral, trinacional, multidimensional, multi-actor (Sistema de Naciones Unidas, actores públicos y privados), incluyendo temas transversales como la equidad de género, el medio ambiente, la interculturalidad y los Derechos Humanos. La VTR se ha focalizado en el Chaco central en Bolivia ya que es la zona que ha concentrado la mayor parte de las acciones de respuesta a la pandemia.

El análisis retrospectivo está estructurado en torno a cuatro criterios de evaluación, basados en las definiciones de OCDE / CAD (pertinencia, coherencia, eficacia) y ALNAP (coordinación) y nueve preguntas de evaluación principales. La VTR ha usado un diseño no experimental, incorpora la perspectiva de los Compromisos Básicos para la Infancia y los ODS, el marco internacional en materia de derechos humanos y derechos de la infancia, de protección de los pueblos indígenas. El diseño de la VTR ha diferenciado tres niveles de análisis (estratégico, programático y organizacional).

La VTR ha estado orientada a la utilización de los resultados por parte de UNICEF, Sistema de Naciones Unidas (SNU) y socios para nutrir sus decisiones y ajustar sus acciones mediante ejercicios de retroalimentación regulares. La VTR ha combinado recolección de datos tanto presencial como en remoto. La VTR ha aplicado de métodos mixtos para la recolección de información, aunque se ha basado principalmente en datos cualitativos, recurriendo a fuentes primarias y secundarias, dada la escasez de parámetros cuantitativos.

La VTR en Bolivia entrevistó a 71 informantes (58% mujeres y 42% hombres), con mayoría de entrevistas presenciales (68%). La revisión documental ha incluido unos 65 documentos, principalmente de UNICEF y un análisis acotado del alineamiento entre las acciones de UNICEF e instrumentos clave del sistema regional de DDHH. El equipo de la VTR ha podido visitar de localidades de Santa Cruz, La Paz, Monteagudo, Camiri, Charagua, Machareti, Gutiérrez y Villamontes. La VTR logró realizar tres grupos focales para discutir aspectos complementarios en educación. La VTR organizó un primer taller de presentación del alcance y un segundo taller de validación de hallazgos y co-construcción de recomendaciones con la OP (6/6/2022). El proceso de análisis y validación se ha reforzado con reuniones de trabajo entre el equipo de la VTR, la Oficina País (OP) de UNICEF en Bolivia y LACRO durante la redacción del informe. En concertación con UNICEF, la VTR no ha realizado consultas con NNA y, por tanto, no ha sido necesario la participación de un comité ético. La VTR ha acordado con UNICEF las medidas de mitigación a las limitaciones encontradas.

HALLAZGOS

Pertinencia

Los objetivos planteados por UNICEF en el Chaco boliviano y el SNU han sido y siguen siendo pertinentes teniendo en cuenta que la pandemia ha agravado la exclusión y vulnerabilidad crónicas. La VTR ha documentado vulnerabilidades asociadas al agravamiento de la inseguridad alimentaria, la sequía y

degradación medioambiental, la migración, la protección familiar, el debilitamiento de las organizaciones locales y las limitaciones en los programas, políticas y presupuestos del Estado. El SNU y UNICEF, en colaboración con el gobierno, han generado estudios nacionales y documentos técnicos para determinar los impactos de la COVID-19 (incluyendo NNA), que han sido puestos al alcance de las autoridades para facilitar la toma de decisiones. No obstante, y al margen de datos acotados sobre algunas comunidades indígenas, no se han identificado estudios sobre el impacto de la pandemia en el Chaco boliviano y los datos generados nacionalmente no presentan desagregación territorial suficiente. Se percibe una adaptación rápida de UNICEF y el SNU, una respuesta alineada con las necesidades y prioridades nacionales y ajustada a las diferentes fases de la pandemia. A nivel del Chaco boliviano, UNICEF Bolivia flexibilizó el Documento de Programa de País (CPD, siglas en inglés). para implementar varias intervenciones sobre el territorio, impulsó modalidades de educación radial y logró movilizar fondos específicos (ECHO) en conjunto con UNICEF Paraguay.

Coherencia

La respuesta de UNICEF a la pandemia presenta un grado razonable de coherencia tanto interna como externa. A nivel interno, con el Plan de respuesta global a la COVID-19 de UNICEF y con los compromisos básicos para la infancia (CBI); las acciones de UNICEF aparecen en general alineadas con la mayoría de enfoques previstos en los CBI pero la VTR no ha dispuesto de información para una apreciación consistente de la calidad, la vinculación entre ayuda humanitaria y desarrollo, las transferencias en efectivo, la participación comunitaria y la sostenibilidad ambiental. A nivel externo, la respuesta de UNICEF está totalmente alineada con el marco de respuesta a la crisis del COVID-19 del SNU, del gobierno central. Las intervenciones de UNICEF en educación en el Chaco boliviano están alineadas con las prioridades establecidas con el Ministerio de Educación y los actores locales. UNICEF Bolivia participa del proceso de formulación de la estrategia trinacional para el GChA impulsada por la OCR. Bajo una óptica de derechos, el alineamiento general de las acciones de UNICEF (y del SNU) con los instrumentos de derechos humanos regionales es consistente aunque se identifican brechas relevantes.

Eficacia

Las acciones de UNICEF han apoyado la respuesta del gobierno nacional a la pandemia y, por ende, beneficiado al conjunto del país, sobre todo en fortalecimiento de la respuesta del sistema de salud, de protección y educación; sin embargo, existen limitaciones para precisar cuántas de estas acciones nacionales y en qué medida han tenido una repercusión efectiva en el Chaco boliviano. Las dos acciones de UNICEF específicas al Chaco boliviano han sido eficaces para: i) mantener la actividad educativa en comunidades rurales e indígenas durante los meses críticos de la pandemia a través de la educación radial (2020) y, ii) reforzar las condiciones de seguridad en el proceso de retorno a clases en el marco del proyecto ECHO (2021). Mediante el apoyo a la educación radial, UNICEF ha recuperado y puesto en valor una modalidad educativa coste-efectiva en zonas rurales, complementaria de modalidades tradicionales, que tiene potencial de replicabilidad en otros contextos similares del país. El proyecto binacional entre Bolivia y Paraguay muestra, a pesar de demoras iniciales, la pertinencia de un abordaje común para retos educativos comunes a todo el territorio del GChA.

Coordinación

La virtualidad y la pandemia han generado intercambios de experiencias entre OP de la región que han sido determinantes para el regreso al Chaco de UNICEF Bolivia y poner en práctica una experiencia piloto de educación radial adaptada a las especificidades geográficas y culturales. También han ayudado a diseñar un nuevo proyecto binacional que abre nuevas perspectivas de coordinación programática entre países. La coordinación de UNICEF con los mecanismos gubernamentales de respuesta a la pandemia está bien documentada a nivel central. No obstante, la coordinación con los mecanismos de respuesta a nivel subnacional y otras intervenciones agenciales en el Chaco boliviano parece menos estructurada y parecen existir oportunidades perdidas de complementariedad entre agencias sobre un mismo territorio. La ampliación de socios realizada por UNICEF para aumentar su capacidad de respuesta a nivel nacional durante la pandemia aparece limitada en el Chaco ya que esta región no forma parte de la priorización geográfica del actual CPD. La coordinación con LACRO ha sido decisiva para la formulación del proyecto ECHO y la obtención de fondos adicionales. Existe un buen nivel de consenso en relación al importante rol desempeñado por la OCR para reforzar la complementariedad y las sinergias del trabajo conjunto durante la pandemia e impulsar una nueva estrategia para el GChA con la que UNICEF está comprometida.

Aprendizajes y desafíos derivados de la respuesta de UNICEF a la pandemia en el Chaco boliviano

La VTR destaca aprendizajes de la respuesta a la pandemia en el ámbito de la educación y la construcción o recuperación de alianzas con actores locales: i) la reorganización del trabajo en la modalidad virtual permitió la continuidad educativa en el Chaco boliviano de manera rápida y coste-efectiva, ii) la alianza con el IPELC permitió recuperar prácticas y saberes locales para insertarlos en la programación regular del currículo y en la dinamización de los consejos educativos comunitarios; iii) las dos intervenciones en el Chaco boliviano evidenciaron la necesidad de monitorear y fortalecer la eficacia de las políticas públicas en los gobiernos subnacionales y de mayor presencia institucional en la zona para coadyuvar esta concurrencia entre niveles de la administración pública.

Los principales desafíos encontrados incluyen: i) la transicionalidad gubernamental y las rotaciones en decisores políticos y posiciones técnicas de administraciones públicas, ii) la incertidumbre sobre el comportamiento de la pandemia, iii) las dificultades para encontrar una alianza local especializada en protección en el Chaco, iv) la falta de presencia de un equipo de UNICEF en la zona, v) las referencias durante la pandemia al segundo nivel de atención en salud y, vi) la comunicación sobre la importancia del lavado continuo de manos e higiene, considerando que las poblaciones del Chaco boliviano sufren de sequía recurrente y no disponen de agua suficiente para satisfacer sus necesidades básicas.

Aprendizajes derivados de las intervenciones pasadas de UNICEF en el Chaco boliviano

Durante los CPD previos destacan: i) la propuesta de educación intercultural bilingüe (EIB) para la escuela primaria recogida en dos leyes educativas (1565 de 1994 y 070 de 2010), ii) el empoderamiento de la identidad guaraní como consolidación de las organizaciones indígenas, iii) el desarrollo de políticas a favor de la infancia con incidencia en la planificación municipal, la demanda informada y la vigilancia social y, iv) las estrategias de acceso a la escuela para NNA que viven en zonas distantes que perduran en la actualidad en los municipios de Monteagudo, Huacareta, Muyupampa, Machareti y Huacaya.

ANÁLISIS PROSPECTIVO

Los principales riesgos y vulnerabilidades comunes identificados por la VTR incluyen: i) la disminución de la oferta laboral en el 2021, opciones de acceder a medios de vida y la inseguridad alimentaria, ii) la suspensión de clases y las prácticas migratorias juveniles, iii) el debilitamiento de las capacidades organizativas de las organizaciones locales e indígenas, iv) el endeudamiento de las administraciones públicas y las reducciones de presupuestos asignados a educación, salud y defensorías de la niñez. Otros desafíos estructurales persistentes incluyen la fragmentación de las administraciones públicas, la dispersión geográfica de las comunidades, la administración territorial de las autoridades indígenas, la vulnerabilidad climática y las sequías, y los déficits sistémicos en salud, educación y protección.

En términos de oportunidades destacan la actualización de la normativa vigente en materia de gestión de riesgos, la mayor disponibilidad de celular e internet en el Chaco, el ciclo de planificación estratégica y la realización del Censo nacional de población y vivienda 2022, y la consolidación de las nuevas autonomías indígenas. Asimismo, las iniciativas de carácter trinacional, en general orientadas al desarrollo sostenible de la ecorregión (Redes Chaco, el Foro de Representantes del GChA, la Iniciativa Chaco Trinacional, ZICOSUR, o el Team Europe).

CONCLUSIONES

A nivel estratégico, UNICEF ha tenido la capacidad para diseñar e implementar acciones de emergencia en un corto periodo de tiempo en un territorio en el que no disponía de presencia, capacidad instalada y socios locales desde hacía más de una década. El bagaje acumulado por UNICEF en el pasado en un Chaco boliviano en el que la organización contribuyó a cambios sistémicos y la pervivencia de contactos y conocimientos han facilitado la articulación de la respuesta y el regreso al territorio. Asimismo, La persistencia de vulneraciones de derechos y barreras de acceso en el Chaco boliviano actual evidencian algunos límites tanto de políticas públicas sociales en los diferentes niveles de la administración pública como de la respuesta nacional a la pandemia que, en mayor o menor medida, han sido apoyadas por UNICEF.

A nivel programático, la respuesta de UNICEF a la emergencia en el Chaco boliviano, con un alcance y duración acotados, se focalizó en educación y contribuyó a la continuidad de los servicios educativos en

tres municipios hasta la decisión gubernamental de retorno a clases. Aunque de manera preliminar, el inicio de la implementación del proyecto binacional ECHO “escuelas seguras y resilientes” evidencia que la visión de un trabajo transfronterizo entre Bolivia y Paraguay es viable y que existen retos comunes en el Chaco que pueden ser encarados de manera conjunta. El proyecto ECHO también impulsa un trabajo intersectorial entre diferentes programas de UNICEF que puede ser una oportunidad para explorar abordajes más integrales. Finalmente, destacar que la ausencia o dificultad de acceso a datos cuantitativos de tipo programático (UNICEF y socios) y de servicios públicos en el Chaco boliviano ha sido una limitación para apreciar los alcances obtenidos en la respuesta a la pandemia y a las situaciones de exclusión crónicas.

A nivel organizacional, las inequidades crónicas en el Chaco boliviano, agravadas por la pandemia, la aceleración de la degradación medioambiental y la intensificación de desastres resultado del cambio climático, demandan un abordaje intersectorial estructurado, tanto entre programas de UNICEF como entre instituciones y otros actores locales. La presencia estable de UNICEF en el territorio es percibida como un factor decisivo para la construcción de alianzas y redes más amplias con otros actores.

RECOMENDACIONES

Dimensión estratégica

- **UNICEF Bolivia analiza la posibilidad de integrar la ecorregión del Chaco como una de las zonas a incluir en la priorización territorial del nuevo CPD** diseñando una estrategia de intervención para el Chaco boliviano e impulsando el enfoque conjunto del SNU para toda la ecorregión.
- **UNICEF Bolivia (con el soporte de LACRO) diseña acciones complementarias al “upstream approach”, mediante intervenciones territoriales que estén articuladas con las estructuras de gobierno local y las redes locales en el Gran Chaco, en el marco del nuevo CPD.** Las intervenciones locales podrían adoptar la forma de proyectos o programas conjuntos de carácter intersectorial focalizados en vulnerabilidades territoriales con potencial de replicación.

Dimensión programática

- **UNICEF Bolivia (con el soporte de LACRO) capitaliza la oportunidad que supone el proyecto binacional ECHO en curso para diseñar un perfil programático adoptado a las problemáticas emergentes en el Chaco,** entre las que destaca el cambio climático y la degradación medioambiental como amenazas directas a la ecorregión, no tan solo desde el punto de vista medioambiental sino también de riesgos para las comunidades y pueblos originarios.
- **UNICEF Bolivia refuerza las capacidades de las autoridades subnacionales (municipios, autonomías indígenas) en monitoreo de políticas y presupuestos públicos territoriales** sobre cuestiones sociales relacionadas con la infancia en los territorios que se prioricen en el próximo CPD.

Dimensión organizacional

Internamente

- UNICEF Bolivia potencia una **estructura de trabajo intersectorial entre programas** con el fin de lograr mayor cohesión en el acompañamiento a las instancias clave de derechos y protección de la infancia en las zonas de intervención priorizadas.

Externamente

- **La OCR promueve programas conjuntos entre agencias del SNU con el fin de mejorar la eficacia y complementariedad de la respuesta a problemáticas multidimensionales de pobreza y exclusión crónicas en el Gran Chaco** (boliviano y americano). El UNCT diseña una estrategia conjunta de movilización de fondos de posibles donantes con interés en el GChA (en concertación entre OCR, UNCT, UNICEF, Development Coordination Office).

1 INTRODUCCIÓN

El propósito de la Valoración en Tiempo Real (VTR) es capitalizar la experiencia de UNICEF tanto en su respuesta a la pandemia de COVID-19 como en programas regulares de largo plazo en el Gran Chaco Americano (GChA)¹ para reposicionarse estratégicamente en la subregión mediante un abordaje integral, trinacional, multidimensional, multi-actor, incluyendo temas transversales como la equidad de género, el medio ambiente, la interculturalidad y los Derechos Humanos. La VTR identifica desigualdades críticas en el cumplimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de la COVID-19, así como recomendaciones de tipo programático enfocadas al GChA.

Por un lado, la VTR pretende apoyar a las Oficinas de país (OP) de Argentina, Bolivia y Paraguay y a la Oficina Regional (LACRO) en su función de supervisión con respecto a la implementación de la respuesta a la COVID-19 y, en menor medida, la programación regular en el territorio del GChA. Por otro lado, bajo el liderazgo de las tres Oficinas de los Coordinadores Residentes (OCR) junto con otras agencias, UNICEF pretende contribuir a la estrategia trinacional para el GChA impulsada por el Sistema de Naciones Unidas (SNU).

La VTR inició en diciembre de 2021 con una fase de determinación del alcance que se prolongó hasta febrero de 2022. La fase de recolección de información y análisis de datos se cerró a mediados de abril de 2022. Los informes preliminares (tres informes nacionales y un informe subregional con óptica de GChA) fueron presentados a UNICEF (OP y LACRO) durante mayo y junio de 2022 en varios talleres de discusión y validación de hallazgos. La retroalimentación recibida de las OP y LACRO ha permitido la elaboración de las versiones finales durante julio 2022. Como parte del proceso de apoyo a la formulación de la estrategia trinacional GChA del SNU, se prevé la presentación de los informes a los equipos de país y otros actores clave durante los meses de julio y agosto 2022 .

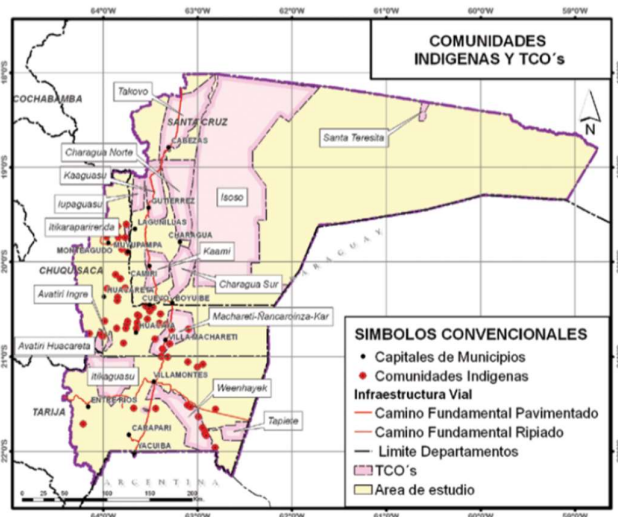
Este informe presenta la valoración de la respuesta de UNICEF en el Gran Chaco boliviano. Se han elaborado otros dos informes sobre las respuestas de UNICEF en los territorios del Chaco paraguayo y argentino y un informe de síntesis con óptica subregional, que incluye una revisión bibliográfica sobre las causas de la inequidad en el GChA. El presente informe se estructura en torno a las siguientes secciones:

- Respuesta de UNICEF en el Chaco boliviano y contexto
- Propósito, objetivos, alcance y metodología de la VTR
- Hallazgos
- Análisis prospectivo
- Conclusiones
- Recomendaciones

¹ La mención a Gran Chaco Americano (GChA) en el contexto de la presente VTR se refiere a los territorios chaqueños en Argentina, Bolivia y Paraguay.

2 RESPUESTA PROGRAMÁTICA DE UNICEF EN EL CHACO BOLIVIANO.

2.1 BREVE CARACTERIZACIÓN DEL CHACO BOLIVIANO.



El Chaco boliviano se encuentra ubicado al sudeste del país, abarcando parte del territorio de tres departamentos: Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija. Comprende los municipios de Huacareta, Monteagudo, Muyupampa, Huacaya y Machareti en el departamento de Chuquisaca, los municipios de Entre Ríos, Yacuiba, Villamontes y Carapari en el departamento de Tarija, y finalmente los municipios de Cuevo, Boyuibe, Camiri, Gutiérrez, Lagunillas, Cabezas, Charagua en el departamento de Santa Cruz. Un territorio caracterizado por su gran extensión, baja densidad poblacional y gran dispersión de su población. Según el INE, el Chaco boliviano tendría para el año 2022 una población proyectada de 400.131 habitantes, de los cuales alrededor del 50% vive en las

principales ciudades chaqueñas: Yacuiba, Villamontes, Camiri, Monteagudo, con poblaciones que oscilan entre 25 a 100.000 habitantes, en tanto que el restante de la población se encuentra distribuida en pequeños centros poblados menores a 5.000 habitantes y comunidades rurales dispersas². El territorio del Chaco boliviano y tiene una densidad población rural de 1,56 Hab/km² que está distribuida en pequeñas comunidades a las que se accede recorriendo grandes distancias dificultando el alcance los servicios de electrificación, agua por tubería, comunicación y transporte. Esta situación también dificulta y encarece la oferta de servicios públicos como salud, educación, comunicación, justicia y la administración de las entidades territoriales autónomas (alcaldías o autonomías indígenas). Administrativamente, el Chaco boliviano está gobernado por entidades territoriales autónomas locales (alcaldías o autonomías indígenas), las entidades territoriales (gobernaciones y subgobernaciones de departamento) y el gobierno central.

La ocupación inicial del territorio chaqueño estuvo compuesta en su gran mayoría por poblaciones guaraníes, y en menor grado por Tapietes y Weenhayek, dedicados a la recolección, pesca y caza en este vasto territorio. Con el inicio de la explotación de hidrocarburos en el siglo XX llegó una nueva oleada de residentes al Chaco proveniente de todo el país y del exterior. En las últimas décadas el asentamiento de colonias menonitas y nuevos emigrantes de occidente ante el desarrollo del comercio internacional y las ciudades chaqueñas han terminado de completar la actual composición de la población.

El GChA (incluyendo el Chaco boliviano) se ha visto sometido a la degradación y pérdida sostenida de su patrimonio natural desde hace más de un siglo³. El uso extractivo y no planificado de sus recursos naturales es la principal causa. A las actividades tradicionales de ganadería extensiva y extracción forestal, se suman en los últimos años el avance no planificado de la agricultura a gran escala, la explotación de hidrocarburos y las grandes obras de infraestructura, que generan impactos múltiples en las comunidades chaqueñas⁴. La región del Chaco boliviano es la zona donde tradicionalmente se explota hidrocarburos en Bolivia, generando recursos importantes por exportaciones para el país. Una parte de los recursos son redistribuidos a municipios productores, generando temporadas de grandes ingresos económicos para los

² Instituto Nacional de Estadística, 2020

³ Las principales amenazas afectando a la conservación del GChA incluyen: Hidrocarburos, Carreteras, Avance de la Frontera Agrícola, Fuego (incluso el Chaqueño), Explotación Minera, Ganadería en vegetación natural, Deforestación para Ganadería, Pesca Comercial, Explotación Forestal Comercial, Caza y Captura Comercial.

⁴ Evaluación eco regional del GChA - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Vida Silvestre Argentina : The Nature Conservancy. Fundación DeSdel Chaco : Wildlife Conservation Society-Bolivia, 2005.

municipios y gobernaciones y una prosperidad que no siempre se ha podido traducir en un desarrollo sostenible. Los periodos de ganancias (fluctuantes en función de los mercados internacionales) suelen estar seguidos por temporadas de recesión, desempleo y migración. Las poblaciones urbanas poseen una economía relacionada, principalmente, al comercio, los servicios de la explotación de hidrocarburos y la administración pública. En las poblaciones rurales, la economía está relacionada a las actividades agropecuarias complementada, en muchos casos, con la migración temporal. El actual sistema productivo agropecuario es muy sensible al factor agua y está pendiente su modernización sostenible.⁵

La evolución del indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)⁶ en los 16 municipios del Chaco boliviano muestra una evolución positiva entre los años 2001 y 2012⁷; aun así, 14 de los 16 municipios del Chaco presentaban tasas de NBI superiores a la media nacional en 2012. No se han identificado estudios específicos de la situación de salud en la región del Chaco boliviano. A modo de referencia, el estudio de Comportamiento y desigualdad en indicadores priorizados del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 3 en Bolivia⁸ selecciona cuatro indicadores que evidencian las brechas existentes en población urbana y población rural (embarazo adolescente⁹, uso de métodos anticonceptivos¹⁰ cobertura de cuatro controles prenatales¹¹, parto por personal de salud¹²). Este mismo estudio analiza los mismos indicadores según nivel educacional, mostrando también brechas importantes. Respecto a la salud infantil, se ha establecido en diferentes estudios los factores de riesgo asociados a las determinantes socio económicas, que muestran claramente mayor prevalencia de enfermedades en relación a las condiciones de vida de la población, entre las cuales la región del Chaco boliviano muestra determinantes sociales críticos relacionados con las condiciones de vivienda, acceso a servicios básicos, seguridad alimentaria y otros. En educación, los indicadores disponibles del Ministerio de educación¹³, muestran que los Departamentos de Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija presentan algunos indicadores clave por debajo de la media nacional, en particular Santa Cruz (p.e: tasa de inscripción oportuna a primero de secundaria, tasa de promoción anual por año de escolaridad). No obstante, los departamentos de Beni y Pando son los que, en general, presentan los indicadores más bajos nacionales. Es necesario señalar que los valores medios departamentales no reflejan las inequidades intra-departamentales existentes.

2.2 COVID-19 Y ASPECTOS CLAVE DEL IMPACTO SOCIO SANITARIO EN EL CHACO BOLIVIANO.

A inicios del año 2020, Bolivia estaba viviendo una transición en el gobierno nacional, que también impactó en los gobiernos locales, en medio de una grave crisis política iniciada por el cuestionamiento a los resultados de las elecciones nacionales del año 2019. La crisis política fue agravada por la crisis sanitaria provocada por la pandemia en marzo 2020, obligando a tomar medidas de contención que tuvieron implicancias económicas y de gobernabilidad. Las elecciones fueron postergadas por varios meses y un gobierno nacional transitorio y poco estructurado tuvo que enfrentar la crisis sanitaria en el año 2020. En el mes de octubre del año 2020 tuvieron lugar nuevas elecciones nacionales. En el caso del Chaco boliviano, nuevas autoridades locales fueron electas y posesionadas en junio del año 2021.

La tasa de incidencia acumulada de la COVID-19 en Bolivia a 9 de abril de 2022 es de 7.652 casos por 100.000 habitantes con una tasa de letalidad de 2,4% en toda la pandemia. La incidencia de la COVID-19 en los 16 municipios de la región del Chaco boliviano según el último informe nacional del 9 de abril de 2022, generó alrededor de 37.111 contagiados en estos dos años, con una letalidad de 626 personas y 33.131 recuperados¹⁴. El departamento con mayor tasa de incidencia es Tarija (12.645 por 100.000

⁵ Planes de desarrollo territorial departamentales de Chuquisaca, Tarija y Santa Cruz, sección zonas del Chaco.

⁶ Ver Necesidades básicas insatisfechas (NBI), por año y situación de pobreza, según municipio (UDAPE - Unidad de análisis de políticas sociales, año 2012, últimos datos oficiales disponibles).

⁷ Últimos datos oficiales disponibles.

⁸ M. Enriquez et. al Revista Panamericana de Salud Pública 31 de agosto 2021 10.26633/RPSP.2020.1.1.

⁹ población urbana 10% en relación a población rural 20%

¹⁰ población urbana 28%, rural 33%

¹¹ población urbana 78%, rural 68%

¹² población urbana 92%, rural 69%.

¹³ Dirección general de planificación, equipo de investigación sectorial, indicadores y análisis educativo <http://seie.minedu.gob.bo/reportes/indicadores>

¹⁴ SNIS-VE, 2022

habitantes) luego el departamento de Santa Cruz (10.168 casos por 100.000 habitantes) y Chuquisaca (9.708 por 100.000 habitantes). Pese a la mayor presentación de casos en el departamento de Tarija, la letalidad es menor en relación al promedio nacional, llegando a 1,8% en relación a los otros departamentos considerados, (con tasas de letalidad que superan el promedio nacional). La mayor tasa de incidencia acumulada se presenta en los municipios de Lagunillas (4.043 por 100.000 habitantes), Yacuiba (2.617 por 100.000 habitantes), seguida de Cabezas (2.572 por 100.000 habitantes).

Las mayores tasas de letalidad corresponden al Lagunillas (4,04%), Yacuiba (2,62%) y Cabezas (2,57%). Si bien los municipios rurales tienen menor incidencia por las características de dispersión poblacional que disminuye el riesgo de transmisión de la enfermedad, las tasas de letalidad son superiores y se encuentran relacionadas con la oportunidad de la demanda de atención, la capacidad resolutoria de los servicios de salud y la saturación de hospitales de tercer nivel ubicados en las capitales de departamento, lo que dificultó la referencia de casos con complicaciones severas. La pandemia desbordó al sistema de salud pública, exponiendo su debilidad para brindar servicios de calidad a la población, no solo debido a la poca capacidad para atender la emergencia, sino también por la imposibilidad de continuar dando cumplimiento a sus tareas de rutina en las coberturas de los diferentes programas de salud. Las redes de salud del Chaco boliviano disminuyeron las consultas externas a menores de 19 años en un 36% entre el 2019 y el 2020¹⁵. Disminuyeron también las coberturas de vacunas en un 15,6% y la atención a partos.

Según el Ministerio de Salud¹⁶, al 25 de mayo de 2022, Bolivia tiene 55,1. % de la población que completó la vacunación. Esta aún baja tasa de vacunación se puede atribuir a la incidencia de grupos antivacunas y a la información que por difusión incompleta o lenguaje científico especializado, ocasionaron desconfianza en la población.

El temor inicial al contagio en las redes de salud del Chaco boliviano restringió el acceso a los centros de salud de las consultas externas, la suspensión de las reuniones y actividades educativas y dificultaron el cumplimiento de coberturas en varios programas de salud. En relación a la vacunación, se han reportado dificultades iniciales con el pueblo Tapiete y Weenhayek que fueron superadas; también se han reportado dificultades en la aceptación de la vacuna por motivos religiosos y rechazo a la misma en la población menonita en Villamontes, Charagua y Gutiérrez¹⁷.

La coordinación intergubernamental tuvo problemas por el tema político que generó retrasos en las contrataciones y la provisión de insumos. Adicionalmente los suministros y compras requeridas por las redes de salud escaseaban en el mercado nacional y estuvieron sujetas a especulaciones y sobre precios. Según informantes locales entrevistados, los gobiernos municipales, tuvieron dificultades administrativas para desarrollar procedimientos internos para las compras por excepción, pues no tenían preparadas estas normas que permiten agilidad en tiempos de emergencias. Las demandas de insumos y suministros y la atención a la pandemia han generado en varios municipios el endeudamiento y afecta al actual presupuesto disponible. La pandemia ha generado escasez de medicamentos en las redes y una especulación de precios en las farmacias. Esta situación fue considerada en decretos emitidos por el Gobierno Nacional, por ejemplo el D.S. 4642 del 22 de diciembre de 2021 que amplía la vigencia hasta el 31 de diciembre de 2022 del diferimiento a cero por ciento (0%) del Gravamen Arancelario, para la importación de vacunas, pruebas diagnósticas, medicamentos, dispositivos médicos, insumos, reactivos, equipamiento médico, para la contención, diagnóstico y atención de la COVID-19, establecido en el Artículo 3 del Decreto Supremo N° 4438, de 30 de diciembre de 2020.

La población del Chaco boliviano acató las medidas de aislamiento establecidas inicialmente, las cuales impactaron en la economía de la región. En el caso de las ciudades, los pequeños emprendimientos y negocios formales e informales se quedaron sin clientes o disminuyeron sus ventas, lo que generó la pérdida de empleos, el cierre y la quiebra de pequeños negocios y la migración a otras ciudades o países como Chile y Argentina. También la población rural, habitualmente dedicada a labores agropecuarias que son complementadas con el empleo en haciendas y ciudades cercanas de alto porcentaje en el Chaco boliviano, disminuyó sus fuentes de ingreso, lo que generó una escasez de provisión de alimentos para las familias durante la cuarentena, así como la migración de los jefes de hogar en el periodo posterior¹⁸.

¹⁵ SNIS-VE, 2022

¹⁶ Reporte Epidemiológico semana 21/2022 en SNIS-VE

¹⁷ Entrevistas VTR sector salud, organizaciones indígenas.

¹⁸ Entrevistas VTR gobiernos locales y regionales.

En el ámbito educativo, 95.131 estudiantes matriculados¹⁹ en los niveles inicial, primario y secundario de los 16 municipios del Chaco boliviano quedaron sin clases presenciales durante la gestión 2020 y retornaron a modalidades semipresenciales durante el 2021, dejando de percibir o dificultando su acceso a servicios como el desayuno escolar, servicios de vacunación y orientación. La medida de suspensión de clases, la posterior clausura del año escolar en la gestión 2020 y el régimen de clases semi presenciales durante el año 2021 generaron irregularidad y ralentización del avance curricular, dando lugar a la llamada “pérdida de aprendizajes”, como en el resto de los países de la región, aunque en Bolivia difícilmente podrá cuantificarse, debido a la ausencia de un sistema de medición de aprendizajes. Fueron escasas las iniciativas de educación virtual que se desarrollaron²⁰principalmente en las ciudades chaqueñas a iniciativa propia y de manera errática, con poca o nula orientación del gobierno central; las mismas tropezaron con problemas de conectividad, acceso, costo y eficacia. Los estudiantes de áreas rurales y poblaciones indígenas quedaron imposibilitados de acceder a una educación virtual y se probaron iniciativas locales de diversa índole como presencialidad y semi presencialidad.²¹

Los servicios de protección infantil se debilitaron; su actuación durante 2020 y 2021 se vio ralentizada debido a los protocolos de aislamiento que impidieron la normalidad de la atención y por el cambio de autoridades locales. Estos factores generaron retrasos en las nuevas contrataciones del personal, poca información sistematizada de la situación y escasos recursos económicos para su funcionamiento, ya que la gran parte de los recursos locales se usaron en medidas de respuesta a la pandemia.

2.3 PROGRAMAS REGULARES EN UN CONTEXTO DE CRISIS CRÓNICA.

UNICEF ha tenido una presencia importante en el Chaco boliviano desde los años 1990 hasta la finalización de los proyectos en el año 2017. Algunas de las contribuciones mayores de UNICEF en educación (educación intercultural bilingüe – EIB), gobernanza indígena (fortalecimiento de las organizaciones guaraníes, las capitanías zonales y la propia Asamblea del Pueblo Guaraní -APG), consolidación de la gestión municipal, con un enfoque multisectorial y la participación de la población civil, impulso a las defensorías de la niñez lograron transformaciones que han sido reconocidas por informantes a lo largo de la VTR. Un elemento relevante de intervenciones entre 2008-2012 ha sido el desarrollo del IDINA (índice de desarrollo infantil municipal) en 327 municipios de Bolivia, ya que se trata de una herramienta de referencia para la generación de evidencia sobre la situación de la infancia desagregada a nivel local. A lo largo de la VTR, la escasa disponibilidad o acceso a datos desagregados local (municipios) y poblacionalmente en el Chaco boliviano se ha identificado como un obstáculo para documentar el impacto de la pandemia en el territorio, los efectos de las intervenciones de UNICEF y el monitoreo de políticas o programas en favor de la infancia.

Un cambio relevante en el periodo 2013-2017 es la disminución de la presencia de UNICEF en el nivel municipal, con solo 30 municipios (algunos del Chaco boliviano) incluidos en diversas acciones, aunque el peso programático y de abogacía se desplaza al nivel nacional. Finalmente, UNICEF finaliza los proyectos en el Chaco boliviano, dejando de estar considerada zona de intervención directa en el periodo 2018-2022, quedando con alguna actividad puntual en la zona a través del apoyo que realiza al trabajo del Instituto Plurinacional de Estudio de Lenguas y Culturas (IPELC).

Actualmente el objetivo general del programa país de UNICEF 2018-2022 es apoyar al Gobierno para que reduzca las brechas de desigualdad —especialmente en los pueblos indígenas— y consiga que los niños y adolescentes constituyan un elemento fundamental de cara al desarrollo sostenible del país. El programa de UNICEF Bolivia para el período 2018-2022 destaca acciones en perspectiva de niñez y adolescencia, la igualdad de género y la de inclusión y protección de personas y pueblos indígenas. Estas líneas de trabajo se articulan principalmente con el Gobierno de la nación en la intención de ampliar el alcance y el valor de las políticas públicas en favor de la niñez, así como en fomentar estas articulaciones con otros sectores sociales y otras agencias del SNU.

¹⁹ Dato de matrícula del Chaco extraído del SEIE del Ministerio de Educación en <http://seie.minedu.gob.bo/>

²⁰ Ministerio de Educación. Instituto de investigaciones pedagógicas plurinacional-UNICEF. Estado de la Educación en Tiempos de Pandemia 2021; entrevistas VTR sector Educación.

²¹ Entrevistas VTR sector educación

2.4 ACCIONES DE EMERGENCIA EN RESPUESTA A LA PANDEMIA EN EL CHACO BOLIVIANO.

Las acciones de apoyo de UNICEF a la respuesta nacional a la pandemia que han sido monitoreadas externamente²² y que la VTR ha podido documentar²³, se estructuraron en torno a cinco sectores esenciales, tal y como se presenta en la tabla a continuación:

Tabla 1 Sectores y principales actividades apoyadas por UNICEF en el marco de la respuesta gubernamental a la COVID-19 (alcance nacional)

Sector	Actividades	Metas previstas (2021 ²⁴)
Salud	Entrega de insumos de bioseguridad a establecimientos de salud, centros de recuperación y maternidades	8.000 (personal de salud)
	Entrega de Nutribebé ²⁵ como suplemento nutricional	150.000 (niños/niñas de 6-59 meses de edad)
WASH	Entrega de insumos de bioseguridad a personal de Cooperativa de Servicios Públicos Montero COSMOL	n.d.
Educación	Programa "Maestr@s Conectad@s" ²⁶	n.d.
Protección a la niñez	Línea Familia Segura ²⁷	n.d.
	Transferencias monetarias no condicionadas ²⁸	500 (hogares)
	Programa de capacitación a personal de Defensorías de la Niñez y Adolescencia (DNA) y Servicio Legal Integral Municipal (SLIM)	3.000 cuidadores y trabajadores
Comunicación	Plataforma U-Report ²⁹	n.d.
	Ciclo de webinars	n.d.

Fuente: Informe de Apoyo al Sistema de Monitoreo de Desempeño Humanitario de UNICEF, Fundación ARU, Diciembre, 2020

El Plan de respuesta a la COVID-19 de UNICEF Bolivia (2020) se estructuró en torno a los siguientes pilares, con sus respectivos objetivos³⁰:

- Limitar la transmisión de persona a persona y proteger a los individuos de la exposición a COVID-19 (a) Comunicación de riesgos y compromiso de la comunidad; Prevención y control de infecciones; Continuidad de la atención sanitaria; Nutrición).
- Minimizar la morbilidad y la mortalidad debidas a la COVID-19 (Vigilancia, investigación epidemiológica, respuesta rápida e investigación de casos; Educación; Protección de la infancia; Protección social).
- Mejorar la reducción de riesgos y la preparación en el país, incluyendo la coordinación.

²² Informe de Apoyo al Sistema de Monitoreo de Desempeño Humanitario de UNICEF, Fundación ARU, Diciembre, 2020

²³ UNICEF Bolivia ha apoyado o implementado otras acciones de alcance nacional sobre las que no se ha dispuesto de información (p.e: comunicación de riesgos).

²⁴ Bolivia 2021 HAC Planning template.xls.

²⁵ NutriBebe es un Alimentario Complementario entregado por el Ministerio de salud y deportes a niñas y niños de entre 6 y 23 meses de edad.

²⁶ Se trata de un programa destinado a fortalecer las competencias de maestras y maestros para trabajar de manera presencial y virtual, para promover que el uso de tecnologías asegure el derecho a la educación de niños, niñas y adolescentes, y mejore la calidad de los entornos educativos, a pesar de los desafíos que se encaran por la pandemia del COVID-19

²⁷ La línea gratuita 800 11 3040 se puso en marcha para prevenir la violencia y brindando apoyo psico-emocional a la población boliviana afectada por la pandemia de COVID-19.

²⁸ Las transferencias monetarias son un mecanismo para luchar contra el impacto socioeconómico de la pandemia en hogares vulnerables.

en particular con respecto a garantizar la seguridad de los ingresos y facilitar el acceso a servicios sociales como educación, salud y transporte público, así como servicios de apoyo.

²⁹ U-Report es una herramienta gratuita para la participación juvenil mediante en una aplicación móvil con más de 6 millones de usuarios en 53 países.

³⁰ Ver sección Coherencia interna.

La priorización geográfica del plan de respuesta de emergencia incluyó el departamento de Santa Cruz (el único departamento con algunos municipios que hacen parte del Chaco boliviano). La población meta nacional total prevista en el Plan de respuesta (2020) era de 1.000.000 de personas³¹. Las partes interesadas mencionadas en el Plan de respuesta son el Ministerio de Salud (como instancia responsable de la respuesta nacional a la pandemia) y los Ministerios de Educación, Gobierno, Obras Públicas, Comunicación, Defensa, Trabajo y de Agua y Saneamiento, integrantes del Comité multisectorial de coordinación. UNICEF (al igual que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y otras agencias) se integró en dicho Comité y apoyó a través de diversas acciones las respuestas sectoriales de dichos ministerios. A nivel subnacional, los municipios aparecen como las instancias de coordinación de la respuesta. UNICEF estableció alianzas con algunas organizaciones de la sociedad a nivel nacional, como Save The Children y Caritas, para reforzar la capacidad de implementación de la respuesta de emergencia (aunque en estos casos no hubo presencia en el Chaco boliviano).

La mayoría de las actividades de UNICEF de apoyo al plan de respuesta nacional incidieron en el territorio chaqueño (p.e: apoyo al sistema de salud con suministros, campañas de sensibilización para la adopción de protocolos de bioseguridad y aceptación de la vacunación, cursos de formación a funcionarios en temas relacionados a educación, salud, protección). No obstante, se dispone de escasa información para apreciar el alcance de las actividades nacionales sobre los territorios del Chaco boliviano³².

Además del apoyo a la respuesta nacional, UNICEF Bolivia hace parte de un proyecto regional en salud, agua y saneamiento financiado por ECHO (“Asistencia humanitaria integral en Salud y WASH para apoyar a la población indígena y vulnerable altamente afectada por el COVID-19 en Sudamérica – ECHO 3 (2022)”), de 12 meses de duración. En Bolivia, el proyecto se concentra en el municipio de El Alto. El informe de monitoreo de disponible a junio 2022 muestra todos los indicadores con valor cero.

Intervenciones específicas al Chaco Boliviano

Pese a que el Chaco boliviano no forma parte de la priorización geográfica del actual Documento de Programa de País (CPD – Country Programme Document), se han realizado intervenciones específicas en dicho territorio. La pandemia ha permitido ampliar el horizonte de intervención de UNICEF para responder a situaciones emergentes en poblaciones vulnerables y zonas no contempladas en el momento de la planificación en curso. La tabla sintetiza las intervenciones, incluyendo las partes interesadas claves, particularmente los socios gubernamentales que tienen un rol de titulares de obligaciones, y los socios respectivos que contribuyen como implementadores (Fundación IRFA y IPELC).

Tabla 2 Intervenciones específicas al Chaco Boliviano

SECTOR	INTERVENCIONES O PROGRAMAS UNICEF Y ESTIMACION DE TITULARES DE DERECHOS	ZONAS DE IMPLEMENTACIÓN	TITULARES DE OBLIGACIONES Y SOCIOS CLAVE
Educación	<ul style="list-style-type: none"> - Educación radiofónica semipresencial - Duración de seis meses (septiembre de 2020 a febrero 2021) - Población beneficiaria de aproximadamente 6.200 niñas y niños de los territorios indígenas de Lomerío, Urubichá y Charagua Iyambae en departamento de Santa Cruz 	Tres distritos indígenas de Santa Cruz, incluye Charagua que pertenece al Chaco boliviano	Titular de obligaciones: Ministerio de Educación, Consejo de Capitanes Guaraníes Socios: Fundación IRFA para la implementación de las acciones de educación radial. ³³

³¹ El documento consultado no presenta desagregación por pilares o territorios.

³² Ver anexo 9- Apoyo de UNICEF a los planes nacionales de respuesta a la COVID-19: evidencia disponible y apreciación de su alcance a nivel del Chaco

³³ UNICEF firmó un acuerdo con la Fundación Instituto Radiofónico de Fe y Alegría (IRFA), para la implementación de un programa educativo mediante su emisora Radio Santa Cruz, en el marco de las modalidades establecidas en el DS 4260 emitido por el Ministerio de Educación.

Educación, agua y protección	<ul style="list-style-type: none"> - Proyecto “Niños y niñas indígenas del Gran Chaco preparados para las emergencias (escuelas resilientes y seguras)”³⁴ - ECHO 2 - tres ejes principales: 1) educación en emergencias, 2) fortalecimiento del sector educativo y preparación para enfrentar los efectos del cambio climático, y 3) fortalecimiento del sistema de protección - duración: junio 2021 – diciembre 2022³⁵ - población meta estimada: <ul style="list-style-type: none"> - educación en emergencias: 10.787 personas - reducción de riesgos/preparación para desastres: 2.500 personas - protección: 44.691 personas 	Municipios de Charagua, Boyuibe (Santa Cruz) y Machareti (Chuquisaca)	<p>Titular de obligaciones: Gobiernos municipales de Charagua, Boyuibe y Machareti, Direcciones distritales de educación, Consejo Educativo de la nación Guaraní, Consejos Educativos de las Unidades Educativas del proyecto y Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.</p> <p>Socios: IPELC para la implementación de las acciones de educación intercultural bilingüe.</p> <p>Los informes de UNICEF indican que se han establecido acuerdos o compromisos con los diferentes actores pero la VTR no ha dispuesto de documentación al respecto.</p>
-------------------------------------	--	---	--

³⁴<https://www.unicef.org/paraguay/comunicados-prensa/unicef-y-uni%C3%B3n-europea-preparan-escuelas-del-chaco-para-enfrentar-emergencias> Visto el 9 de Mayo de 2022.

³⁵ Proyecto conjunto con UNICEF Bolivia

3 PROPÓSITO, OBJETIVOS, ALCANCE Y METODOLOGÍA DE LA VTR

3.1 PROPÓSITO Y OBJETIVOS

El propósito de la VTR es capitalizar la experiencia de UNICEF tanto en su respuesta a la pandemia de COVID-19 como en programas regulares de largo plazo en el GChA para contribuir a su posicionamiento estratégico en la subregión mediante un abordaje integral, trinacional, multidimensional, multi-actor (SNU, actores públicos y privados), incluyendo temas transversales como la equidad de género, el medio ambiente, la interculturalidad y los derechos humanos. Este informe se enfoca en el Chaco boliviano, pero se han elaborado dos informes para el Chaco de Argentina y Paraguay. Se han sintetizado hallazgos comunes y una visión general en un informe multi-país y con óptica de ecorregión. La VTR busca cinco objetivos principales:

1. Analizar el contexto y las causas estructurales de la inequidad en el “Gran Chaco”.
2. Valorar la adaptación y el desempeño de UNICEF en la respuesta a la COVID-19 en los territorios chaqueños.
3. Recuperar aprendizajes de la experiencia de los programas regulares de UNICEF en los territorios chaqueños durante la última década.
4. Identificar retos y oportunidades emergentes en el GChA en términos de políticas públicas, transformación institucional y social, desafíos para los derechos de NNA y sus comunidades.
5. Informar los posibles ajustes a los planes 2022 y 2023 de las OP, proporcionar datos sobre el GChA para la preparación de los próximos CPDs de Bolivia y Paraguay y contribuir, indirectamente, a la planificación de las Oficinas de la Coordinación Residente del SNU.

3.2 USUARIOS

Los usuarios directos incluyen a UNICEF (a dos niveles: LACRO y OP – Argentina, Bolivia, Paraguay) y organizaciones socias. En el caso de Bolivia, los hallazgos de la VTR podrán informar la elaboración del próximo CPD (previsto en 2022). Los usuarios indirectos incluyen la OCR, administraciones públicas relevantes, las comunidades seleccionadas en provincias chaqueñas o sus representantes, y potenciales donantes. En el caso de la OCR, la VTR genera información que contribuirá al proceso de formulación de la estrategia tri-nacional para el GChA impulsada por el SNU³⁶.

3.3 ALCANCE

A raíz de la revisión de los TdR, y en concertación con UNICEF, se ha realizado una fase de definición del alcance de la VTR durante de diciembre 2021 y enero 2022 que ha incluido entrevistas a los equipos de UNICEF, a las OCR en los tres países y a algunos actores nacionales clave. Así mismo, se ha organizado un taller de discusión del alcance y un taller de validación del enfoque y metodología propuestos con las tres OP. Como resultado de dichas discusiones, se han introducido cambios que afectaron al enfoque general del ejercicio y al alcance temporal, tal y como resume la tabla siguiente.

Tabla 3 Modificaciones principales introducidas a la VTR

Cambios	Previsto en los TdR	Planteamiento adoptado
Enfoque general	Valoración en tiempo real	Ejercicio híbrido ³⁷ combinando aspectos de valoración en tiempo real, evaluación programática “acotada”, análisis prospectivo y elementos de “developmental evaluation”

³⁶ Ver sección Usuarios en Nota metodológica

³⁷ Combina aspectos de tiempo real, valorativos de programas, prospectivos y de “developmental evaluation”

Alcance temporal	Enero – Diciembre 2021	2020 – 2021 (pandemia COVID-19) 2010 – 2020 (2 CPDs previos) para evaluación programática acotada. 2022 en adelante (prospectiva)
Alcance geográfico	10 zonas en total de los tres países (sin precisar localidades)	Se mantienen las 10 zonas previstas y se amplía a localidades adicionales para el trabajo de terreno.
Informantes	16 informantes	167 informantes identificados

La VTR analiza la respuesta de emergencia de UNICEF a la pandemia durante 2020 y 2021, en términos de adaptación y desempeño frente al impacto de la COVID-19 en comunidades seleccionadas de provincias chaqueñas, con énfasis en comunidades rurales, indígenas y otras localidades que presenten índices de vulnerabilidad y barreras al pleno ejercicio de derechos de NNA. Los programas regulares adaptados al contexto pandémico implementados en el Chaco boliviano incluyen los sectores educación, agua, y protección³⁸. Este análisis retrospectivo no ha sido una evaluación “clásica” de los programas ejecutados, sino una recuperación de los aprendizajes de UNICEF, en la medida en que la información ha estado disponible a través de CPD, informes anuales e informantes.

El alcance temporal inicial del análisis retrospectivo era el año 2021, y a partir del proceso realizado en la fase de definición de alcance incluye ahora los dos años de pandemia (2020-2021). También se ha ampliado, con menor detalle, a la última década. El análisis retrospectivo se ha basado en la revisión documental de los CPD previos, los informes anuales de UNICEF y las entrevistas a informantes con conocimiento histórico del trabajo de UNICEF en el Chaco. En segundo lugar, se ha incluido un análisis prospectivo con el fin de identificar retos y oportunidades emergentes en el GChA para UNICEF.

El área geográfica objeto de análisis es el Chaco boliviano, que incluye los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca, en particular los municipios de Charagua, Boyuibe (Santa Cruz) y Machareti (Chuquisaca) que han concentrado mayor actividad programática de UNICEF.

3.4 PREGUNTAS DE EVALUACIÓN

El análisis retrospectivo está estructurado en torno a cuatro criterios de evaluación, basados en las definiciones de OCDE / CAD (pertinencia, coherencia, eficacia) y ALNAP (coordinación) y nueve preguntas de evaluación principales³⁹, tal y como presenta la Matriz de evaluación, incluida en el anexo 2⁴⁰. La mención al SNU en algunas preguntas de evaluación se refiere especialmente a la coordinación entre UNICEF y el SNU en su conjunto, pero en ningún caso ha pretendido analizar las estrategias o intervenciones de cada una de las agencias en cada uno de los tres países en los diferentes sectores de intervención. Se han añadido cuatro preguntas adicionales para captar los aprendizajes de UNICEF derivados de la respuesta a la pandemia y también sobre programas regulares anteriores.

Para cada pregunta se han formulado parámetros para la formación del juicio (20 parámetros en total). El Anexo 2 presenta las preguntas de evaluación incorporadas en una matriz de evaluación. El análisis retrospectivo incluye un apartado de aprendizajes subdividido en lecciones aprendidas derivadas de la pandemia y en lecciones aprendidas de programas regulares previos⁴¹. La matriz de evaluación incluye también tres preguntas para estructurar el análisis prospectivo.

³⁸ Ver sección siguiente sobre la respuesta programática de UNICEF

³⁹ Bajo el criterio de eficacia se han identificado las dimensiones de valor agregado en la respuesta de UNICEF en el GChA en torno a las cuales hay razonable coincidencia entre informantes.

⁴⁰ Bajo el criterio de eficacia se han identificado las dimensiones de valor agregado en la respuesta de UNICEF en el GChA en torno a las cuales hay razonable coincidencia entre informantes.

⁴¹ Ver anexo 2 – Matriz de evaluación.

3.5 METODOLOGÍA

3.5.1 Marco conceptual

La fase de definición del alcance de la VTR ha introducido cambios en el diseño y marco evaluativo previsto inicialmente en los TdR. La VTR se ha convertido en un ejercicio “híbrido”⁴², usa un diseño no experimental, utiliza como referencia los criterios del CAD – OCDE y ALNAP, incorpora el marco internacional en materia de derechos humanos y derechos de la infancia, de protección de los pueblos indígenas, así como otros referentes internacionales de relevancia. La VTR estructura el análisis en tres niveles diferenciados pero interrelacionados (estratégico, programático y organizacional), con el fin de contribuir a la reflexión de UNICEF sobre el reposicionamiento en el GChA a nivel de OP y de LACRO, tal y como refleja el gráfico siguiente.



3.5.2 Enfoques

El equipo de la VTR ha adoptado un rol de apoyo y un enfoque constructivo a través de métodos de recolección de datos tipo "huella ligera" y de "indagación apreciativa" orientados a reconocer los esfuerzos realizados con el fin de identificar qué está funcionando bien, cuáles son los principales cuellos de botella y cómo aprovechar aprendizajes. La VTR ha ajustado sus modalidades de recogida de datos y de retroalimentación a UNICEF, socios y otros actores en función de la evolución de la pandemia, factores contextuales y de las oportunidades de interacción.

El enfoque de la VTR ha estado orientado a la utilización de los resultados por parte de UNICEF, SNU y socios para nutrir sus decisiones estratégicas y operacionales, así como ajustar sus intervenciones mediante ejercicios de retroalimentación regulares. La VTR ha organizado tres talleres con los equipos de UNICEF Bolivia; el primero para definir el alcance de la VTR, el segundo para validar el enfoque metodológico propuesto y el tercero para validar los resultados y priorizar recomendaciones. La VTR ha tenido la oportunidad de participar en los talleres de reflexión de los equipos de país del SNU sobre la formulación de la estrategia trinacional para el GChA y de elaboración de los informes locales sobre los ODS en el Chaco paraguayo, impulsados por la OCR.

⁴² Combina aspectos de tiempo real, valorativos de programas y prospectivos

Uno de los marcos de referencia metodológicos para la VTR ha sido el enfoque de “developmental evaluation⁴³”, a partir del cual se han adoptado algunos de sus elementos esenciales. Asimismo, la VTR se ha basado en el marco de referencia los Compromisos Básicos para la Infancia (CBI) de UNICEF (2020), como política organizacional en materia de acción humanitaria y defensa de los derechos de NNA. Los CBI han servido de orientación para la VTR, integrando el enfoque de derechos (Convención sobre los Derechos del Niño - CDN) y la alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

La VTR ha tomado en consideración en qué medida las barreras y los factores de vulnerabilidad asociados a la edad, el género, la discapacidad, u otros determinantes, se han integrado en la planificación y en las intervenciones tanto de UNICEF como de sus socios. El análisis integra los marcos y políticas de UNICEF en materia de rendición de cuentas a las comunidades afectadas (Accountability to Affected Populations (AAP), en inglés) así como las orientaciones de Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG), sobre igualdad de género y empoderamiento. La VTR ha considerado en qué medida los programas de respuesta a la pandemia en el Chaco han estado dirigidos a mitigar vulnerabilidades y riesgos asociados a factores de género o han integrado una óptica transversal de género, con el fin de presentar hallazgos con dimensión de género. La VTR ha incluido un criterio de balance de género en la selección de personas entrevistadas. La VTR ha explorado en qué medida el uso de la plataforma U-REPORT (u otros mecanismos) ha podido ser utilizado como canal de comunicación y rendición de cuentas en una región con limitaciones de acceso a conectividad agravadas por las restricciones de la pandemia⁴⁴.

Teniendo en cuenta la diversidad sociocultural del Chaco boliviano, la VTR ha tomado en consideración los marcos internacionales y regionales del derecho internacional sobre el respeto y protección de los pueblos indígenas, en particular el Convenio Nº 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1989 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas de 2007. Además de estas fuentes de derecho, se han consultado las orientaciones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas, y el Mecanismo de Expertos sobre los derechos de los pueblos indígenas. Por otro lado, la VTR se alinea con el principio de “no dejar a nadie atrás” dado que las preguntas de evaluación se diseñaron con el fin de garantizar que se recopilara información o datos al respecto. Asimismo, se contemplaron aquellas situaciones que pudieran dar cuenta de la situación de grupos específicos en situación de vulnerabilidad (personas con discapacidad, entre otras) en la metodología.

En línea con las directrices del UNEG, el equipo ha aplicado un enfoque participativo a lo largo de toda la VTR, buscando la opinión activa de las partes interesadas. Desde la fase inicial, se ha consultado a los equipos de UNICEF y a los Equipos de País del SNU en varios talleres y otros actores para discutir y definir el alcance, la utilización y el enfoque metodológico de la VTR.

3.5.3 Métodos de recolección de datos

La VTR ha combinado recolección de datos tanto presencial como en remoto. Las condiciones de salud pública han limitado el trabajo en terreno en las localidades seleccionadas de las regiones del Chaco boliviano y la accesibilidad a determinados informantes. El equipo de la VTR ha trabajado respetando las directrices de UNICEF y de las autoridades sanitarias en materia de salud pública y las decisiones adoptadas por las comunidades participantes. La VTR ha utilizado una combinación de métodos mixtos para la recolección de información, recurriendo a fuentes primarias y secundarias, dado que la fase de alcance detectó escasez de marcos programáticos y parámetros cuantitativos relacionados con la respuesta de UNICEF específicos al Chaco. Los métodos de recogida de datos se presentan a continuación:

- **Entrevistas con actores clave:** Se han entrevistado a 71 informantes (58% mujeres y 42% hombres) a través de entrevistas semiestructuradas, con mayoría de entrevistas presenciales (68%).⁴⁵ La Tabla presenta el número de entrevistas desglosado. Los informantes fueron seleccionados por medio de

⁴³ Adaptado de: Patton MQ et al. (2015). Developmental Evaluation Exemplars – Principles in Practice. Guilford Press.

⁴⁴ Ver anexo Limitaciones y medidas de mitigación.

⁴⁵ Ver Anexo 3 - Lista de organizaciones entrevistadas.

un muestreo dirigido en función del tipo de organización, programa/s con el que trabajó/tuvo contacto, diversidad geográfica, a fin de abarcar para cada programa una diversidad de perspectivas (p.e: sector público, sociedad civil, otros). Se recurrió a contactos de UNICEF en primera instancia, luego a contactos del equipo de la VTR y cuando fue necesario a la técnica de “bola de nieve”⁴⁶. Los actores clave se agruparon en cinco tipos de organizaciones, excluyendo UNICEF (Administración pública, OSC o de base comunitaria o pueblos originarios, SNU, organización internacional y Universidad). La VTR ha intentado disponer de representatividad de diferentes tipos de organizaciones y puntos de vista.

- **Revisión documental:** La revisión documental ha incluido unos 65 documentos (40 UNICEF y 25 externos). La matriz de evaluación ha relacionado los documentos clave con cada una de las preguntas, subpreguntas y criterios de evaluación. La revisión documental ha incluido un análisis acotado sobre el enfoque de derechos para apreciar el alineamiento entre las acciones de UNICEF e instrumentos del sistema regional de DDHH (sentencias de la CIDH e informes de los Relatores especiales)⁴⁷.

Tabla 4 Informantes entrevistados por tipología de organización, modalidad de entrevista y género.

	Entrevistados	Desagregación de personas entrevistadas			
		Remoto	Presencial	F	M
Administración pública	30	28	2	16	14
OSC, base comunitaria, pueblos originarios	18	16	2	12	6
Org. Internacional	2	0	2	1	1
SNU	5	3	2	2	3
SNU - UNICEF	5	0	5	3	2
Universidad-Expertos	11	1	10	7	4
TOTAL	71	48	23	41	30

- **Observaciones:** Las visitas a terreno han permitido entrevistar a informantes y realizar también grupos focales en escuelas, postas médicas, gobiernos autónomos, comunidades, haciendas, territorios comunitarios de origen, instituciones aliadas de manera presencial en las localidades de Santa Cruz, La Paz, Monteagudo, Camiri, Charagua, Machareti, Gutiérrez y Villamontes. La priorización de las localidades y comunidades a visitar se ha realizado tomando en cuenta indicadores socioeconómicos, la presencia de diferentes situaciones de cronicidad y exclusión y diversos grupos poblacionales (pe: comunidades indígenas, diferentes perfiles migratorios), las presencia programática y orientaciones de UNICEF y de otros informantes, el conocimiento local del equipo de la VTR y las condiciones de accesibilidad y comunicación durante febrero y marzo de 2022.
- **Grupos focales:** la VTR logró realizar tres grupos focales para discutir aspectos complementarios en educación, uno con estudiantes universitarios de la Universidad Indígena “Apiaguaiki Tumpa Unibol” en Ivo del municipio de Machareti, otro con profesores del nivel secundario en Pueblo Nuevo en la autonomía indígena de Charagua y, finalmente, un grupo focal con madres de familia en la unidad educativa de Isipotindi en el municipio de Machareti.
- **Talleres de análisis y discusión:** la VTR organizó un primer taller de presentación del alcance (18/1/2022) y un segundo taller de validación de enfoque y metodología (10/02/2022) con la OP. El taller de validación se aprovechó para captar la visión de la OP en relación al interés y la viabilidad del abordaje integral, el enfoque trinacional, los programas conjuntos y las alianzas con actores locales en el GChA. Se ha realizado un taller discusión y validación de resultados y priorización de recomendaciones (6/6/2022). El informe de la VTR ha sido revisado por la OP para contribuir a la elaboración de la versión final. Está por definir la presentación del ejercicio VTR al SNU como articulación con el proceso de formulación de la estrategia trinacional para el GChA liderada por las OCR. Está también por definir el formato de retroalimentación a socios y comunidades.

⁴⁶ Ver Anexo 3 - Lista de organizaciones entrevistadas.

⁴⁷ Ver anexo 7_ Análisis del enfoque de derechos en las acciones de UNICEF

3.5.4 Análisis, triangulación y validación de datos

El análisis de los datos se ha basado en las notas recogidas durante la revisión documental, las entrevistas, las observaciones sobre el terreno y los talleres organizados. La ausencia de marcos programáticos, de resultados o monitoreo, la diversidad de programas / sectores apoyados por UNICEF y el enfoque de UNICEF dirigido a reforzar servicios sociales (liderados por administraciones públicas) ha motivado la adopción de una perspectiva de análisis de contribución. Los datos cualitativos (y de manera muy limitada, los datos cuantitativos) recogidos a través de las diferentes herramientas y tipología de informantes han permitido constatar la contribución de UNICEF a políticas públicas más amplias, expuestas a otros múltiples factores que inciden en su gestión y eficacia, pero no medir o atribuir su alcance.

Los datos cualitativos recogidos se han organizado en una matriz de evidencia (basado en las preguntas de evaluación) para sustentar los hallazgos y las conclusiones. La matriz de evidencia ha sido revisada semanalmente por el equipo de la VTR para comprobar la coherencia y la complementariedad entre los hallazgos. Se han programado sesiones de trabajo para validar los hallazgos y análisis individuales de cada miembro del equipo. La VTR ha intentado aplicar las directrices del UNEG, UNICEF y UN-SWAP en relación con el enfoque de género y equidad, pero la desagregación y disponibilidad de datos ha sido limitada.

La triangulación de la información y la discusión y validación en talleres son los mecanismos principales de validación. Los datos y las conclusiones se han agregado y revisado por pregunta de evaluación y se han triangulado por tipo de datos (primarios y secundarios), método de recogida de datos, fuente de información o tipo de informante y evaluador. El proceso de análisis y validación se ha complementado con reuniones de trabajo entre el equipo de la VTR y las OPs durante la redacción del informe de VTR.

3.5.5 Control y procedimientos de calidad

Los estándares de calidad de la VTR se basan en los parámetros de calidad de UNICEF y del Global Evaluation Reports Oversight System (GEROS), en las guías y directrices de UNEG y UNICEF, así como en las buenas prácticas de la comunidad internacional (ALNAP, OCDE/CAD). La VTR ha seguido las orientaciones sobre la integración de los principios de igualdad de género y derechos humanos establecidas en el manual del UNEG. El control de calidad se ha llevado a cabo a lo largo de todo el proceso de VTR en dos ámbitos: internamente, por el equipo de la VTR mediante procesos de autoevaluaciones. Externamente, por los servicios de UNICEF, en particular por los equipos de las OP y el Servicio de Evaluación de la Oficina Regional. El borrador del informe de VTR se ha distribuido a los equipos de UNICEF para su revisión interna.

3.5.6 Consideraciones éticas

La VTR está alineada con las directrices éticas de UNICEF⁴⁸, el Código de Conducta de UNEG⁴⁹, el Código de conducta de proveedores del SNU⁵⁰ y las directrices y buenas prácticas internacionales de referencia en cuestiones éticas para procesos de control de calidad, evaluación e investigación, que no prevén la necesidad de una aprobación ética siempre y cuando se aseguren determinados principios⁵¹. En concertación con UNICEF, la VTR no ha realizado consultas con NNA y, por tanto, no ha sido necesario la participación de un comité ético.

La VTR ha sido implementado considerando principios de independencia, imparcialidad, credibilidad, conflictos de interés y rendición de cuentas. Aunque se aplicó un enfoque participativo tipo “developmental approach”, el equipo de la VTR actuó con independencia de los oficiales de UNICEF. La interacción frecuente con las partes interesadas de la evaluación también asegura un proceso transparente contribuyendo a la rendición de cuentas. La credibilidad se ha construido a partir de la consulta de múltiples actores, instituciones y/u organizaciones, la revisión de documentos (internos y externos) y literatura científica, la triangulación (tipo de datos, tipo de herramienta, tipología de informantes, entre pares), y recurriendo a instancias de validación y retroalimentación continua. El equipo de la VTR declara no haber

⁴⁸ UNICEF: Procedures for Ethical Standards in Research, Evaluation, Data Collection and Analysis (2015).

⁴⁹ UNEG: Code of Conduct for Evaluation in the UN system (2008).

⁵⁰ UN Supplier Code of Conduct (2018).

⁵¹ DFID ethical guidance for research, evaluation and monitoring activities (2019).

tenido conflictos de interés, ha mantenido su imparcialidad, ha dispuesto de formación adecuada para su actuación y ha buscado un equilibrio entre las diferentes perspectivas. Para todas las entrevistas se solicitó el consentimiento informado y se aseguró su confidencialidad y anonimato. En el momento de la redacción del presente informe, está pendiente de definir el mecanismo de retroalimentación a socios y comunidades, lo que puede afectar al nivel de rendición de cuentas previsto inicialmente.

3.5.7 Limitaciones y medidas de mitigación

Las limitaciones que han afectado el desarrollo de la VTR han motivado la adopción de medidas de mitigación que han sido acordadas entre el equipo VTR y UNICEF. El anexo 4 presenta las limitaciones y las medidas de mitigación adoptadas.

4 HALLAZGOS

4.1 PERTINENCIA

Resumen de la valoración de pertinencia

Los objetivos planteados por UNICEF en el Chaco boliviano (tanto en el proyecto piloto finalizado como en el proyecto binacional en curso) y el SNU (programa conjunto salud) siguen siendo pertinentes teniendo en cuenta que la pandemia ha agravado la exclusión y vulnerabilidad crónicas. La VTR ha documentado vulnerabilidades asociadas al agravamiento de la inseguridad alimentaria, la sequía y degradación medioambiental, la migración, la protección familiar, el debilitamiento de las organizaciones locales y las limitaciones en los programas, políticas y presupuestos del Estado.

El SNU y UNICEF, en colaboración con el gobierno, han generado estudios nacionales y documentos técnicos para determinar los impactos de la COVID-19 en distintos sectores y poblaciones (incluyendo NNA), que han sido puestos al alcance de las autoridades para facilitar la toma de decisiones sobre la respuesta a la pandemia. No obstante, y al margen de datos acotados sobre algunas comunidades indígenas, no se han identificado estudios sobre el impacto de la pandemia en el Chaco boliviano y los datos generados nacionalmente no presentan desagregación territorial suficiente.

La adaptación del SNU y UNICEF para responder a la pandemia y trabajar en un contexto de restricciones e incertidumbre ha tenido importantes implicaciones organizativas y programáticas; se percibe una adaptación rápida, una respuesta alineada con las necesidades y prioridades nacionales y ajustada a las diferentes fases de la pandemia. A nivel del Chaco boliviano, UNICEF Bolivia flexibilizó el CPD para implementar varias intervenciones sobre el territorio, impulsó modalidades de educación radial y logró movilizar fondos específicos (ECHO) en conjunto con UNICEF Paraguay.

4.1.1 ¿Cómo UNICEF y el SNU han determinado las necesidades y la situación en derechos de NNA y comunidades vulnerables en el Chaco durante la pandemia (2020 y 2021)?

UNICEF, como parte del Comité de Operaciones de Emergencias Nacional (COEN), instancia de coordinación central para la respuesta a la pandemia, tuvo acceso a la información generada por el gobierno y los diferentes sub-sistemas nacionales de información, los reportes periódicos del Sistema Nacional de Información en salud (SNIS-VE) sobre la evolución epidemiológica de la pandemia y los datos del Sistema de Estadísticas e Indicadores Educativos (SEIE), entre otros. UNICEF ha utilizado (y también ha contribuido) los datos generados por otras agencias del SNU. El rol de la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OMS) y el trabajo conjunto con el Ministerio de Salud ha sido decisivo para el análisis y monitoreo epidemiológico de la pandemia,

UNICEF impulsó la generación de evidencia a través de varios estudios y sondeos acerca del impacto de la pandemia en la infancia en el país, en colaboración con otras agencias y socios. Son destacables los estudios sobre el impacto socioeconómico de la COVID-19 y la elaboración estudios y guías técnicas, que contribuyeron al análisis del gobierno⁵² sobre las medidas sociales utilizadas para compensar la pérdida de ingresos de los hogares⁵³, o sobre el uso de las herramientas virtuales por parte del profesorado que sirvió a la planificación y toma de decisiones de cara al año escolar. UNICEF ha contribuido a otros análisis sobre la pobreza y trabajo infantil, asistencia escolar, permanencia y calidad educativa, y violencia contra la niñez. UNICEF ha utilizado la plataforma U-REPORT para conocer la percepción y preocupaciones de jóvenes en relación a diferentes temáticas relacionadas con la pandemia. Durante los dos años de pandemia se han realizado un total de catorce encuestas sobre temas como los sentimientos durante la cuarentena, violencia en el hogar, acceso a la educación virtual y nutrición, aunque la representatividad de los jóvenes chaqueños de zona rural puede ser muy limitada debido a las barreras tecnológicas y de conectividad.

⁵² UNICEF Informes anuales; participación de UNICEF en diferentes mesas sectoriales de respuesta nacional; notas de prensa; elaboración de guías técnicas para decisores y programas públicos (p.e: Orientaciones prácticas para la atención de niñas, niños y adolescentes en centros de acogida en el contexto del COVID-19).

⁵³ IMPACTO SOCIOECONÓMICO de la pandemia de la COVID-19 en Bolivia. ONU, 2020

A nivel del SNU, se han elaborado estudios sobre los impactos socioeconómicos de la pandemia que han servido de base para la elaboración del Plan de Respuesta a la COVID-19. El plan prioriza el apoyo a grupos vulnerables, entre ellos la población indígena. Asimismo, se han realizado diversos estudios sectoriales para proporcionar datos útiles a la gestión y acciones de respuesta gubernamentales, incluyendo publicaciones sobre los desafíos para el empoderamiento económico de las mujeres, el financiamiento de la respuesta a la violencia contra mujeres, niñas y niños⁵⁴, el diagnóstico COVID-19 en la producción agropecuaria y seguridad alimentaria⁵⁵, entre otros temas. Durante 2022, destaca el apoyo del SNU a la preparación del Censo de Población y Vivienda, que se convertirá en la principal herramienta de generación de evidencia para las políticas públicas de mediano plazo y que debería presentar datos desagregados de enorme relevancia para una mejor caracterización del Chaco boliviano.

En general, los datos generados por UNICEF y socios han contribuido al diálogo de políticas sobre los impactos de la crisis en NNA y hogares y han brindado orientación al gobierno sobre cómo abordar estos impactos, en sectores y cuestiones clave como la educación y el retorno seguro a la escuela⁵⁶(p.e: el trabajo de UNICEF en la mesa de respuesta nacional de Educación). No obstante, los datos generados han permitido un análisis de la situación nacional, pero no han permitido un análisis específico del impacto de la pandemia y la evolución de las necesidades en la región del Chaco boliviano ya que no presentan desagregación territorial o representatividad suficiente.

Aunque no estrictamente elaborado como análisis relacionado con la pandemia, el SNU, a través de las OCR de Argentina, Bolivia y Paraguay, apoyó en 2021 la elaboración de un estudio trinacional GChA, con un abordaje integral de las dimensiones humanitaria, de desarrollo y paz, y una mirada subregional movilizando capacidades interagenciales para generar evidencia en áreas como el agua, la seguridad alimentaria, la gestión del riesgo de desastres, la educación, la salud y la gobernanza inclusiva⁵⁷. El estudio de Redes Chaco es, por el momento, el análisis más reciente y comprehensivo de las inequidades y retos enfrentados por el GChA y sus principales conclusiones referidas a los entornos protectores de los NNA se comentan en la sección 5.1.

4.1.2 ¿Cómo UNICEF y el SNU se han adaptado a la evolución de las necesidades y la situación en derechos de NNA y comunidades vulnerables en el Chaco durante las diferentes fases de la pandemia (2020 y 2021)?

En el primer periodo de la pandemia, la cuarentena rígida impuesta a nivel nacional como medida de contención a la propagación de la COVID-19 obligó a la implementación del teletrabajo y a la adopción de medidas inmediatas para proteger el personal. La adaptación organizativa inicial se benefició de un Business Continuity Plan que había sido testado poco antes de la pandemia y de inversiones previas de la OP en tecnologías, lo que facilitó el trabajo en remoto manteniendo una vinculación eficaz con socios, otras agencias del SNU y la oficina regional y reforzó el acceso a tecnologías.

A nivel de programas, se organizaron espacios de reflexión para identificar mecanismos alternativos de implementación, revisar metas anuales del CPD y redefinir prioridades. algunas actividades en curso se vieron afectadas por las restricciones, se activaron nuevas acciones de respuesta a la pandemia (p.e: línea gratuita para casos de violencia, transferencias monetarias para familias migrantes) y otras se reorientaron (p.e: fondos de los programas de salud destinados para suministros bioseguridad, protección y continuidad de servicios de salud materno infantil). En relación a las acciones específicamente dirigidas a comunidades indígenas, destaca el trabajo con radios comunitarias para difundir protocolos de bioseguridad en lenguas nativas. UNICEF adoptó un monitoreo externo de las acciones de apoyo a la respuesta nacional a la COVID-19 que ha permitido apreciar avances y retos en momentos diferentes de la pandemia (diciembre 2020 y marzo 2022)⁵⁸.

⁵⁴ El Programa “Financiamiento para prevenir y atender la violencia contra la niñez y las mujeres”, cuenta con el apoyo del SDG Fund y pretende contribuir al cumplimiento de algunos Objetivos de Desarrollo Sostenible en Bolivia.

⁵⁵ Diagnóstico en la producción agropecuaria y seguridad alimentaria. FAO 2020

⁵⁶ La participación de UNICEF en las mesas de dialogo del Comité de emergencias nacional, en especial en la mesa de educación, donde se trabajaron los protocolos de retorno seguro a clases que luego fueron utilizados en la Resolución Ministerial 001/2021

⁵⁷ Redes Chaco (2021) Análisis y Recomendaciones para un abordaje transfronterizo y trinacional del Gran Chaco Americano

⁵⁸ Informes de la Fundación ARU. Informes de Apoyo al Sistema de Monitoreo de Desempeño Humanitario de UNICEF

Los donantes facilitaron los ajustes presupuestarios para atender la emergencia COVID-19 y mantener, en la medida de lo posible, el cumplimiento de los programas vigentes. UNICEF logró financiación adicional, lo que permitió llegar a más lugares y ampliar el trabajo con nuevos socios, acordar un plan de trabajo con el gobierno central y ejecutar respuestas directas con entidades subnacionales y organizaciones de la sociedad civil (muy necesario en tiempos de transición de autoridades nacionales). En la gestión 2020, ante la clausura oficial de las clases presenciales en todo el país, UNICEF en alianza con Instituto radiofónico Fe y Alegría (IRFA) realizaron “una acción piloto” de educación radiofónica en tres municipios del Departamento de Santa Cruz (San Antonio del Lomerío, Guarayos y Charagua⁵⁹).

Tras la fase crítica de la pandemia, a inicios del 2021 y en consonancia con las medidas gubernamentales, UNICEF apoyó la recuperación del funcionamiento de los servicios esenciales y la “vuelta a la normalidad”. UNICEF que participó de la mesa de respuesta de emergencia a educación, trabajó con el Ministerio de Educación⁶⁰ para establecer el retorno a clases. El establecimiento de modalidades educativas a distancia, semipresenciales y presenciales de acuerdo con la incidencia de la pandemia en cada territorio y las condiciones existentes derivó en la terminación de la experiencia piloto con IRFA y el regreso a la modalidad semipresencial en Charagua.

En relación al Chaco boliviano, UNICEF Bolivia flexibilizó el CPD para implementar varias intervenciones en el Chaco boliviano, impulsó modalidades de educación a distancia (educación radial) y logró movilizar fondos específicos (ECHO) en conjunto con UNICEF Paraguay (proyecto Binacional “Niños, niñas y adolescentes de comunidades indígenas del Gran Chaco paraguayo y boliviano cuentan con escuelas resilientes y entornos protectores”)⁶¹. El proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes” refleja un foco específico en infancia vulnerable del Chaco y en cuestiones de protección y riesgos asociados al género.

A nivel del SNU, se readecuó su planificación en curso (Marco de Complementariedad de Naciones Unidas para Vivir Bien 2018-2022) y elaboró un diagnóstico de los impactos socioeconómicos de la pandemia que sirvió de base para una reorientación de los programas y la elaboración de un Plan de Respuesta al Impacto socioeconómico de la COVID-19, acordado por todas las agencias y el gobierno.

4.1.3. ¿En qué medida las intervenciones de UNICEF y el SNU (tanto de emergencia como programas regulares) en el Chaco siguen siendo relevantes teniendo en cuenta el impacto económico, institucional, social y sanitario de la pandemia en la actualidad?

La revisión documental de los estudios generados en tiempos de pandemia por el SNU y UNICEF, constatan el agravamiento de las inequidades existentes en el país y se sigue identificando a las zonas rurales e indígenas como las más vulnerables. Además, se considera que la contracción de la economía boliviana y el retorno a la “nueva normalidad” tienen efectos diferenciados en la población, impactando con mayor intensidad a aquellos grupos más vulnerables, y se expone la necesidad de poner todos los esfuerzos al servicio de una recuperación más justa, equitativa e inclusiva.

De acuerdo a la revisión documental, las valoraciones de las autoridades locales sobre la respuesta a la pandemia y las opiniones de varios informantes, el sistema de gestión de riesgos en los municipios del Chaco boliviano mostró su falta de previsión y capacitación para atender la pandemia de COVID-19 y no está preparado ante eventuales nuevas emergencias. La VTR ha documentado⁶² vulnerabilidades asociadas al agravamiento de la inseguridad alimentaria, la sequía y degradación medioambiental, la migración, la protección familiar, el debilitamiento de las organizaciones locales y las limitaciones en los programas, políticas y presupuestos del Estado⁶³. Dada esta situación, se considera que intervenciones como la del proyecto binacional UNICEF de “escuelas resilientes y seguras” y, de manera más general, las acciones del SNU en el Chaco boliviano siguen siendo pertinentes.

⁵⁹ Charagua es una autonomía indígena que pertenece a la región del Chaco

⁶⁰ Resolución 001/2021

⁶¹ Ver secciones Respuesta de emergencia a la pandemia COVID-19 en el Chaco y de Eficacia.

⁶² Entrevistas, Revisión documental

⁶³ Ver sección 5.1 Riesgos emergentes

4.2 COHERENCIA

Resumen de la valoración de coherencia

La respuesta de UNICEF a la pandemia presenta un grado razonable de coherencia tanto interna como externa. A nivel interno, con el Plan de respuesta global a la COVID-19 de UNICEF y con los compromisos básicos para la infancia (CBI); las acciones de UNICEF aparecen en general alineadas con la mayoría de enfoques previstos en los CBI pero la VTR no ha dispuesto de información para una apreciación consistente de la calidad, la vinculación entre ayuda humanitaria y desarrollo, las transferencias en efectivo, la participación comunitaria y la sostenibilidad ambiental.

A nivel externo, la respuesta de UNICEF está totalmente alineada con el marco de respuesta a la crisis del COVID-19 del SNU y del gobierno central. Las intervenciones de UNICEF en educación en el Chaco boliviano están alineadas con las prioridades establecidas con el Ministerio de Educación y los actores locales. UNICEF Bolivia participa del proceso de formulación de la estrategia trinacional para el GChA impulsada por la OCR. Bajo una óptica de derechos, el alineamiento de las acciones de UNICEF (y del SNU) con los instrumentos de derechos humanos regionales es consistente aunque se identifican brechas en su aplicación efectiva.

La flexibilidad introducida en el CPD 2018 - 2022, los lineamientos acordados entre la OP y LACRO y la adecuación presupuestaria acordada con los donantes han facilitado implementar una de respuesta humanitaria coherente con las orientaciones programáticas de UNICEF en Bolivia y el marco de repuesta global y nacional a la pandemia.

4.2.1 COHERENCIA INTERNA - ¿Cuáles han sido los factores que han facilitado u obstaculizado los esfuerzos de UNICEF para que la respuesta a la pandemia (2020 y 2021) en el Chaco mantenga la coherencia interna (entre las estrategias de UNICEF)?

El “Plan de Respuesta a la COVID-19” de UNICEF Bolivia ha estado en coherencia con los lineamientos globales de UNICEF para la respuesta a la pandemia, enmarcado en el Plan Global de Respuesta Humanitaria para el COVID-19 del SNU y del Plan de respuesta de la OMS. La respuesta humanitaria de UNICEF a la COVID-19 se enmarca en los “Compromisos básicos para la infancia en la acción humanitaria” de UNICEF⁶⁴. Las acciones de UNICEF en el Chaco boliviano durante la pandemia de COVID-19 aparecen parcialmente alineadas⁶⁵ con los enfoques programáticos, compromisos sectoriales, compromisos intersectoriales y compromisos adaptados a la situación (emergencias de salud pública). No obstante, no se ha dispuesto de información para una apreciación consistente de la calidad de las diferentes intervenciones de UNICEF en el Chaco⁶⁶, la vinculación entre ayuda humanitaria y desarrollo, las transferencias en efectivo, la participación comunitaria y la sostenibilidad ambiental⁶⁷.

El CPD 2018 - 2022 en curso define las zonas prioritarias de intervención (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y Pando); el CPD no incluye el Chaco boliviano, aunque menciona la reducción de las brechas de desigualdad en especial en los pueblos indígenas). La magnitud de la pandemia motivó la flexibilización de la planificación de UNICEF y la implementación de actividades sectoriales (educación) de alcance acotado en localidades seleccionadas del Chaco.

La comunicación constante con LACRO durante los primeros momentos de la pandemia aparece como un elemento importante que ayudó a asegurar la coherencia de la transición rápida de una programación regular a una respuesta de carácter humanitario. En el mes de abril 2020, el Plan de Respuesta a la COVID-19 en Bolivia estaba ya acordado con LACRO. El “Humanitarian Action for Children Appeal” (HAC, siglas en inglés), la fluida relación de UNICEF con donantes en Bolivia y también las negociaciones de fondos a través de LACRO contribuyeron al diseño de una respuesta de emergencia coherente con los enfoques sectoriales

⁶⁴ [https://www.UNICEF.org/media/87621/file/Core%20Commitments%20for%20Children%20\(Spanish\).pdf](https://www.UNICEF.org/media/87621/file/Core%20Commitments%20for%20Children%20(Spanish).pdf)

⁶⁵ Teniendo en cuenta la información disponible

⁶⁶ Enfoque programático

⁶⁷ Ver Anexo 10 - visión general de coherencia con los CBI (acciones respuesta de emergencia en el Chaco boliviano)

y la experiencia programática de UNICEF Bolivia especialmente en educación, incluyendo la presencia programática en un territorio que no era parte de la programación regular.

4.2.2 COHERENCIA EXTERNA - ¿En qué medida las intervenciones de UNICEF a la pandemia (2020 y 2021) han estado alineadas con los planes nacionales de respuesta, recuperación socioeconómica y desarrollo del Chaco? ¿Y con los planes del SNU y de otros actores de desarrollo clave en el Chaco?

El “Plan de Respuesta a la COVID-19” de UNICEF ha estado enmarcado en el Plan de Respuesta a los Impactos Socioeconómicos de la COVID-19 en Bolivia, realizado por el SNU, y que ha servido de base para estructurar el apoyo de las agencias a la respuesta gubernamental. También se produjo la adaptación del Marco de Complementariedad de Naciones Unidas para el Vivir Bien en Bolivia 2018-2022 del SNU para responder a las prioridades más urgentes derivadas de la pandemia. Las acciones de UNICEF y SNU durante el primer año de pandemia estuvieron alineadas con el Plan Estratégico de Lucha Contra la COVID-19 del gobierno y, posteriormente, con el Plan Nacional de Vacunación Anti-COVID-19. En 2021, el gobierno aprobó el nuevo Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2021-2025 que refleja las nuevas prioridades y acciones gubernamentales en un contexto de recuperación para afrontar los retos de desarrollo.

En el periodo pre-pandemia, UNICEF trabajó en la mesa de respuesta en educación para riesgos apoyando al Ministerio de Educación junto a otras 18 instituciones. El anclaje en el Ministerio de Educación aseguró la participación y alineamiento de UNICEF durante la pandemia con las discusiones y reflexiones nacionales para encarar la respuesta en educación. En este contexto, las dos intervenciones que UNICEF realizó específicamente en el Chaco boliviano fueron generadas a partir de su posicionamiento en la mesa de respuesta nacional en educación del COEN. Localmente, las intervenciones en el Chaco boliviano se coordinaron con los socios de UNICEF que tienen presencia en la zona (IRFA y IPELC), y también con las autoridades educativas municipales de Machareti y Boyuibe, y la autonomía indígena de Charagua.

UNICEF Bolivia participa del proceso de formulación de la estrategia trinacional para el GChA impulsada por las OCR (Argentina, Bolivia, Paraguay) desde mediados de 2021. Representantes de UNICEF han hecho parte de las misiones que el SNU ha realizado al GChA y participado en los talleres del SNU para la priorización de problemáticas y ejes estratégicos.

Bajo una óptica de derechos, la VTR ha realizado una revisión acotada del alineamiento entre las acciones de UNICEF en el Chaco y elementos clave del marco regional de derechos humanos (p.e: sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH - informes de los Relatores Especiales y orientaciones de otras instancias de referencia internacional⁶⁸). El análisis⁶⁹ muestra resultados ambivalentes; por un lado, el alineamiento general de las acciones de UNICEF (y del SNU) con los instrumentos de derechos humanos es consistente aunque, por otro lado, se identifican brechas significativas en su aplicación efectiva⁷⁰.

Las acciones de emergencia de UNICEF implementadas en el Chaco boliviano son, a grandes rasgos, coherentes con los ODS 1 (pobreza), 4 (educación), 5 (genero), 6 (agua), 10 (desigualdades). En el contexto de cambio climático, degradación medioambiental, sequía e inseguridad alimentaria, las acciones de UNICEF en el Chaco boliviano no reflejan suficientemente los esfuerzos dirigidos a los ODS sobre seguridad alimentaria (ODS 2), comunidades sostenibles (ODS 11), clima (ODS 13) y ecosistemas (ODS 15).

4.3 EFICACIA

Resumen de la valoración de eficacia

Las acciones de UNICEF han apoyado la respuesta del gobierno nacional a la pandemia y, por ende, beneficiado al conjunto del país, sobre todo en fortalecimiento de la respuesta del sistema de salud, de

⁶⁸ IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs; United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues

⁶⁹ Ver anexo 7 – Análisis del enfoque de derechos en Bolivia

⁷⁰ Ver sección Breve caracterización del Chaco boliviano, síntesis del informe del Relator especial

protección y educación; sin embargo, existen limitaciones para precisar cuántas de estas acciones nacionales y en qué medida han tenido una repercusión efectiva en el Chaco boliviano debido a la falta de datos desagregados. Las dos acciones de UNICEF específicas al Chaco boliviano han contribuido a: i) mantener la actividad educativa en comunidades rurales e indígenas durante los meses críticos de la pandemia a través de la educación radial (2020) y, ii) reforzar las condiciones de seguridad en el proceso de retorno a clases en el marco del proyecto ECHO (2021). Mediante el apoyo a la educación radial, UNICEF ha recuperado y puesto en valor una modalidad educativa coste-efectiva en zonas rurales, complementaria de modalidades tradicionales, que tiene potencial de replicabilidad en otros contextos similares del país. El proyecto binacional entre Bolivia y Paraguay muestra, a pesar de demoras iniciales, la pertinencia de un abordaje común para retos educativos comunes a todo el territorio del GChA.

4.3.1 ¿En qué medida las respuestas de UNICEF y SNU han permitido disminuir las desigualdades exacerbadas por los efectos (indirectos) de la pandemia en el Chaco y reducir las barreras de acceso a servicios sociales básicos para NNA y comunidades vulnerables?

El alcance de las acciones de apoyo de UNICEF a la respuesta nacional sobre el territorio del Chaco boliviano ha podido ser escasamente documentado y los datos recogidos son esencialmente de carácter cualitativo. A pesar de que no se cuenta con información cuantitativa, varias entrevistas han referido la llegada de los suministros para las redes de salud y la participación en webinars de entrenamiento para mejorar conocimientos y habilidades de profesionales de salud⁷¹. En el marco de la respuesta sanitaria, la VTR ha documentado el apoyo al inventario de cadena de frío a nivel nacional, permitiendo la identificación de puntos críticos que posibilitaron la gestión inmediata ante los gobiernos departamentales y municipales para la dotación de equipos. Estas acciones han incorporado además la capacitación de personal técnico responsable del mantenimiento de los equipos y de personal de salud responsable del monitoreo, garantizando una vacunación segura. El despliegue del apoyo a la cadena de frío en el Chaco boliviano se ha visto confrontado a limitaciones logísticas y organizativas (p.e: transporte a zonas rurales, instalaciones de las postas de salud no preparadas para nuevos equipos). En la fase actual de recuperación de coberturas de nacionales de vacunación en población infantil (programas regulares), UNICEF (y el SNU) están contribuyendo a las metas anuales comprometidas en inmunización.

En el Chaco boliviano, la primera intervención de UNICEF (2020) se focalizó en educación para atender la disrupción en el funcionamiento del sistema educativo debida a la pandemia. UNICEF respondió en un primer momento a la suspensión de las clases presenciales y la imposibilidad de acceso a una educación virtual. La segunda intervención específica al Chaco boliviano (2021), financiada por ECHO, tiene lugar en el marco del apoyo a la respuesta nacional para mejorar las condiciones de retorno a clases e incorpora elementos de protección de la infancia, género y resiliencia. Ambas intervenciones se han focalizado en distritos mayoritariamente rurales y con presencia indígena.

La cobertura de ambas intervenciones en relación a la población estudiantil existente en la región del Chaco boliviano aparece modesta cuantitativamente, aunque las entrevistas realizadas muestran una apreciación positiva en términos de respuesta rápida eficiente y adaptada localmente. Los datos del proyecto disponibles muestran que la educación radiofónica alcanzó al 4,5% de los 95.131 estudiantes de educación primaria matriculados en la gestión 2020 en los 16 municipios. El proyecto binacional ECHO tiene proyectado alcanzar al 11,3% de la población estudiantil de la región, es decir a 10.787 estudiantes además de 2.500 líderes locales y 44.691 habitantes de los territorios de Charagua, Boyuibe y Machareti.

Educación radial

El proyecto educación radial se focalizó en municipios con presencia indígena: San Antonio del Lomerío, Guarayos y Charagua. UNICEF e IRFA decidieron utilizar toda la experiencia y recursos existentes de “El maestro en casa” para ser ofertados al sistema de educación regular en primaria y secundaria. Para este propósito se coordinó con las autoridades municipales, educativas y originarias de los municipios seleccionados, realizando procesos de socialización de la propuesta y capacitación a los maestros que, de manera voluntaria, se ofrecieron a funcionar como facilitadores en sus comunidades.

⁷¹ Entrevistas sector salud y educación.

La metodología “El maestro en casa” fue adaptada para el contexto de la pandemia y la educación regular del nivel primario, se firmó un convenio de trabajo entre los actores involucrados, se convocó a participar de manera voluntaria a los maestros del nivel primario, que respondieron casi en su totalidad. En total, se implicó a 75 maestros que desarrollaron procesos de reflexión, adaptación de la metodología y trabajaron como facilitadores locales apoyando los procesos de aprendizaje a través de visitas domiciliarias, reuniones programadas en las escuelas con determinados cursos o llamadas y mensajes de WhatsApp. Asimismo, se entregaron mochilas con textos propios a todos los estudiantes participantes y se implementó la educación radiofónica con las características mencionadas entre los meses de octubre de 2020 y febrero de 2021, emitiendo un total 200 programas radiales. UNICEF financió toda la logística necesaria para llevar adelante esta experiencia. Los datos de monitoreo de UNICEF muestran la consecución de las metas propuestas, tanto en términos de maestros capacitados para adaptarse a la educación radial, como de niños beneficiados por el programa, tal y como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 5 Resultados de la acción educación radial en Charagua

	meta maestros	logrado	metas estudiantes	logrado
Autonomía indígena de Charagua	67	75	4.232	4.299

Fuente: Informes UNICEF

Nota: desagregación por género no disponible

Las valoraciones de esta experiencia piloto recogidas durante las entrevistas son positivas. La educación radial permitió una respuesta viable y contextualizada a la realidad del municipio, donde las características de tecnología aprovechable para una educación a distancia limitaban el uso del internet, e incluso para el uso de la radio se organizaron agrupaciones de vecinos en algunas casas debido a que no todos los hogares en el área rural cuentan con una radio. El enfoque adoptado hizo que las familias se involucren en el proceso educativo y apoyaran a los niños en sus tareas y en el cumplimiento de las horas de atención a los programas radiales. Una de las dificultades mayores fue que las dudas surgidas respecto a los contenidos, no siempre se podían resolver en casa, para lo cual se acudía a los profesores vía WhatsApp o de manera presencial. Se evidenció la potencialidad de la radio como iniciativa de relativo bajo costo⁷², y complementaria a los aprendizajes de la escuela, en una región donde los procesos de supervisión y apoyo al logro de aprendizajes son siempre muy necesarios.

Finalmente, se debe destacar que los procesos de reflexión sobre la situación excepcional de la pandemia ayudaron a sobrellevar la crisis emocional en la que estaban inmersos muchos estudiantes, profesores y padres de familia, con relación a experiencias de pérdidas e incidencias familiares por COVID-19. Estas actividades de tratamiento de “competencias blandas” es un efecto inesperado de la experiencia de educación radial. La experiencia del proyecto educación radial ha mostrado que la educación a distancia es posible en la región, con posibilidades futuras de mejorar en alcance y adaptarse a las necesidades de complementación de aprendizajes esenciales, promoción de temas transversales o técnicos para poblaciones de las áreas dispersas⁷³.

Proyecto binacional “escuelas resilientes y entornos protectores” (ECHO)

El proyecto binacional “Niños, niñas y adolescentes de comunidades indígenas del Chaco paraguayo y boliviano cuentan con escuelas resilientes y entornos protectores” inició su ejecución el 1 de junio de 2021 y tiene una duración prevista de 18 meses. El inicio del proyecto ha presentado retraso debido a las dificultades para contratar a un coordinador que pudiera estar basado físicamente en el territorio del Chaco (en este caso en la ciudad de Filadelfia, Chaco paraguayo). Las primeras actividades del proyecto iniciaron hacia finales del año 2021, por lo que el grado de implementación de las actividades es limitado. Las primeras actividades implementadas se han dirigido a capacitar a docentes sobre protocolos de regreso seguro, equipar con lavado de manos, bioseguridad y reforzar los consejos educativos en 8 escuelas de los tres municipios seleccionados⁷⁴. En consultoría con el IPELC, se ha elaborado un documento sobre el

⁷² Coste estimado de Bs, 56 por alumno (Entrevistas VTR-LPZ 23, 2022)

⁷³ Entrevistas sector educación

⁷⁴ La VTR no ha dispuesto de la información detallada para cada uno de los municipios.

manejo de riesgos desde el punto de vista guaraní y el mapa de riesgos y vulnerabilidades en las unidades educativas. Se han desarrollado talleres con maestros en los tres distritos educativos sobre gestión de riesgos y seguridad escolar. El informe de seguimiento disponible⁷⁵ muestra la mayoría de indicadores con valor cero, debido a las dificultades de inicio.

En términos de valor agregado en la respuesta de UNICEF a la pandemia en Chaco boliviano, destacan: i) la capacidad de capitalizar la experiencia de apoyo al Ministerio de Educación, el bagaje de socios locales con fuerte anclaje en territorio (IRFA) para identificar la dificultad de conectividad de las escuelas de áreas rurales e indígenas e implementar una respuesta rápida⁷⁶ ante la clausura repentina del año escolar (agosto 2020) con potencial de replicabilidad y, ii) el reconocimiento de UNICEF en el Chaco boliviano (a pesar de la modesta presencia desde hace años) como organización de referencia para desarrollar abogacía frente a múltiples actores institucionales y en los ámbitos de salud y educación.

4.3.2 ¿En qué medida UNICEF y el SNU han implementado programas conjuntos (multi-agencia), multisectoriales y multi-país para responder a las necesidades crónicas o emergentes de NNA y comunidades vulnerables en el Chaco derivadas de la pandemia durante 2020 y 2021?

La pandemia ha sido una crisis que ha propiciado una mayor colaboración entre agencias para responder de manera más eficaz y coordinada. Aun sin ser un programa conjunto, la colaboración con OPS/OMS ha sido esencial para facilitar la llegada de vacunas a Bolivia mediante el mecanismo COVAX, en el marco de la campaña de vacunación contra la COVID-19 que, hasta diciembre 2021, totalizaba alrededor de 6 millones de dosis.

A nivel de programas conjuntos, UNICEF participa desde marzo 2021 en el Programa para la elaboración de lineamientos de financiamiento para la respuesta a la violencia contra las mujeres, niñas y niños, en concertación con UNFPA y ONU Mujeres. El programa tiene alcance nacional y ha estado dirigido a asegurar que las instituciones del Estado, en sus tres niveles de gobierno, fortalezcan el financiamiento para la prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres y la niñez. La VTR no ha dispuesto de evidencia sobre la llegada de dicho programa a los territorios del Chaco boliviano.

El SNU ha impulsado un programa conjunto de refuerzo del sistema de salud en el marco de la pandemia específicamente dirigido al Chaco boliviano (Fortalecimiento de las capacidades de respuesta a la COVID-19 en establecimientos de salud y comunidades indígenas vulnerables en el departamento de Santa Cruz, Bolivia (municipios Cabezas, Camiri, Gutiérrez y Charagua). El programa conjunto se ha implementado en uno de los municipios donde UNICEF ha apoyado la respuesta a la continuidad educativa (Charagua) pero no se han identificado interacciones en el trabajo interagencial sobre el terreno.

Aunque no se trata de un programa conjunto (inter-agencial), el proyecto binacional ECHO (Bolivia, Paraguay) presente un enfoque intersectorial con integración de elementos novedosos de protección y de resiliencia al cambio climático. Se presenta a continuación un análisis sucinto de las fortalezas, oportunidades, debilidades, y amenazas identificadas a pesar de su limitada ejecución.

Tabla 6 Análisis DAFO (sucinto) del proyecto ECHO “escuelas seguras y resilientes”

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Enfoque intersectorial de atención a las necesidades de los NNA en la zona (con énfasis en protección y aspectos de género, educación, y	Contexto común de vulnerabilidad (Bolivia y Paraguay), donde las poblaciones guaraníes presentan necesidades de atención diferenciadas, y están expuestas a la	Retraso significativo en el inicio del proyecto y baja capacidad de ejecución. Enfoque humanitario (corto plazo) para enfrentar retos estructurales que	Algunos socios no disponen de presencia continua en el territorio para la ejecución del proyecto (pe: IPELC realiza recorridos mensuales y administra el

⁷⁵ Primer informe de monitoreo ECHO a diciembre 2021

⁷⁶ Ante la clausura oficial del año escolar en agosto de 2020, se operativiza la respuesta en un mes y ya en octubre 2020 6.200 niños y niñas de la primaria en Charagua inician actividades pedagógicas asistidas por radio y complementadas con apoyo local de sus maestros.

<p>resiliencia al cambio climático).</p> <p>Enfoque transfronterizo (colaboración bilateral entre OP).</p>	<p>precariedad de los servicios educativos, las debilidades institucionales de los gobiernos locales y el alcance limitado de las políticas públicas nacionales.</p> <p>Potencial establecimiento de alianzas con actores locales.</p> <p>Presencia de otras agencias del SNU en el territorio como OPS, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) que podrían generar concurrencia de acciones en la intervención actual.</p> <p>Experiencia de trabajo entre OP de dos países (mecanismo de coordinación nuevo).</p>	<p>requieren de abordajes de largo plazo y sistémicos.</p> <p>Necesidad de fortalecer a las unidades educativas para que los consejos educativos asuman roles de gestión y participación en el mantenimiento de los servicios básicos y los protocolos de seguridad con apoyo de las autoridades locales</p>	<p>proyecto desde su sede Santa Cruz).</p> <p>Dificultades en encontrar equipos locales (incluyendo socios especializados en protección).</p> <p>Riesgo de discontinuidad tras los 18 meses de ejecución del proyecto.</p> <p>Alcance débil de las políticas públicas y de la inversión estatal en los territorios del Chaco y limitación de articular con las administraciones públicas.</p> <p>Agudización de la vulnerabilidad climática en el Chaco</p> <p>Las entidades territoriales no disponen todavía de asignación de responsabilidades de la gestión de riesgos y normas que garanticen actuaciones y presupuestos que podrían ser activados en casos necesarios⁷⁷.</p> <p>Las instancias de participación local que intervienen en la planificación territorial, no priorizan los presupuestos para una mayor incidencia de las defensorías de la niñez</p>
--	--	--	--

En el caso de otras intervenciones del SNU en el Chaco boliviano, se puede mencionar: microprogramas radiales para brindar formación técnica a agricultores en el Chaco chuquisaqueño (FAO), información y comunicación sobre la emergencia sanitaria de la COVID-19 en el Chaco (Equipo Humanitario País) y fortalecimiento de medios de producción y acceso a alimentos en el Chaco tarijeño (PMA).

4.4 COORDINACIÓN

Resumen de la valoración de coordinación

La virtualidad y la pandemia han generado intercambios de experiencias entre OP de la región que han sido determinantes para el regreso al Chaco de UNICEF Bolivia y poner en práctica una experiencia piloto de educación radial adaptada a las especificidades geográficas y culturales de comunidades rurales e indígenas. También han ayudado a diseñar un nuevo proyecto binacional que abre nuevas perspectivas de coordinación programática entre países. La coordinación de UNICEF con los mecanismos gubernamentales de respuesta a la pandemia está bien documentada a nivel central. No obstante, la coordinación con los

⁷⁷ A la fecha, por ejemplo, se viene atravesando la amenaza de una sequía en los tres territorios del lado boliviano, sin que las alcaldías y la autonomía indígena hayan generado las alertas requeridas para las futuras intervenciones; es decir, declaratorias de emergencias, aprobación de planes de contingencia y presupuestos por emergencia, según la ley 602 vigente en el país y poco desarrollada en los niveles subnacionales, aspecto que genera respuestas erráticas y mal diseñadas.

mecanismos de respuesta a nivel subnacional y otras intervenciones agenciales en el Chaco boliviano parece menos estructurada y parecen existir oportunidades perdidas de complementariedad entre agencias sobre un mismo territorio. La ampliación de socios realizada por UNICEF para aumentar su capacidad de respuesta a nivel nacional durante la pandemia aparece limitada en el Chaco ya que esta región no forma parte de la priorización geográfica del actual CPD. La coordinación con LACRO ha sido decisiva para la formulación del proyecto ECHO y la obtención de fondos adicionales. Existe un buen nivel de consenso en relación al importante rol desempeñado por la OCR para reforzar la complementariedad y las sinergias del trabajo conjunto durante la pandemia e impulsar una nueva estrategia para el GChA con la que UNICEF está comprometida.

4.4.1 ¿Los mecanismos de coordinación han sido suficientes?

Internamente

En el marco de la respuesta a la pandemia en el Chaco boliviano, se han generado intercambios virtuales entre las oficinas de UNICEF Bolivia y sus homólogas de Perú, Ecuador y Paraguay en la búsqueda de experiencias para construir una propuesta de educación a distancia viable para zonas rurales e indígenas. Aunque han sido mecanismos de comunicación adhoc entre OP, resultado de las necesidades derivadas de la pandemia, el intercambio de experiencias ha sido decisivo para orientar el curso de las dos acciones de UNICEF específicas al Chaco boliviano. En primer lugar, a partir de las experiencias compartidas con Perú, se definió la intervención en educación radiofónica con IRFA. En segundo lugar, en el caso del proyecto binacional “escuelas seguras y resilientes”, se ha generado un proceso interesante de trabajo multisectorial y multipaís cuya ejecución, en caso de avanzar positivamente, permitirá aprendizajes de una experiencia concreta de trabajo entre dos OP (Bolivia y Paraguay) y entre varios programas de UNICEF, tal y como se refleja en los resultados esperados del proyecto: protección, género, gestión de riesgos, WASH, cambio climático y educación. Es la primera vez que UNICEF plantea una intervención transfronteriza, de carácter humanitario, focalizada en territorio y vulnerabilidades de comunidades indígenas, y con diversos ámbitos programáticos interrelacionados, con foco en género y protección. La coordinación del proyecto binacional está basada en Filadelfia y existe cierto grado de coordinación temática” entre oficiales de programas de las dos OP.

Externamente

UNICEF ha coordinado su apoyo a la respuesta nacional a través de los mecanismos institucionales previstos en el marco legal, activados para responder a la pandemia. A nivel nacional, UNICEF se integró al Comité de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN), liderado por el Ministerio de Defensa e integrado por otros ministerios, agencias del SNU (p.e: OPS), organismos internacionales y nacionales, lo permitió participar en el foro de máximo nivel de análisis y decisión durante la pandemia. UNICEF también estableció comunicación y coordinación regular con el Ministerio de Salud, en calidad de instancia de referencia especializada. La respuesta a nivel subnacional se articuló con los Comités de Operaciones de Emergencia Departamental (COED) y municipales (COEM), pero no se dispone de información específica sobre la coordinación con estos niveles de la administración pública en el Chaco boliviano.

En el marco del SNU, UNICEF ha participado de los mecanismos de coordinación del Equipo Humanitario de País, ha liderado los comités de educación y WASH, y co-liderado los de salud y protección. Como parte de las sinergias interagenciales durante la respuesta a la pandemia, destacan la colaboración a nivel nacional entre UNICEF y el Fondo de las Naciones Unidas para la población (UNFPA) para la continuidad de servicios de salud adolescente y con OPS y PMA para apoyar la asistencia a pacientes de COVID-19 en centros de aislamiento prioritarios. De especial importancia es la coordinación entre UNICEF y OPS para el apoyo a la vacunación contra la COVID-19, en el marco del mecanismo COVAX. No se ha dispuesto de información para apreciar los efectos de estas coordinaciones en las acciones específicas de UNICEF en el Chaco boliviano, aunque se dispone de evidencia parcial recogida de las entrevistas VTR al sector de salud, donde se identifica el apoyo de UNICEF a las redes de salud en el Chaco en los suministros para garantizar las cadenas de frío para la vacunación contra la COVID-19. Se han identificado acciones agenciales en el Chaco boliviano (p.e: OPS/OMS y UNFPA contribuyeron a la difusión de información sobre COVID-19 en idiomas originarios a través de radios comunitarias) que parecen presentar sinergias importantes con las acciones de UNICEF. No obstante, no se han identificado mecanismos que reforzaran las sinergias

interagenciales sobre un mismo territorio, lo que indicaría la necesidad de mejorar los mecanismos de trabajo conjunto en el nivel subnacional. Desde un punto de vista territorial de eficiencias y sinergias del SNU, es deseable la concurrencia y complementación de las intervenciones de las agencias ya que podrían incidir de manera más efectiva en políticas públicas de gobiernos locales y regionales, contribuir a mayor visibilización de la región ante los niveles nacionales de los dos países y ganar en alcance sobre las comunidades.

La irrupción de la pandemia motivó el establecimiento de nuevas alianzas entre UNICEF y otros socios nacionales (nuevas instancias de gobierno central y departamental, sector privado - esencial para facilitar la conectividad durante la pandemia -, OSC). La mayoría de estas alianzas han tenido alcance nacional o se focalizan en territorios específicos. A nivel del Chaco boliviano, se han identificado pocas nuevas alianzas con actores locales y, cuando existen, están vinculadas a actividades concretas y de duración limitada (p.e: IRFA), ya que el Chaco no forma parte de la priorización geográfica del actual CPD. Para la implementación de la educación radiofónica en el Chaco boliviano se realizaron alianzas con los socios correspondientes, tales como IRFA, las direcciones distritales de educación, las entidades territoriales autónomas, los profesores y las autoridades indígena; existe buen nivel de consenso en las entrevistas en que la articulación de estas alianzas ha contribuido al éxito de la intervención.

Para el caso del proyecto binacional, en ejecución actualmente, se han realizado alianzas externas con UNICEF Paraguay, el IPELC, las autoridades locales territoriales, indígenas y del sector educativo, estando aún pendientes más vinculaciones con acciones de otros organismos de cooperación en la zona como Visión Mundial, Plan internacional, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el PMA, la FAO y la OPS. La necesidad de reforzar las alianzas y la coordinación entre organizaciones con óptica trinacional para ganar en alcance programático e incidencia son parte de las recomendaciones de ECHO a la formulación del proyecto (aspectos también mencionados en entrevistas con informantes clave). La ampliación del trabajo en red con más organizaciones locales y entidades territoriales (municipios, territorios indígenas) sugiere que es posible conseguir sostenibilidad y mayor alcance local.

A nivel del SNU, la OCR Bolivia ha realizado una función central de coordinación y gestión del trabajo interagencial que se ha reflejado en dos ámbitos diferenciados pero complementarios; en primer lugar, reforzando la cohesión del SNU durante la respuesta a la pandemia (tanto en la fase de respuesta humanitaria como de apoyo a la estabilización y recuperación socioeconómica); en segundo lugar, impulsando la formulación de una nueva estrategia trinacional para el GChA, actualmente en curso y en la que UNICEF está activamente implicada.

La OP presenta un liderazgo relevante en el impulso a una agenda sobre cambio climático en la agenda política y normativa nacional aunque los graves retos medioambientales en la ecorregión del Chaco (y sus impactos en protección, educación, medios de vida, acceso a agua y medio ambiente seguro, vivienda, etc) todavía parecen insuficientemente visibilizados programáticamente. LACRO ha jugado un papel decisivo en la formulación del proyecto ECHO y en la movilización de fondos adicionales durante la pandemia.

4.5 APRENDIZAJES DERIVADOS DE LA RESPUESTA DE UNICEF A LA PANDEMIA EN EL CHACO.

4.5.1. ¿Cuáles son las principales lecciones y buenas prácticas que han surgido de la implementación de las intervenciones de UNICEF en el Chaco durante la pandemia COVID-19? ¿Cuáles son los aspectos positivos emergentes y que podrían ser replicadas en otros contextos dentro del Chaco (pe: urbano/rural, entornos de bajos recursos/altos recursos, especificidades de la región, etc.)?

Los aprendizajes de las intervenciones de UNICEF en el Chaco boliviano se concentran en el ámbito de la educación y la construcción o recuperación de alianzas con actores locales.

- La reorganización del trabajo en la modalidad virtual facilitó el trabajo a distancia con los socios de UNICEF, permitiendo la continuidad educativa en el Chaco boliviano de manera rápida y coste-efectiva, demostrando su potencialidad para lograr un buen trabajo interinstitucional. La revalorización de la experiencia del IRFA en la educación alternativa de poblaciones indígenas y no-indígenas en la zona a través de metodologías semipresenciales es una fortaleza que podría ser canalizada para programas dirigidos a complementar la educación regular. El alcance de la fundación IRFA a través de Radio Santa Cruz llega a todo el departamento, forma parte de la obra de los jesuitas y en enlace con otras radioemisoras y fundaciones tienen alcance nacional.
- En la misma experiencia de educación radiofónica se trabajó con docentes, quienes asumieron voluntariamente el rol de facilitadores, además, el desarrollo de un módulo de apoyo y discusión socioemocional que permitió canalizar todas las experiencias y afectaciones personales de la pandemia, apoyando en su asimilación y generando un alto compromiso de participación y acción.
- La alianza con el IPELC, socio de uno de los componentes del proyecto binacional ECHO “escuelas resilientes y seguras”, permitió una buena llegada y aceptación entre las escuelas, debido a que esta institución trabaja de manera especializada en zonas de presencia indígena, recuperando prácticas y saberes locales para insertarlos en la programación regular del currículo y en la dinamización de los consejos educativos comunitarios (referente local de gestión y apoyo de las unidades educativas, en el marco del modelo socioproductivo comunitario propuesto en la ley de reforma educativa 070, entre las que destaca el uso de las lenguas nativas, la ejecución de proyectos sociocomunitario productivos que complementan el avance curricular involucrando a las familias y el desarrollo de los currículos regionalizados complementarios al currículo general).
- Las dos intervenciones en el Chaco boliviano evidenciaron la necesidad de monitorear y fortalecer la eficacia de las políticas públicas en los gobiernos subnacionales, de optimizar y coordinar los recursos de los niveles departamentales y nacionales, y de mayor presencia institucional en la zona para coadyuvar esta concurrencia entre niveles de la administración pública. Por ejemplo no existen indicadores actualizados a nivel municipal de cobertura y permanencia en el sistema educativo, o sistemas de medición de los aprendizajes. Sin estos insumos es difícil valorar la universalización de la escuela o su calidad. Lo propio puede decirse del aprendizaje de lenguas originarias en el sistema educativo, que si bien formalmente está asignado, no se evidencian mecanismos de evaluación que indiquen el estado de su desarrollo.
- El territorio posee muy poca información desagregada sobre la situación de la niñez y los actuales sistemas nacionales de información de salud y educación no son aprovechados en el nivel local para el accionar de sus políticas. Además, tampoco existen sistemas de información generados por las defensorías de la niñez disponibles para reforzar el análisis de derechos y brindar una visión integral de la situación de la infancia. Esta constatación de falta de monitoreo de los datos locales para la planificación cuestiona las políticas de los niveles gubernamentales y su capacidad de concurrencia tal y como establece la constitución.

4.5.2 ¿Cuáles han sido los mayores desafíos encontrados por UNICEF para responder en el Chaco durante la pandemia COVID-19?

- La transicionalidad gubernamental, las rotaciones en decidores políticos y posiciones técnicas de administraciones públicas, y la conflictividad político social, ha generado incertidumbre y dificultado el establecimiento de acuerdos entre UNICEF y socios nacionales.
- La región del Chaco boliviano no estaba dentro de las prioridades geográficas del CPD y UNICEF había terminado sus programas en la zona desde hacía varios años, por lo que tuvo que explorar nuevas alianzas con actores e instituciones locales, al mismo tiempo que continuar trabajando en sus zonas de intervención programática y apoyando la respuesta nacional a la crisis.
- Uno de los factores que dificultó la celeridad de la respuesta en educación fue la incertidumbre sobre el comportamiento de la pandemia; entre la suspensión temporal de clases (12 de marzo 2020) y la clausura definitiva del año escolar (31 de agosto 2020), el Ministerio de educación no se definió

directrices claras y mantuvo la idea de un posible retorno a clases, lo que repercutió en la práctica en el establecimiento errático e individualizado de diferentes estrategias de continuidad en cada escuela. Cuando finalmente se decidió la clausura del año escolar, el temor al contagio condicionó todos los procesos de organización de la intervención en Charagua y de las capacitaciones iniciales, debiendo adoptarse un formato de trabajo virtual.

- En el ámbito pedagógico si bien los materiales eran contextualizados a la zona, sus destinatarios originales eran personas adultas de educación alternativa, lo que ha dificultado el trabajo con niños y ha requerido la ayuda de los profesores para su adaptación a la educación primaria.
- En el caso del proyecto binacional ECHO “escuelas resilientes y seguras”, aunque en fase inicial de implementación, la identificación de un coordinador sobre el terreno ha sido demorada y el componente de protección ha tenido dificultades para encontrar una alianza local especializada.
- En salud, las referencias durante la pandemia al segundo nivel de atención han implicado el traslado de pacientes a hospitales que muchas veces no contaban con las especialidades básicas y, en algunos casos, se han realizado directamente a hospitales de tercer nivel que estaban colapsados. Asimismo, la distribución de las neveras para el traslado de las vacunas desde las cabeceras municipales a las estructuras sanitarias rurales se ha visto dificultada por problemas logísticos e insuficiencia de equipamiento en las unidades sanitarias alejadas. Se ha identificado también rechazo al proceso de vacunación a causa de la presión de los movimientos antivacunas y otros sectores y la falta de recursos humanos para atender el proceso de vacunación masiva⁷⁸.
- La comunicación sobre la importancia del lavado continuo de manos, considerando que las poblaciones del Chaco boliviano sufren de sequía recurrente y no disponen de agua suficiente para satisfacer sus necesidades básicas no ha ido acompañada de alternativas y búsqueda de formas de acceso a agua más predecibles, incorporando además los saberes locales.

4.6 APRENDIZAJES DERIVADOS DE LAS INTERVENCIONES PASADAS DE UNICEF (ÚLTIMOS 10 AÑOS APROX) EN EL CHACO.

4.6.1 ¿Cuáles son las principales lecciones y buenas prácticas que se pueden recuperar de las intervenciones pasadas de UNICEF en el Chaco?

La mayor intensidad de trabajo de UNICEF en el Chaco boliviano está comprendida en el periodo que va desde fines de los años 80 hasta los primeros años del presente siglo. Durante más de una década, la estrategia de trabajo de UNICEF generó resultados de largo alcance y con impacto sistémico. Algunos de esos aprendizajes se han logrado recuperar en la VTR entrevistando a actores y autoridades que estuvieron implicados en las diferentes actuaciones de UNICEF en el Chaco boliviano.

Se destacan el diseño de una propuesta de educación intercultural bilingüe (EIB) para la escuela primaria, que además convoque a la participación de los padres de familia en la educación, fue recogida en dos leyes educativas (1565 de 1994 y 070 de 2010⁷⁹), ofertando una educación pertinente para los pueblos originarios del país. Esto fue posible por el estrecho relacionamiento que tuvo UNICEF con el Ministerio de Educación y la alianza con las organizaciones indígenas más importantes del país de ese entonces (la Confederación Indígena del Oriente Boliviano CIDOB, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia CSUTCB y la APG, asimismo la Confederación Sindical de Maestros rurales de Bolivia (CONMERB)). El equipo técnico indígena guaraní, con la asesoría de la APG, lograron la normalización de la

⁷⁸ Fundación ARU (2022) Informe de Apoyo al Sistema de Monitoreo de Desempeño Humanitario de UNICEF; entrevistas sector salud. “queda de manifiesto las deficiencias que ha presentado la cadena de frío sobre todo en cuanto a determinados tipos de vacunas y a territorios específicos.”

⁷⁹ El desarrollo de la metodología de enseñanza denominada EIB (Educación, Intercultural bilingüe) fue posible con la contribución del PEIB y forma actualmente, parte de la enseñanza obligatoria, en zonas donde la lengua materna es indígena, del nivel primario en todo el país. La actual valoración de este tipo de enseñanza y sus resultados es un tema pendiente de valoración.

escritura de la lengua⁸⁰, lo que permitió su desarrollo para trabajar en el contexto escolar haciendo uso del guaraní como primera lengua de enseñanza. Además, el currículo explicitado en los textos de alfabetización de ese entonces, abordaban la temática de la “agenda de trabajo” de la organización guaraní.

Por su parte, el Programa PRO GUARANI, programa de apoyo al pueblo guaraní trabajó de manera integral en todo el Chaco boliviano; estableció un equipo técnico de trabajo en Camiri para apoyar el desarrollo de tres componentes en la zona: salud/nutrición, educación y apoyo a la mujer. El empoderamiento de la identidad guaraní afianzó a las organizaciones indígenas y surgió en el territorio chuquisaqueño (que era el más sometido al régimen de empatronamiento) el Consejo de Capitanes guaraníes de Chuquisaca (CCCH) y las capitanías zonales en toda la región del Chaco, llegando en la actualidad al número de 29 zonas y capitanías. Las exautoridades guaraníes y técnicos de aquella época reconocen que el proceso de alfabetización emprendido del pueblo guaraní permitió una vinculación entre las zonas guaraníes; en los procesos de alfabetización se generaron diálogos y reflexiones sobre el currículo Piset muy vinculado a la problemática indígena de esa época, contribuyendo de esta manera con la revitalización del uso de la lengua en la educación, el fortalecimiento de las organizaciones indígenas y la reivindicación de derechos.

En el primer periodo de municipalismo (1994 - 2007), UNICEF trabajó en la provisión directa de servicios con contrapartes municipales, desarrollando políticas a favor de la infancia con incidencia en la planificación municipal, la demanda informada y la vigilancia social. En este periodo los sectores salud/nutrición, educación, protección promovieron estrategias y presupuestos municipales a favor de los NNA. El modelo de gestión municipal fue valorado positivamente ya que se logró incluir objetivos y presupuesto en la planificación de los municipios intervenidos y se redujeron inequidades de acceso en educación en zonas priorizadas. Entre los logros de este periodo, UNICEF logró construir, junto con el Ministerio de Planeamiento, un índice municipal de desarrollo infantil, que permitió seleccionar zonas de intervención rezagadas para su intervención local y se potencian los proyectos sectoriales (salud/nutrición, educación y protección). De esta forma, se mejoraron las condiciones de un entorno institucional de gobiernos locales protectores de los derechos de la niñez y adolescencia en el Chaco boliviano⁸¹.

Entre 2008 y 2012 se describen logros importantes a favor de los NNA en el Chaco chuquisaqueño, tales como estrategias de acceso a la escuela para NNA que viven en zonas distantes que perduran en la actualidad en los municipios de Monteagudo, Huacareta, Muyupampa, Machareti y Huacaya (p.e: transporte escolar, internados rurales con módulos productivos y operativos de detección de ausentismo escolar), al igual que el desarrollo de sistemas descentralizados de provisión de agua y saneamiento básico, y el fortalecimiento de las defensorías municipales de la niñez y adolescencia.

4.6.2 ¿Cuáles han sido los mayores desafíos encontrados por UNICEF para contribuir a la protección de NNA en el Chaco en el pasado?

Uno de los mayores desafíos para establecer políticas e instituciones que creen un entorno favorable para la infancia en Bolivia tiene que ver con las competencias de los niveles de gobierno establecidas en la Constitución Política del Estado (CPE), no siempre efectivamente operacionalizadas. Las políticas en salud, educación y protección requieren de concurrencias y aportes de distintas instituciones y niveles de gobierno (local, departamental y nacional), aspecto que genera fragmentación y requirió de importantes esfuerzos de UNICEF como “articulador” e “impulsor” de temas de infancia en la agenda de desarrollo local. En este contexto, fueron necesarios programas de cofinanciamiento, monitoreo, información y sensibilización, en una zona muy dispersa, de difícil acceso y con muchos problemas de comunicación, aspectos que afectaron el ritmo de ejecución de las actividades, dificultaron la coordinación y encarecieron los costos de los programas destinados a la niñez y adolescencia.

La vulnerabilidad a la sequía recurrente y el escaso desarrollo tecnológico de la producción agropecuaria obliga a muchas familias a complementar sus ingresos con ciclos de migración laboral que permiten su

⁸⁰ Normalización de la lengua en su acepción lingüística, es decir la producción de reglas y normas para posibilitar su escritura y la incorporación y recreación de nuevos términos de uso actual.

⁸¹ Estos logros son referidos en la valoración del CPD 2003-2007, además reportado en las entrevistas VTR del sector de gobiernos locales.

subsistencia, pero a la vez debilitan las organizaciones comunitarias, los mecanismos de protección familiar, las estructuras familiares y dificultan la implementación de intervenciones de desarrollo productivo.

Un reto persistente en la zona para NNA es la insuficiente oferta educativa para completar el bachillerato; muchos niños y jóvenes deben dejar el entorno protector de su comunidad para trasladarse a vivir en internados o salir a las ciudades para completar su educación, exponiéndose a riesgos de un contexto poco respetuoso de los derechos de NNA indígenas. Por otra parte, una vez abandonada la comunidad, quienes alcanzan el objetivo de completar su educación secundaria u otros niveles superiores, parecen estar destinados a emigrar en forma permanente ya que no tienen oportunidades laborales en sus zonas de origen, lo que genera marcados procesos de migración en varios municipios del Chaco boliviano.

El sistema de salud se caracteriza por su fragmentación, con una débil rectoría debido a los procesos inconclusos de descentralización que incorporan actores institucionales de los tres niveles de gobierno generando duplicaciones e ineficiencias en un territorio con altos costos de operación debido a su gran extensión y dispersión poblacional. Destacan los procesos de gestión de recursos humanos, con dificultades por la multiplicidad de fuentes de financiamiento y mecanismos de contratación, insuficiente capacidad resolutoria por falta de complementariedad en las redes de salud, débil capacitación para la respuesta local a problemas de salud con potencial epidemiológico, participación social en mecanismos de control que generan tensión entre la institución y la comunidad por intervenciones político partidarias de diferentes niveles administrativos del país.

En el caso de la protección de los niños contra la violencia, UNICEF contribuyó decisivamente con el establecimiento de las Defensorías de la niñez y adolescencia en los municipios. Sin embargo, no se han contado con los recursos para prevención y supervisión de derechos de infancia en las comunidades. Además, es un tema que muchas veces es escondido en el entorno familiar o comunal bajo la premisa de usos y costumbres a la que aluden los agresores.

Algunos aspectos de la cosmovisión, valores y prácticas socioculturales guaraníes no coinciden con los valores y enfoque de derechos de la lógica “occidental”; la incompreensión cultural ha derivado, muchas veces, en fracasos de acciones de desarrollo. Asimismo, la tendencia a idealizar a la población guaraní y a las organizaciones que la representan ha disimulado la existencia de disputas internas debidas a intereses de grupo, familiares o personales. Algunos exfuncionarios de proyectos en zonas indígenas manifestaron su preocupación por el uso discrecional que se hizo de los bienes con posterioridad al cierre de proyectos y las prácticas de “asistencialismo”, lo que ha provocado que las instituciones de cooperación hayan disminuido su apoyo.

5 ANÁLISIS PROSPECTIVO.

5.1 ¿Cuáles son los riesgos y vulnerabilidades (cronificados y que han emergido durante la pandemia) para el pleno ejercicio de los derechos de NNA comunes a los tres países del Chaco que pueden persistir en el futuro? ¿Y los riesgos y vulnerabilidades relevantes, específicos a determinadas áreas geográficas o comunidades del Chaco?

Los apartados siguientes describen los riesgos y vulnerabilidades que han emergido durante la VTR y sobre los cuales ha existido un razonable nivel de coincidencia entre diferentes fuentes. Las comunidades del Chaco boliviano están sometidas también a otros numerosos factores de riesgo y vulnerabilidades que se han agravado durante la pandemia (p.e: sequías, degradación ambiental, incendios, enfermedades transmisibles, desarrollo de nuevas infraestructuras, migración, etc) que aparecen reflejados en estudios recientes⁸². A continuación, se detallan los riesgos y vulnerabilidades con una óptica de garantes de derechos de la niñez y adolescencia: las familias, las comunidades y el Estado.

Las familias

La pandemia afectó las posibilidades de movilización durante 2020, disminuyó la oferta laboral, afectó el ciclo de migraciones laborales, limitó las opciones de acceder a medios de vida e incrementó la inseguridad alimentaria. En la dinámica de las familias se acentuó la realización de múltiples actividades para generar ingresos y satisfacer necesidades básicas, con cambios relevantes que dan cuenta del hecho que el trabajo en el sector agropecuario dejó de ser la principal actividad en el ingreso familiar. Se organizaron acciones solidarias entre las familias, consistentes en compartir los víveres disponibles e incrementar la recolección, la caza y la pesca en los lugares donde aún es posible⁸³.

La suspensión de clases, como efecto de la pandemia, potenció las prácticas migratorias juveniles. En el año 2021, cuando ya empezó a normalizarse el flujo del transporte, hubo también mucha migración de jefes de hogar en busca de empleo a otras zonas. En 2022, la sequía que amenaza la pérdida de las cosechas en muchos lugares del Chaco boliviano está intensificando los movimientos migratorios. La VTR ha constatado que en zonas guaraníes, las autoridades locales que tradicionalmente eran varones ahora son mujeres debido, entre otras causas, al incremento de la migración entre los varones⁸⁴.

Las comunidades

Las organizaciones comunales y las organizaciones indígenas han sufrido un debilitamiento en sus capacidades organizativas y roles por la suspensión de reuniones ordinarias y asambleas durante la pandemia. En este contexto, las organizaciones como la CCCH, APG y la Organización de Capitanes Weenayek y Tapiete (ORCAWETA) se encuentran debilitadas en su conformación y con escasas posibilidades de movilización; las ONG que apoyaron en el pasado su fortalecimiento son cada vez más escasas y la crisis política de los últimos años también generó disputas internas; muchos de los líderes indígenas pasaron a militar a la acción política o la función pública, quedando las organizaciones indígenas con dificultades internas.

El Estado

La recuperación del Producto Interior Bruto (PIB) en 2021 (+6,11%⁸⁵), tras la contracción sufrida por la pandemia en 2020 (-8,7%⁸⁶), ha ido acompañada de un incremento significativo de la deuda pública total⁸⁷

⁸² El documento de “Análisis y Recomendaciones para un abordaje transfronterizo y trinacional del Gran Chaco Americano” impulsado por el SNU y elaborado por Redes Chaco es un documento reciente y de referencia al respecto.

⁸³ Entrevistas misión a terreno Chaco boliviano

⁸⁴ La sequía que se ha presentado en la campaña agrícola 2022 en varios municipios del Chaco boliviano ha sido expuesta en declaratorias de emergencias de municipios del territorio, como por diversas declaraciones de prensa de organizaciones sociales e indígenas.

⁸⁵ Instituto Nacional de Estadística (INE)

⁸⁶ Instituto Nacional de Estadística (INE)

⁸⁷ Incluye la del gobierno central, gobiernos subnacionales, empresas públicas, acreedores externos y privados nacionales, y sector público financiero, incluido el Banco Central de Bolivia

(estimada en un 80% del PIB para 2022⁸⁸), debido al esfuerzo gubernamental para mitigar los efectos de la pandemia sobre la economía.

Los diferentes niveles del Estado disponen de menos recursos financieros para el cumplimiento de sus competencias debido a la peor recesión económica en los últimos 66 años⁸⁹. En particular, los municipios productores de hidrocarburos en el Chaco boliviano, que reciben de fondos adicionales denominados “regalías petroleras”, han visto afectados sus ingresos por el bajo desempeño del sector. En este contexto, muchos gobiernos locales han incurrido en endeudamientos para responder a la crisis sanitaria en las gestiones 2020 y 2021 que afectan la actual disponibilidad de fondos. Existe una menor disponibilidad de fondos públicos, pero se necesita ejecutar planes de contingencia post-pandemia, garantizar el retorno a la nueva normalidad de los servicios públicos (suministros y adecuaciones de infraestructura en las escuelas y postas sanitarias) y organizar una respuesta sistemática frente a nuevas emergencias como la actual sequía que, debido a su intensidad, requiere ser atendida con fondos departamentales y nacionales.

En este contexto, se han visto reducidos los presupuestos asignados a educación, salud y defensorías de la niñez, lo que incidirá en una menor capacidad de atención, afectando la calidad de los desayunos escolares, las obras de mantenimiento de infraestructura, las compras de suministros de bioseguridad, los costos operativos del mantenimiento y funcionamiento de los establecimientos de salud y ambulancias, los complementos nutricionales para menores (“Nutribebe”) y para adultos mayores (“Carmelo”), las contrataciones de los equipos de defensorías y los gastos para su movilización.⁹⁰

Otros desafíos estructurales persistentes en el Chaco boliviano

Los párrafos siguientes presentan desafíos estructurales del Chaco boliviano documentados durante la VTR (principalmente mediante revisión documental y entrevistas). Se trata de retos crónicos que en el Chaco pueden tener manifestaciones específicas pero que, con mayor o menor intensidad, pueden existir en otras regiones del país. Tampoco pretende ser un listado exhaustivo de las inequidades en el Chaco, teniendo en cuenta la multi dimensionalidad de los retos que afectan a la eco-región⁹¹.

a) Desarrollo económico, cambio climático y gestión de riesgos

- La administración y desarrollo del Chaco boliviano ha sido una dificultad histórica que no ha terminado de resolverse⁹² pese a la explotación de hidrocarburos, ya que la pobreza sigue vigente en el territorio (12 de los 16 municipios del Chaco boliviano presentan valores de NBI superiores a la media nacional y, en particular, destacan Gutiérrez, Huacaya, Huacareta y Lagunillas, con valores entre 74% y 87% de la población con NBI⁹³). La planificación del desarrollo en el Chaco se encuentra fragmentada en los planes territoriales de 16 gobiernos locales, 3 gobiernos departamentales (excepto el departamento de Tarija que creó tres subgobiernos autónomos para cada municipio de su territorio - Yacuiba, Villamontes y Carapari) y los planes sectoriales de reparticiones ministeriales y de instituciones del gobierno nacional⁹⁴. Esto ha impedido una visión global de desarrollo del territorio, y el trabajo en red de las instituciones de los niveles estatales. Evidencia de ello, es la falta de datos de análisis socioeconómico del territorio y la inexistencia de encuentros estatales de la región del Chaco boliviano para la planificación, y el monitoreo de sus políticas. Es un tema pendiente el establecimiento de un trabajo regional en el Chaco boliviano que permita vincular a los actores del desarrollo tanto público como privado.
- La dispersión geográfica de las comunidades dificulta el acceso a servicios públicos. Además, este territorio tiene una extensa frontera limítrofe con dos países, que facilita el paso transfronterizo de actividades ilícitas como el contrabando y el narcotráfico con Paraguay y la Argentina.⁹⁵

⁸⁸ Banco Mundial (2022) Consolidar la recuperación: aprovechando las oportunidades del crecimiento verde.

⁸⁹ INE 2021

⁹⁰ Un ciclo entre el deterioro de la economía y la preservación de la democracia 2015-2022. Fundación Jubileo.2022

⁹¹ Ver Informe del SNU y Redes Chaco (2021) Análisis Multidimensional Gran Chaco Americano

⁹² Conclusiones político institucionales del estudio análisis multidimensional del Chaco. Redes Chaco.2021

⁹³ Ver Necesidades básicas insatisfechas (NBI), por año y situación de pobreza, según municipio (UDAPE - Unidad de análisis de políticas sociales, año 2012, últimos datos oficiales disponibles).

⁹⁴ Planificación establecida en la ley 777

⁹⁵ Redes Chaco, 2021

- Las organizaciones indígenas han avanzado reivindicando sus derechos y actualmente participan de espacios de poder en los municipios donde la cantidad de su población no es la mayoritaria o bien han asumido el control pleno de los gobiernos locales (autonomías indígenas). De las 33 autonomías indígenas en proceso en Bolivia, 4 se encuentran en el Chaco y necesitarían ser fortalecidas para afrontar el desafío de su administración territorial, como sucediera en el pasado cuando se estableció una agenda de trabajo (PISET), que orientó el trabajo de la organización guaraní⁹⁶.
- El monitoreo de datos climáticos ha permitido pronosticar una mayor vulnerabilidad del Chaco para los próximos años⁹⁷. Sin embargo, grandes ríos surcan su territorio como el Pilcomayo y el río Grande y existen depósitos utilizables de reservorios de agua subterráneos, que la falta de inversión pública y privada no han sabido aprovechar para generar sistemas de riego y provisión de agua. La fragilidad del ecosistema al régimen de lluvia se acentúa con el comportamiento actual del clima que distribuye las lluvias en periodos más cortos y con incidencia de copiosas lluvias que generan desastres en las comunidades de los márgenes de los ríos. En la región chaqueña se presentan frecuentemente emergencias relacionadas con sequías, riadas, e incendios y no se cuentan con unidades municipales o autonómicas responsables de su gestión, tampoco normativas, reglamentos y presupuestos locales que permitan su accionar oportuno en coordinación con las otras instancias de gobierno subnacional y nacional⁹⁸. Los municipios de los departamentos de Santa Cruz, Tarija y Chuquisaca figuran entre los más amenazados por la sequías.⁹⁹ Según UNICEF¹⁰⁰ y otros estudios¹⁰¹, los NNA que viven en entornos rurales sentirán de forma particular los impactos del cambio climático. Existe en las áreas rurales un menor acceso a la salud, a la educación y a los servicios básicos, siendo la economía familiar altamente dependiente de la tierra y los recursos naturales, sectores muy sensibles a los cambios del clima. Cuando las familias pierden su sustento, los NNA se ven más expuestos a la desnutrición tanto durante el periodo gestacional como en la niñez, afectando de manera negativa la posibilidad de alcanzar su potencial de crecimiento y desarrollo. Esta malnutrición con frecuencia es además la causa subyacente de mortalidad infantil al favorecer la adquisición de enfermedades infecciosas con mayor frecuencia y severidad, ingresando en un ciclo infección-desnutrición difícil de romper¹⁰². No se dispone de datos específicos sobre el impacto medioambiental en NNA del Chaco boliviano (o de otras zonas del país); en este contexto, UNICEF recomienda implementar esfuerzos que conduzcan a generar evidencia científica territorializada sobre cómo el cambio climático y la degradación ambiental afectan de forma multidimensional a los NNA sobre la base de escenarios climáticos actualizados¹⁰³.

b) Educación

- El cierre de las escuelas en el año 2020 y la semi presencialidad en el 2021 no solo ha generado rezago escolar, sino que también ha expuesto a mayores vulnerabilidades a la infancia, incrementándose la explotación laboral y violencia familiar. Se ha dificultado el acceso a la alimentación complementaria escolar, las campañas de prevención de violencia, de vacunación, y la atención de temas transversales de salud escolar.
- La niñez y la adolescencia rural y de pueblos indígenas tienen grandes desventajas para acceder a la escuela y proseguir sus estudios. La dispersión de la población y las distancias obligan a establecer a los municipios diferentes políticas¹⁰⁴. Todas esas modalidades educativas requieren de una supervisión cercana para su buen funcionamiento y calidad y los datos disponibles muestran que la

⁹⁶ Entrevistas sector educación VTR

⁹⁷ Indicador de vulnerabilidad en conclusiones dimensión ambiental, Análisis multidimensional del Chaco. Redes Chaco 2021

⁹⁸ Entrevistas gobiernos locales

⁹⁹ Santa Cruz aporta más de la mitad de los km² amenazados por sequía a escala nacional. Por su parte, el departamento de Tarija presenta la mayor proporción de su superficie bajo rango de amenaza alta (23,600 km²), incluyendo al 36.1% del total de su población (MPD, 2014). El riesgo de sequía cobra especial importancia en los municipios de Charagua y Gutiérrez (departamento de Santa Cruz), donde la población de 0 a 18 años representa más del 50.01% del total poblacional del municipio, y en los municipios de Macharetí (departamento de Chuquisaca), Yacuiba, Villamontes.

¹⁰⁰ UNICEF (2021) Los niños, niñas y adolescentes de Bolivia frente al cambio climático análisis de situación.

¹⁰¹ Hoffman & Grigera, 2013

¹⁰² PNUD & PROCOSI, 2013

¹⁰³ ¹⁰³ UNICEF (2021) Los niños, niñas y adolescentes de Bolivia frente al cambio climático análisis de situación.

¹⁰⁴ Transporte escolar en algunas rutas seleccionadas; en muchas comunidades con baja matrícula por grado, la modalidad de unidades educativas multigrado en primaria; el mantenimiento de internados rurales para que niños de comunidades de la zona puedan acceder al nivel secundario, la secundaria modular multigrado para zonas alejadas donde existen muy pocos estudiantes.

matrícula escolar está bajando en algunos municipios del Chaco chuquisaqueño (Huacareta, Macharetí, Monteagudo, Muyupampa) y del Chaco cruceño (Camiri, Cuervo)¹⁰⁵.

- En relación a la EIB como política pública educativa del Estado, se encuentra en la actualidad que la lengua indígena es usada durante los primeros años de la escuela en zonas indígenas. Al no existir materiales actualizados de apoyo a los procesos de enseñanza y aprendizaje, en los hechos, parece estarse ejecutando un modelo de educación bilingüe de transición. Tampoco se han desarrollado metodologías de enseñanza de lenguas indígenas como segunda lengua para zonas donde la lengua predominante es el castellano. Asimismo, las características sociolingüísticas de la población del territorio chaqueño han ido transformándose con el tiempo, situación que demanda la actualización de los mapas socio lingüísticos existentes, para ajustar las políticas de enseñanza bilingüe.

c) Salud

- Gerenciar una red de salud en las actuales condiciones de concurrencia intergubernamental en el Chaco boliviano es un reto creciente; las políticas y lineamientos técnicos provienen de las disposiciones ministeriales, en tanto que el presupuesto requerido debe ser cubierto por las asignaciones presupuestarias de municipios y gobernaciones (personal, suministros, refacciones, servicios y logística). Es importante considerar que por las características ambientales y la gran movilidad de la población por migraciones temporales para la generación de ingresos económicos, el perfil epidemiológico de la región presenta riesgos de salud y presencia de enfermedades diferentes a los municipios urbanos o de otros nichos ecológicos del país, con indicadores que sobrepasan los promedios nacionales (p.e: tuberculosis, Chagas, hanta virus, VIH/SIDA u otras).
- A pesar de avances en el registro de coberturas y sistematización de datos de los servicios de salud en las redes locales; sin embargo, se requiere realizar mayores esfuerzos para su socialización y aplicación en los procesos de evaluación local del desempeño y en la asignación presupuestaria.
- Los recursos humanos que cuentan con contratos permanentes y las prestaciones sociales de ley fueron designados desde el Ministerio de Salud sin haber realizado los procedimientos de contratación regulares. La mayor parte del personal de las redes está contratado a plazo fijo por parte de las administraciones municipales y de las gobernaciones, generando lapsos entre una y otra contratación, cuya extensión depende de la disposición de fondos locales, lo que da lugar a periodos sin personal en posta sanitarias, laboratorios y cargos administrativos.
- La mayoría de los problemas de salud podrían ser atendidos en el primer nivel, es decir, en las postas sanitarias; sin embargo, la insuficiente disponibilidad de laboratorios y otros medios obliga a realizar transferencias innecesarias a hospitales de segundo o tercer nivel, generando costos adicionales al sistema y a los usuarios y, en ocasiones, colapsos innecesarios. De esta forma, la atención y resolución de problemas sanitarios se aleja del lugar de residencia de los pacientes trasladándose a contextos que resultan extraños y, muchas veces, poco amigables con la cultura de los pacientes y los familiares que los acompañan.

d) Protección

- Las Defensorías de la niñez en el Chaco boliviano atraviesan dificultades de funcionamiento, reclutamiento y permanencia del personal y asignación de presupuestos limitados, lo que repercute en su debilitamiento. Las Defensorías no cuentan con posibilidades para favorecer la permanencia y carrera profesional, existiendo una alta rotación. Los bajos presupuestos asignados a su funcionamiento les impide cumplir todas las atribuciones que la Ley les confiere.
- El procesamiento de los delitos contra la integridad de los NNA ha mejorado y sus procedimientos son ágiles. Sin embargo, las instancias de fiscalía y policía que coadyuvan no están presentes en todos los municipios del Chaco boliviano. En el caso de los municipios del Chaco cruceño no cuentan con una sede de la fiscalía en sus municipios Charagua, Cuevo, Gutiérrez, Boyuibe, Lagunillas en Chuquisaca en Huacaya,¹⁰⁶ obligando a trasladar las denuncias y audiencias a municipios cercanos, aspecto que encarece los costos y dificulta su resolución. Además, continúan pendientes las labores

¹⁰⁵ Ministerio de Educación, SIESE

¹⁰⁶ La página oficial de la fiscalía boliviana en <https://www.fiscalia.gob.bo/>

de sensibilización, prevención y complementariedad con las instancias comunales, por la escasez de recursos presupuestarios para estos fines.

5.2 ¿Qué oportunidades han emergido durante la pandemia para estructurar las futuras estrategias o acciones de UNICEF (y del SNU) en el Chaco en plena transformación (institucional, medioambiental, económica y social)?

La pandemia obligó a una actualización de la normativa vigente en materia de gestión de riesgos y, pese a las dificultades encontradas, se inició un proceso que debe ser aprovechado para incluir la gestión de riesgos en la gestión territorial de una manera viable, en concurrencia con los otros niveles del gobierno. Esto cobra mayor relevancia en un tiempo en el que la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático aumenta considerablemente y es más aguda la frecuencia de ocurrencia de amenazas bioclimáticas.

Pese a las limitaciones de la conectividad y acceso a internet, muchas de las capacitaciones y reuniones de trabajo con los profesores del Charagua se realizaron de manera virtual. Del mismo modo se han reportado complementación y tareas a los estudiantes con la utilización de mensajes de preguntas y respuestas en WhatsApp, con limitaciones por el uso de megas o de la mala señal del servicio, o la tenencia de celulares. A pesar de dificultades, la comunicación por celular y por internet ha llegado a gran parte del territorio y aunque de manera limitada es posible una mayor utilización¹⁰⁷.

Bolivia ha iniciado un ciclo de planificación estratégica (PDES) y la realización del Censo nacional de población y vivienda 2022, lo que representa mejores condiciones para promover respuestas basadas en datos, generar sistemas de monitoreo, índices de desarrollo de la infancia y otros indicadores relevantes en términos de acceso o inequidades.

En cuatro municipios del Chaco boliviano, la autonomía indígena inaugura una nueva etapa de gobierno local; Charagua y Gutiérrez ya trabajan bajo esta modalidad, mientras que Macharetí y Huacaya se encuentran en procesos de transición. Estos procesos requieren ser acompañados para lograr el desarrollo de estos territorios desde un nuevo enfoque “indígena originario campesino”, además de coordinar la concurrencia de acciones con los otros niveles de gobierno.

5.3 ¿Existen iniciativas locales, regionales o internacionales relevantes que permitirían potenciar y/o complementar el valor agregado de UNICEF en el Chaco?

Las iniciativas de carácter trinacional, en general orientadas al desarrollo sostenible de la ecorregión del GChA y relevantes para UNICEF que se han identificado incluyen a Redes Chaco, el Foro de Representantes del GChA, la Iniciativa Chaco Trinacional, ZICOSUR, o el Team Europe.

¹⁰⁷ Entrevistas VTR sector educación

6 CONCLUSIONES

6.1 NIVEL ESTRATÉGICO.

- **FLEXIBILIDAD EN LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA EN CURSO Y RETORNO AL CHACO BOLIVIANO.** Las intervenciones de UNICEF en el Chaco por la respuesta a la pandemia, flexibilizando el CPD actual, evidencian que, primer lugar, **UNICEF ha tenido la capacidad para diseñar e implementar acciones de emergencia en un corto periodo de tiempo en un territorio en el que no disponía de presencia, capacidad instalada y socios locales desde hacía más de una década.** El bagaje acumulado por UNICEF en el pasado en un Chaco boliviano en el que la organización contribuyó a cambios sistémicos y la pervivencia de contactos y conocimientos han facilitado la articulación de la respuesta. En segundo lugar, **la necesidad de seguir dando respuesta a vulneraciones crónicas de derechos y situaciones de exclusión que siguen afectando a NNA y hogares en el Chaco, a pesar de algunos progresos parciales en municipios beneficiados por las regalías.**
- **POLÍTICAS PÚBLICAS Y “UPSTREAM APPROACH”.** La persistencia de vulneraciones de derechos y barreras de acceso en el Chaco boliviano actual evidencian algunos límites tanto de políticas públicas sociales en los diferentes niveles de la administración pública como de la respuesta nacional a la pandemia que, en mayor o menor medida, han sido apoyadas por UNICEF. Las dificultades con el mantenimiento de la cadena de frío, la vacunación contra la COVID-19 o la escasa disponibilidad de tecnología para acceder a la educación o nuevas modalidades de atención en remoto, son algunos ejemplos de las dificultades para reducir barreras e inequidades en el Chaco boliviano. La persistencia de dichas inequidades se ha mantenido incluso durante la década de mayor crecimiento económico del país, antes de la pandemia.

6.2 NIVEL PROGRAMÁTICO.

- **RESPUESTA DE EMERGENCIA A LA COVID-19.** UNICEF apoyó de manera rápida y efectiva la respuesta nacional a la pandemia de COVID-19, en función de las capacidades y recursos disponibles, enfocándose en sectores donde la organización disponía de experiencia y articulación con instancias nacionales (p.e: educación, salud, protección de la niñez, agua y saneamiento, comunicación de riesgos). Algunas de las debilidades de la respuesta son el reflejo de las debilidades preexistentes en los sistemas o programas públicos en un contexto de enorme incertidumbre y complejidad (p.e: articulación entre niveles de la administración pública, gestión de las redes de salud). **La respuesta de UNICEF a la emergencia en el Chaco boliviano, con un alcance y duración acotados, se focalizó en educación y contribuyó a la continuidad de los servicios educativos en tres municipios hasta la decisión gubernamental de retorno a clases.**
- **ABORDAJES PROGRAMÁTICOS RENOVADOS EN EL CHACO.** Aunque de manera preliminar, el inicio de la implementación del proyecto binacional ECHO “escuelas seguras y resilientes” evidencia que **la visión de un trabajo transfronterizo entre Bolivia y Paraguay es viable y que existen retos comunes en el Chaco que pueden ser encarados de manera conjunta optimizando las capacidades instaladas de UNICEF.** El diseño del proyecto ECHO refleja **la emergencia del cambio climático y la degradación medioambiental como un detonador de riesgos múltiples e interrelacionados para las comunidades y la infancia** (desastres, sequías, acceso a agua, sustento, nutrición, migración, violencia, explotación y trata, etc).
- **GENERACIÓN DE EVIDENCIA Y ANÁLISIS LOCAL.** La ausencia o dificultad de acceso a datos cuantitativos de tipo programático (UNICEF y socios) y de servicios públicos en el Chaco boliviano ha sido una limitación para apreciar los alcances obtenidos en la respuesta de emergencia a la pandemia y a las situaciones de exclusión crónicas. Adicionalmente, la falta de reconocimiento de la información local que se incorpora parcialmente y sin análisis en estadísticas nacionales y las limitadas capacidades instaladas para aprovechar la información que ya se produce actualmente obstaculizan la realización de análisis de la situación de la infancia territorializados. Las intervenciones con focalización territorial requieren de sistemas de monitoreo y generación de datos también con

desagregación territorial, tal y como previsto en el CPD y las orientaciones globales de UNICEF en apoyo a la gobernanza local¹⁰⁸. El Índice municipal de desarrollo de la infancia, niñez y adolescencia impulsado por la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) y UNICEF en su momento (y que parece no haber tenido continuidad), el apoyo a los planes municipales de infancia o los modelos demostrativos para el desarrollo integral del niño en la primera infancia son experiencias capitalizables en este ámbito.

6.3 NIVEL ORGANIZACIONAL.

- **INTERSECTORIALIDAD Y PRESENCIA EN TERRITORIO.** Las inequidades crónicas en el Chaco boliviano, agravadas por la pandemia (aunque sin mediciones cuantitativas específicas), la aceleración de la degradación medioambiental y la intensificación de desastres resultado del cambio climático, comportan un abordaje intersectorial estructurado, tanto entre programas de UNICEF como entre instituciones y otros actores locales. El expertise sectorial en educación de UNICEF para una intervención de emergencia en el Chaco boliviano durante la pandemia ha sido efectivo pero los enfoques sectoriales y “uni-agenciales” serían probablemente insuficientes para abordar la diversidad y la intensidad de los retos que afectan a hogares y NNA en la ecorregión en la actualidad. Desde finales de 2021, **el proyecto ECHO impulsa un trabajo intersectorial entre diferentes programas de UNICEF (educación, agua, vulnerabilidad ambiental y desastres, resiliencia, protección) que puede ser una oportunidad para explorar abordajes más integrales, imprescindibles teniendo en cuenta la concatenación de retos experimentados por las comunidades del Chaco.** En el marco del proyecto ECHO, UNICEF ha conseguido establecer acuerdos con actores locales con presencia y expertise en el territorio. No obstante, **la presencia estable de UNICEF en el territorio es percibida como un factor decisivo para la construcción de alianzas y redes más amplias con otros actores (p.e: nuevas instancias de gobierno indígenas, sector privado, ONG locales o de base comunitaria), recuperar espacios de trabajo y participación con las comunidades y sus nuevos representantes y disponer de capacidad instalada para actuar en un territorio extenso y complejo.** La VTR ha registrado la confianza que goza UNICEF en la memoria de las instituciones en el Chaco, lo que genera aceptación a sus propuestas. Asimismo, existe coincidencia en las entrevistas realizadas en el Chaco en las demandas de una mayor presencia de UNICEF (y SNU en general) y en la importancia de una presencia “estable” que refuerce la capacidad de acción e incidencia local.

¹⁰⁸ UNICEF (2019) A local governance approach to programming; guidance for achieving multisectoral results through working with local governments

7 RECOMENDACIONES

Las recomendaciones presentadas a continuación parten de la premisa que el Chaco boliviano sea una de las zonas del país priorizadas en la elaboración del nuevo CPD de UNICEF Bolivia (en discusión en la actualidad) y existan los recursos y capacidades nivel de la oficina de país para su implementación.

7.1 DIMENSIÓN ESTRATÉGICA

7.1.1 Desarrollar el marco estratégico para el Chaco boliviano (y americano) basado en una visión común con un enfoque subregional para un abordaje trinacional, multidimensional con múltiples actores

- **UNICEF Bolivia analiza la posibilidad de integrar la ecorregión del Chaco como una de las zonas a incluir en la priorización territorial del nuevo CPD.** La ecorregión es uno de los principales ecosistemas del continente seriamente afectado por procesos de cambio climático (sequías, riadas), lo que genera inseguridad alimentaria, problemas de acceso a agua y migración en búsqueda de medios de subsistencia, entre otros posibles no documentados (algunos de estos fenómenos pueden probablemente producirse en otras zonas del país con intensidades variables). También se han identificado fenómenos con violencia en frontera (contrabando y narcotráfico) que hacen emerger riesgos de protección¹⁰⁹. Una nueva aproximación al Chaco podría darse a dos niveles; en primer lugar, a nivel subnacional, **diseñando una estrategia de intervención para el Chaco boliviano teniendo en cuenta la exposición a riesgos agravados** y diversos retos que enfrenta la infancia en las diversas realidades socioculturales chaqueñas. En segundo lugar, a nivel del GChA, **impulsando el enfoque conjunto del SNU para toda la ecorregión, en el marco de la formulación de la nueva estrategia trinacional** liderada por las OCR de Argentina, Bolivia y Paraguay¹¹⁰. En caso de priorizarse la ecorregión del GChA, se sugieren las siguientes acciones:
 - UNICEF Bolivia establece mecanismos de articulación intersectorial en el ámbito subnacional y define una estrategia de intervención con las autonomías indígenas originarias campesinas (AIOC).
 - UNICEF Bolivia contribuye a la elaboración de un modelo de desarrollo conjunto del Chaco entre agencias del SNU y a la articulación de las diferentes Oficinas de los jefes de misiones (OCM, en inglés).
- **UNICEF Bolivia (con el soporte de LACRO) diseña acciones complementarias al “upstream approach”, mediante intervenciones territoriales que estén articuladas con las estructuras de gobierno local y las redes locales en el Gran Chaco, en el marco del nuevo CPD.** Las intervenciones locales podrían adoptar la forma de proyectos o programas conjuntos de carácter intersectorial focalizados en vulnerabilidades territoriales con potencial de replicación.
 - **UNICEF Bolivia aprovecha el momento de planificación estratégica territorial que vive Bolivia (PDES 2022) como una oportunidad para incidir en el nivel subnacional en el diseño de programas públicos que provean un entorno protector y de derechos de la infancia en las gobernaciones, autonomías y municipios que se prioricen.** La coordinación entre administraciones públicas para ofrecer respuestas a los problemas estructurales observadas en el Chaco boliviano (p.e: desarrollo económico local, gestión de riesgos y cambio climático, educación, salud, protección), requerirá probablemente de esfuerzos de concertación y negociación concreta durante el periodo de planificación estratégica.
 - **UNICEF Bolivia fortalece el rol y la capacidad de gestión y abogacía, de las organizaciones indígenas en los territorios del Chaco boliviano que representen a sectores o comunidades vulnerables.** Las instituciones cohesionan a las comunidades indígenas de las veintinueve capitanías zonales presentes en los 12 municipios y 4 autonomías indígenas. A título de ejemplo, la APG, la CCH y

¹⁰⁹ PMA, GIZ, y Redes Chaco (Análisis multidimensional)

¹¹⁰ <https://bolivia.un.org/es/189067-un-recorrido-por-tres-paises-del-gran-chaco-americano>

ORCAWEETA tienen capacidades de incidencia y vigilancia social en los tres niveles de la administración pública y han sido aliados en el diseño de políticas interculturales en la zona en temas transversales como democracia, territorio, educación, salud, violencia, género, cambio climático, gestión de riesgos, control social, entre otros. Asimismo, existen socios “históricos” de UNICEF en el Chaco que siguen estando activos y con los que eventualmente podrían explorarse nuevas oportunidades de cooperación (p.e: asociaciones municipales, organizaciones civiles, organizaciones indígenas y entidades de desarrollo, Aracuarenda, TeKove Katu, Teko Guaraní, IPELC, CEPOG, Universidades indígenas, normales de maestros, CIPCA, IRFA, ACLO).

7.2 DIMENSIÓN PROGRAMÁTICA

7.2.1 Mejorar la programación de la respuesta en el Chaco boliviano (y americano) para los NNA y sus comunidades, particularmente aquellas más vulnerables

- UNICEF Bolivia (con el soporte de LACRO) capitaliza la oportunidad que supone el proyecto binacional ECHO en curso para diseñar un perfil programático adoptado a las problemáticas emergentes en el Chaco, entre las que destaca el cambio climático y la degradación medioambiental como amenazas directas a la ecorregión, no tan solo desde el punto de vista medioambiental sino también de riesgos para las comunidades y pueblos originarios. La presión (por causas antrópicas y naturales) a las que está sometida el Chaco genera riesgos múltiples y superpuestos para hogares e infancia (p.e: vivienda, protección, seguridad alimentaria, salud, agua, educación, gobernanza local, etc) y requiere de abordajes integrales. En este contexto, el cambio climático puede actuar como eje central programático en torno al cual estructurar acciones intersectoriales y multiactor.
 - UNICEF Bolivia incorpora la seguridad alimentaria, la modificación en los patrones de enfermedades y el fortalecimiento de capacidades y exigencia de derechos de las comunidades como impactos del cambio climático.
 - UNICEF Bolivia apoya la preparación de sistemas de agua y saneamiento para la coyuntura desde los gobiernos locales, con un diagnóstico y un sistema de información, teniendo en cuenta la situación de un sistema educativo (y de otros sectores) sin agua.
 - UNICEF Bolivia aprovecha las relaciones con las autoridades locales del sector público y de la comunidad para la población en movimiento (facilitar intercambios).

7.2.2 Mejorar el enfoque territorial de la respuesta de UNICEF y de NNUU (incluyendo tanto intervenciones locales directas como labores de abogacía y cabildeo para mejorar las políticas públicas de mejoramiento de condiciones) en el Chaco

- UNICEF Bolivia refuerza las capacidades de las autoridades subnacionales (municipios, autonomías indígenas) en monitoreo de políticas y presupuestos públicos territoriales sobre cuestiones sociales relacionadas con la infancia en los territorios que se prioricen en el próximo CPD. El diseño y apoyo a las herramientas de generación de datos locales necesitaría estar articulado con los sistemas de información nacionales ya existentes en los diferentes niveles de la administración pública. Asimismo, en caso de priorizarse el Chaco como zona de intervención, ser consistente entre unidades administrativas (localidades, municipios, autonomías, etc) de los territorios chaqueños con el fin de asegurar la homogeneidad y comparabilidad del análisis entre diferentes grupos poblacionales y localidades.
 - UNICEF Bolivia aporta su experiencia en planificación y presupuestación para infancia junto a las asociaciones de municipios (FAM, ACOBOL y otras), de manera eficiente (costo-efectiva) y complementada con acciones en terreno.
 - UNICEF Bolivia participa en el trabajo interagencial en el marco de la nueva planificación del UNSDCF.
 - UNICEF Bolivia promueve espacios de formación y discusión con los gobiernos municipales y los sectores en los niveles locales e impulsa sistemas de información sobre niñez bajo la variable indígena, que incluya monitoreo y evaluación.
 - UNICEF Bolivia empodera de líderes y organizaciones indígenas en los tres países del GChA para la planificación (desafío: espacio de coordinación operativa entre los tres países).

- UNICEF Bolivia ejerce como puente desde la experiencia en el Chaco hacia el nivel central, con la posibilidad de impulsar una mesa intersectorial.
- UNICEF Bolivia estabiliza la **presencia permanente de UNICEF en el Chaco**, como oportunidad reforzar localización de las acciones a desarrollar en el territorio, potenciar la incidencia a nivel subnacional e incorporar modalidades de trabajo que refuercen el desarrollo organizacional de los socios en el Chaco (impulsando su capacitación y la transferencia de conocimientos, promoviendo la sostenibilidad de organizaciones y su capacidad de interlocución).
- UNICEF Bolivia analiza las lecciones aprendidas de los equipos locales en ciclos de programa anteriores en relación al Chaco y considera la posibilidad de contar con presencia local en las zonas de intervención definidas.

7.3 DIMENSION ORGANIZACIONAL

7.3.1 Reforzar mecanismos de coordinación internos y externos.

Internamente

- UNICEF Bolivia potencia una **estructura de trabajo intersectorial entre programas** con el fin de lograr mayor cohesión en el acompañamiento a las instancias clave de derechos y protección de la infancia en las zonas de intervención priorizadas.
 - UNICEF Bolivia capitaliza su experiencia de trabajo intersectorial en los años recientes (pe: DIPI en Primera Infancia) y la encuesta de la voz de los niños del 2014, destacando los hallazgos de la situación de la niñez en el Chaco.
 - UNICEF Bolivia integra temáticamente el cambio climático y la gestión de riesgos como eje articulador para la intersectorialidad.

Externamente

- **La OCR promueve programas conjuntos entre agencias del SNU con el fin de mejorar la eficacia y complementariedad de la respuesta a problemáticas multidimensionales de pobreza y exclusión crónicas en el Gran Chaco** (boliviano y americano). El UNCT diseña una estrategia conjunta de movilización de fondos de posibles donantes con interés en el GChA (en concertación entre OCR, UNCT, UNICEF, Development Coordination Office).
 - UNICEF Bolivia (en coordinación con OCR) identifica proyectos de otras agencias con presencia en el Chaco, analiza la complementariedad, diseña e implementa programas conjuntos con las agencias del SNU.
 - UNICEF Bolivia propone que el cambio climático y la gestión de riesgos puedan ser el eje articulador con otras agencias; en particular, la cuestión del agua podría ser un ámbito de articulación para trabajar con FAO, PMA y PNUD.
 - UNICEF Bolivia recupera lecciones aprendidas en el Chaco de las experiencias de proyectos inter agenciales (consorcios proyectos ECHO) y del Proyecto “Avanzar hacia la Salud Universal de la Población del Gran Chaco Suramericano 2016 - 2019” (inmunizaciones), una experiencia de oficinas de país de la OPS de Argentina, Brasil, Paraguay y Bolivia en 2011.

ANEXOS

ANEXO 1 TÉRMINOS DE REFERENCIA

ANEXO 2 MATRIZ DE EVALUACIÓN

ANEXO 3 ORGANIZACIONES ENTREVISTADAS

ANEXO 4 LIMITACIONES Y MEDIDAS DE MITIGACIÓN

ANEXO 5 PRINCIPALES DOCUMENTOS CONSULTADOS

ANEXO 6 VALORACIÓN DE LA OFICINA DE PAÍS SOBRE ASPECTOS CLAVE DE UNA EVENTUAL ESTRATEGIA PARA EL GCHA (MENTI)

ANEXO 7 ANÁLISIS DEL ENFOQUE DE DERECHOS EN LAS ACCIONES DE UNICEF

ANEXO 8 INFORME VISITA DE TERRENO CHACO BOLIVIANO

ANEXO 9 APOYO DE UNICEF A LOS PLANES NACIONALES DE RESPUESTA A LA COVID-19: EVIDENCIA DISPONIBLE Y APRECIACIÓN DE SU ALCANCE A NIVEL DEL CHACO

ANEXO 10 VISION GENERAL DE COHERENCIA CON LOS CBI (acciones respuesta de emergencia en el Chaco boliviano)

ANEXO 11 INSTRUMENTOS DE RECOLECCION DE DATOS