

20

**AÑOS DE
CONTRATACIONES
Y TRANSPARENCIA**

La experiencia de Alimentación
Complementaria Escolar en el GAMLP

2000-2019

20

**AÑOS DE
CONTRATACIONES
Y TRANSPARENCIA**

La experiencia de Alimentación
Complementaria Escolar en el GAMLP

2000-2019

Contenidos

1.	Introducción	1
2.	Gestión administrativa del servicio de la Alimentación Complementaria	5
2.1.	Marco normativo para la implementación del servicio	7
2.2.	Población objetivo y ámbito de intervención del servicio	24
2.3.	Estructura institucional para la provisión del servicio	28
2.4.	Sujetos de derechos y actores	31
2.4.1.	Sujetos de derechos	31
2.4.2.	Actores del servicio	32
3.	Análisis del contexto de la implementación de la experiencia	36
3.1.	Nuevo modelo de Alimentación Complementaria Escolar	39
3.1.1.	Inicio de la ejecución: contra viento y marea	41
3.1.2.	El problema de los hábitos de consumo	43
3.1.3.	Evaluaciones continuas y fortificación de raciones	44
3.1.4.	Ampliación de cobertura a Secundaria	45
3.2.	Reglamento municipal	46
3.3.	Innovaciones relevantes	49

4.	Implementación de las innovaciones	52
4.1.	Proceso de contratación multigestión (bianual)	57
4.1.1.	Sistema de contrataciones	68
4.1.2.	Planificación quinquenal del servicio	71
4.1.3.	Sistematización de evaluaciones sobre el servicio	73
4.1.4.	Replanteamiento	74
4.1.5.	Consolidación de especificaciones técnicas	74
4.1.6.	Programación operativa y presupuestaria	76
4.1.7.	Actividades previas al proceso de contratación	78
4.1.8.	Proceso de contratación	84
4.1.9.	Ejecución del servicio	96
4.1.10.	Evaluaciones al servicio	103
4.2.	Implementación de la modalidad del pronto pago a proveedores	105
4.3.	Acceso de pequeños productores a la provisión de servicios	107
4.4.	Participación ciudadana para la transparencia	114
5.	Lecciones aprendidas	123
6.	Referencias bibliográficas	126

20

Es una publicación del Programa de Contrataciones abiertas de Fundación Hivos, oficina Bolivia.

ELABORACIÓN

Raúl Maydana

BASES DE DATOS Y TABLAS

Gabriela Urquieta
Edwin Salcedo

SUPERVISIÓN

Eliana Quiroz

FOTOGRAFÍAS

Gobierno Autónomo
Municipal de La Paz

Foto de tapa: MIGA

EDICIÓN Y DISEÑO

Marcelo Lazarte Espada

ISBN 978-9917-9806-0-5

Agradecemos a la Unidad de Alimentación Complementaria Escolar (UNACE), a la Dirección de Contrataciones y Licitaciones y a la Dirección de Transparencia y Lucha contra la Corrupción del Gobierno Municipal de La Paz por brindar la valiosa información para este documento.

La Paz, Bolivia, 2019



AÑOS DE CONTRATACIONES Y TRANSPARENCIA

la experiencia de Alimentación
Complementaria Escolar en el GAMLP

2000-2019

1. Introducción

La Alimentación Complementaria Escolar, ACE, según la normativa nacional que la regula¹, es “la alimentación sana, nutritiva y culturalmente apropiada, provista regular y permanentemente a las y los estudiantes dentro de las unidades educativas del Sistema Educativo Plurinacional durante la gestión educativa, que complementa la alimentación del hogar contribuyendo a la mejora de la nutrición y el rendimiento escolar”. El propósito de esta política pública es apoyar el acceso y permanencia escolar y la seguridad alimentaria de los niños pobres y apoyar la nutrición y salud de los niños, como también ser un medio para fomentar la producción y el procesamiento local de alimentos nutritivos a través de las compras locales a los pequeños agricultores².

1 Ley No. 622 de Alimentación Complementaria Escolar, de 29 de diciembre de 2014; Art. 5, Inc. a.

2 Sidaner, Emilie y Torres, Sergio; Alimentación Complementaria Escolar de Bolivia: Estudio de caso; Programa Mundial de Alimentos, julio de 2014.

La provisión del servicio de la Alimentación Complementaria Escolar en Bolivia es una responsabilidad de los gobiernos autónomos municipales, como consecuencia de una competencia constitucional de tipo concurrente: Gestión del sistema de salud y educación³; cuya facultad de reglamentación y ejecución es ejercida por el nivel subnacional municipal, en base a la legislación del nivel central del Estado. Si bien este nivel central desarrolló en los últimos años normativa nacional de regulación de la Alimentación Complementaria Escolar, además de la aprobación de un programa nacional y lineamientos técnico administrativos y estándares de calidad, son los gobiernos autónomos municipales, en el marco de su autonomía, los que –en realidad– deciden sobre su implementación, en las modalidades y tipos de menú que consideren, los cuales dependen de sus capacidades financieras y técnicas, de la demanda social y las prioridades de gestión, e incluso de la tipología y condición urbana o rural de los municipios: como ejemplo, un estudio de caso realizado al 2014 por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) sobre la Alimentación Complementaria Escolar de Bolivia⁴ indica que, hasta fines de la primera década del presente siglo, la alimentación complementaria se proporcionaba en el 90% de los municipios; aunque en muchos de manera irregular y no en todos los ciclos. El estudio identificó también que la alimentación complementaria en el país se divide, en términos generales, en dos grandes modelos: el rural, que básicamente suministra desayuno y/o almuerzo preparado en las mismas instalaciones escolares y, el urbano, que contempla la contratación de empresas que proporcionan alimentos pre-empacados, listos para consumir en el desayuno o merienda. En el marco de estos dos modelos generales, existirían siete diversas modalidades de provisión de la alimentación complementaria, con sus respectivas muestras de ración diferenciada.

A nivel de los países latinoamericanos, se conoce que los programas de alimentación escolar representan una intervención importante para la protección social, la garantía de la seguridad alimentaria nutricional y del progresivo cumplimiento del derecho humano a la alimentación adecuada y el desarrollo biopsicosocial, aparte de contribuir al aprendizaje escolar y el mejoramiento de los indicadores educativos; por lo que son recomendados como inductor del desarrollo sostenible a largo plazo. Asimismo, estos programas han evolucionado y en los últimos años existe una tendencia creciente de vincularlos con otro tipo de actividades dirigidas a los estudiantes, de promoción de hábitos saludables, implementación de huertos escolares, así como mejorar la calidad de la alimentación que se expenden en las escuelas, programas de salud oral, desparasitación, vacunación, vigilancia

3 Constitución Política del Estado, de 7 de febrero de 2009; Art. 299, Parágrafo II, Num. 2.

4 Sidaner, Emilie y Torres, Sergio, Op. Cit.

nutricional, entre otros. También generan un movimiento económico significativo. Si bien en los municipios grandes es común recurrir a empresas más grandes para la provisión del servicio, que a su vez pueden relacionarse con pequeños productores; en los últimos años se ha venido valorizando el papel de la agricultura familiar en la seguridad alimentaria nutricional y en la economía rural, a través del diseño de políticas y estrategias dirigidas a este sector; se puede decir que actualmente las compras directas de los pequeños productores son una prioridad para prácticamente todos los países⁵.

Similar resultado favorable adelantó el entonces Alcalde del municipio de La Paz, Juan del Granado, en una temprana sistematización de experiencias realizada sobre el desayuno escolar municipal proporcionado por el Gobierno Municipal paceño en el período 2000–2003, afirmando que “estos años de experiencia del desayuno escolar nos han demostrado que la dotación del mismo influye directamente sobre la disminución del índice de deserción escolar y se convierte en un apoyo importante a la economía familiar; uno de los efectos más destacados es el impacto que se ha generado en la economía local, ya que se han inyectado importantes recursos financieros, que entre el 2000 y 2003 suman 13,8 millones de dólares, con una incidencia anual de alrededor del 4,7% sobre el presupuesto de las inversiones municipales. Estos recursos han beneficiado de manera directa a empresas, proveedores y sus trabajadores. Asimismo, nuestra experiencia ha promocionado un verdadero encadenamiento productivo que ha trascendido el ámbito urbano con la incorporación en el menú de cereales y leguminosas tradiciones para fortificar naturalmente la mezcla de harinas de los productos panificados, el uso de la leche de vaca y de la soya y del banano”⁶.

Por la importancia del tema, el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (GAMLP) y el Programa de Contrataciones abiertas de Hivos Bolivia acordaron la realización del presente estudio de sistematización de experiencias sobre la gestión administrativa del servicio de Alimentación Complementaria Escolar que se ejecuta en el municipio de La Paz, en el período 2000–2019 (como parte de un abordaje integral que también comprende las gestiones nutricional, de promoción productiva y participativa, realizada de manera paralela con Swiss Contact y el Programa de Alimentos Sostenibles para Todos y Todas de Hivos), para documentar los aspectos más relevantes de su implementación, evidenciar innovaciones y experiencias exitosas, y promover potenciales réplicas de las mismas.

5 Alimentación Escolar y las Posibilidades de Compra Directa de la Agricultura Familiar; Estudio de Caso en Ocho Países; Programa de Cooperación Brasil-FAO; FAO, 2013.

6 AIPE; Cada día tu desayuno; sistematización de la experiencia del desayuno escolar del Municipio de La Paz; Gobierno Municipal de La Paz y AIPE; octubre de 2003.



2. Gestión administrativa del servicio de la Alimentación Complementaria

En razón a que el objeto de la presente sistematización está enfocado en la apertura del proceso administrativo de la Alimentación Complementaria Escolar, es indispensable delimitar que un proceso administrativo –en términos generales– es el conjunto de las funciones administrativas de cualquier entidad para alcanzar determinados propósitos, que incluyen la planeación, la organización, la dirección y el control; donde a) la *planeación* es la función que determina los objetivos con anticipación y qué debe hacerse para alcanzarlos, dándose cuatro clases de planes: procedimientos, presupuestos, programas o programaciones y reglas o reglamentos; b) la *organización* es la función que agrupa las actividades necesarias para realizar lo planeado, dándose en tres niveles, respecto su cobertura: global (desarrollo organizacional), departamental (diseño por departamentos) y operacional (diseño de cargos y tareas); c) la *dirección* es la función que orienta y guía el comportamiento de las personas en función de los objetivos que deben conseguirse, tratándose de una actividad de comunicación, motivación y liderazgo; y d) el *control*, que es la función que busca asegurar que lo planeado, organizado y dirigido cumpla realmente los objetivos previstos; dándose, en cuanto a su cobertura, en los niveles estratégico, táctico y operacional.⁷

En el sector público boliviano, el proceso administrativo está regulado, básicamente, por la Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), cuyo primer artículo indica justamente que dicha norma “regula los sistemas de Administración y de Control de los Recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de Planificación e Inversión Pública”; los mismos que deben aplicarse “en todas las entidades del sector público, sin excepción”. La Ley SAFCO está compuesta por ocho sistemas administrativos agrupados en tres objetivos: a) para programar y organizar las actividades: los sistemas de Programación de Operaciones, Organización Administrativa y Presupuesto; b) para ejecutar las actividades programadas: los sistemas de Administración de Personal, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Crédito Público y de Contabilidad Integrada;

7 Introducción a la teoría general de la administración; Idalberto Chiavenato; Mc Graw Hill, Ed., 7ma Edición, Págs. 81 y 154.

c) para controlar la gestión del sector público: el sistema de Control Gubernamental, integrado por el Control Interno y el Control Externo Posterior⁸. A estos sistemas se complementa el nuevo Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), en lugar de los anteriores sistemas nacionales de planificación (SISPLAN) e inversión pública (SNIP)⁹. Estos sistemas de la gestión administrativa del sector público cuentan con sus respectivas normas básicas, aprobadas por sus instancias rectoras mediante instrumentos legales correspondientes, reglamentos específicos y otras herramientas de implementación en los distintos niveles del Estado, como ser el municipal y, más concretamente, en el GAMLP.

La gestión pública en Bolivia está sujeta a las políticas de derecho de acceso a la información y la participación y control social aunque hay que mencionar que no existe una Ley de Acceso a la Información Pública nacional, si bien existe una de nivel municipal en el GAMLP. La primera, como derecho fundamental de todo ciudadano de solicitar al gobierno información pública y de obtener respuesta satisfactoria en un tiempo razonable, en la medida en que dicha información no esté reservada por alguna excepción legal; la segunda, también como un derecho constitucionalizado a favor de la sociedad civil organizada, para ser parte en espacios de formulación de políticas públicas y concertación de acciones estatales a favor de grupos sociales y el control público al manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos. El propósito es que la aplicación de estas políticas contribuya a alcanzar la transparencia en la gestión pública, como medio para mejorarla y contribuir a una adecuada administración y asignación de recursos públicos, los cuales tienen como fin último resolver las necesidades para mejorar la calidad de vida de la población.

En este contexto, la gestión administrativa del servicio de la Alimentación Complementaria Escolar estará relacionada directamente a los procesos de planificación, organización, preparación, contratación, distribución y pago por la provisión de este servicio a sus beneficiarios. El Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar/Almuerzo Escolar 2014–2020 indica que la gestión, administración y distribución de los alimentos varían según las prioridades establecidas en la agenda de los gobiernos municipales, en los POA, y según el grado de participación de los diversos actores políticos (juntas escolares, consejos

8 Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO) de 20 de julio de 1990.

9 Ley 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), de 21 de enero de 2016.

educativos social comunitarios, maestros, representantes de ONG que participen o apoyen en el servicio, etc.). La revisión de los diversos estudios y sistematizaciones al respecto permiten concluir que hay diversas formas de organización y configuración que responden a situaciones específicas de la realidad de cada municipio¹⁰. En el tema puntual de las contrataciones del servicio, la parte del diagnóstico del referido Programa Nacional indica que, en base a un estudio de cinco años del servicio (2007–2011), se puede concluir que la principal modalidad de contratación utilizada por los gobiernos autónomos municipales fue la licitación pública (mayores a un millón de Bolivianos), representando –en promedio– tres cuartas partes del total, mientras que hubo una disminución en las compras vía ANPE (cuantías entre Bs 50.001 y un millón) y un cierto estancamiento en las contrataciones menores a Bs. 50.000. Asimismo, en los municipios de categoría poblacional “D” (mayores a 50.000 habitantes), el 62,14% de los alimentos para la Alimentación Complementaria, son adquiridos de empresas que son sociedades anónimas y SRL; el 36,5% de empresas unipersonales o microempresas y sólo el 1,02% de las organizaciones de productores/OECAS.

2.1. Marco normativo para la implementación del servicio

El servicio de la Alimentación Complementaria Escolar en el municipio de La Paz se implementa bajo el respaldo del siguiente marco normativo nacional y municipal, básico, que norma, tanto sobre la responsabilidad del Estado en la provisión del referido servicio, la calidad que debe guardar el mismo, la obligatoriedad de la promoción del desarrollo productivo local y regional para la provisión del servicio, la gestión administrativa para su ejecución, como también sobre la transparencia y la participación ciudadana que deben contemplarse en dicha gestión:

¹⁰ Ministerio de Educación; Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar/Almuerzo Escolar PNACE 2014–2020, La Paz, 2014.

NORMATIVA

ALCANCES

Constitución Política del Estado, de 7 de febrero 2009.

Es la norma fundamental del Estado que establece que la educación es un derecho fundamental y se constituye en una función suprema y de primera responsabilidad financiera del Estado (Art. 77) y que tiene la obligación de sostenerla, garantizarla y gestionarla; con prioridad a los estudiantes con menos posibilidades económicas para que accedan a los diferentes niveles del sistema educativo, mediante recursos económicos, programas de alimentación, vestimenta, transporte y material escolar (Art. 82). Asimismo, en su Art. 299 Parágrafo II, Numeral 2. Determina que la "gestión del sistema de salud y educación" se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.

Por otra parte, en su Art. 16 reconoce que todas las personas tienen derecho a la alimentación y al agua y define que el Estado tiene la obligación de garantizar seguridad y soberanía alimentaria a través de una alimentación sana, adecuada y suficiente para toda la población. En el Art. 405 establece que el desarrollo rural integral sustentable es parte fundamental de las políticas económicas del Estado, que priorizará sus acciones para el fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, a través del "fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria".

Asimismo, constitucionaliza la participación y control social y en su Art. 241, Parágrafo II precisa que la sociedad civil organizada ejercerá el control social a la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales.

NORMATIVA

ALCANCES

Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales, de 20 de julio 1990

Regula los sistemas de administración y de control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública, con el objeto de: programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, programas, la prestación de servicios y los proyectos del sector público; disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros; lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta; y desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

Ley 031 Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, de 19 de julio de 2010

Regula el régimen de autonomías por mandato constitucional (Art. 271 de la Carta Magna) y las bases de la organización territorial del Estado (Arts. 269 al 305); estableciendo las bases de la organización territorial del Estado, tipos de autonomía, procedimiento de acceso a la autonomía y procedimiento de elaboración de estatutos y cartas orgánicas, regímenes competencial y económico financiero, coordinación intergubernamental, marco general de la participación y el control social en las entidades territoriales autónomas.

Establece, por ejemplo, que "los programas y presupuestos multianuales, programaciones operativas y presupuestos anuales, deben contemplar políticas, programas y proyectos de inversión en equidad social y de género garantizando un presupuesto real para satisfacer las necesidades y demandas diferenciadas de mujeres y hombres" (Art. 130, Parágrafo III).

NORMATIVA

ALCANCES

Ley 070 de Educación Avelino Siñani – Elizardo Pérez, de 20 de diciembre 2010

Dispone en su Art. 5 Num. 11, formular e implementar, desde todos los niveles de gobierno del Estado Plurinacional, programas sociales específicos que beneficien a las y los estudiantes con menos posibilidades económicas para que accedan y permanezcan en el sistema educativo, mediante recursos económicos, programas de alimentación, vestimenta, transporte y material escolar; en áreas dispersas con residencias estudiantiles y se estimulará con becas a las y los estudiantes de excelente aprovechamiento en todos los niveles del Sistema Educativo Plurinacional.

En su Art. 90 establece la participación social comunitaria en la gestión educativa, apoyando en el desarrollo de la educación. Respecto sus objetivos, según el Inc. 5 del Art. 91, es lograr una participación social comunitaria con vocación de servicio, compromiso, solidaridad, reciprocidad y complementariedad entre todos los actores educativos y, según el Inc. 7, contribuir al logro de la transparencia administrativa a través de un control social para optimizar el funcionamiento del sistema educativo plurinacional.

NORMATIVA

ALCANCES

Ley 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, de 26 de junio 2011

Tiene como finalidad lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien, a través de la revolución productiva comunitaria agropecuaria en el marco de la economía plural.

En su Art. 19, Parágrafo II, con el propósito de lograr la soberanía alimentaria, se determina que: 4) se establecerán disposiciones especiales para que los productos agropecuarios lleguen directamente a los consumidores a precios accesibles, a través de empresas estatales autorizadas para la compra de la producción local a precio justo; en su Art. 20, Parágrafo I se establece que: el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas según su ámbito competencial, deberán: 2) ampliar la cobertura de la Alimentación Complementaria Escolar en los niveles inicial, primaria y secundaria de las unidades educativas públicas y de convenio y 3) incorporar a las comunidades indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas como entidades proveedoras de alimentos para la Alimentación Complementaria Escolar y el Subsidio de Lactancia Materna, para lo cual se establecerá la normativa necesaria para que sean habilitadas como entidades de provisión de bienes y servicios.

Ley 338 de OECAS y de OECOM para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria, de 26 de enero 2013

Su objeto es normar la agricultura familiar sustentable y las actividades familiares diversificadas, realizadas por las organizaciones económicas campesinas, indígena originarias (OECAS), las organizaciones económicas comunitarias (OECOM) y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable, basadas en el uso y aprovechamiento de los componentes de la madre tierra. En su Art. 23 establece que el Estado incorporará a los sujetos de la agricultura familiar sustentable como proveedores de alimentos para la Alimentación Complementaria Escolar, el Subsidio de Lactancia Materna y otros.

NORMATIVA

ALCANCES

Ley 341 de Participación y Control Social, de 5 de febrero 2013

Establece el marco general de la participación y control social, que está constitucionalizado, definiendo los fines, principios, atribuciones, derechos, obligaciones y formas de su ejercicio; debiendo aplicarse en todas las entidades del sector público, incluidas las entidades territoriales autónomas departamentales, regionales, municipales e indígena originario campesinas; las mismas que tiene la obligación de crear espacios permanentes de participación y control social, conformados por actores sociales colectivos.

Respecto los actores de esta participación y control social, establece que será "la sociedad civil organizada, sin ningún tipo de discriminación", pero diferenciada en la siguiente tipología; orgánicos, comunitarios y circunstanciales.

Esta norma asigna 17 derechos y 12 atribuciones a los actores de la participación y control social, entre las que se pueden mencionar: participar en la formulación de políticas, planes, programas, proyectos, y en la toma de decisiones en los procesos de planificación, seguimiento a la ejecución y evaluación de la gestión pública en todos los niveles del Estado; realizar control social a la ejecución de planes, programas y proyectos en todos los niveles del Estado y/o de las entidades privadas que administran recursos fiscales, y/o recursos naturales; acceder a información documentada sobre la calidad de los servicios básicos que prestan las empresas públicas, privadas, incluyendo las cooperativas u otro tipo de entidades; acceder a información documentada y estadística, de todas las entidades públicas y de las privadas que administran recursos fiscales y/o recursos naturales y ser asistidas y asistidos en la búsqueda de información por las y los servidores públicos de las entidades estatales, y las y los empleados de las empresas privadas que presten servicios básicos o administren recursos fiscales y/o recursos naturales.

NORMATIVA

ALCANCES

Ley 622 de Alimentación Complementaria Escolar en el marco de la Soberanía Alimentaria y la Economía Plural, de 29 de diciembre 2014

Su objeto es regular la Alimentación Complementaria Escolar distribuyendo responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno, fomentando la economía social comunitaria a través de la compra de alimentos de proveedores locales.

Tiene como fines:

- a) Garantizar progresivamente la Alimentación Complementaria Escolar en las unidades educativas del sistema educativo, con alimentos provenientes de la producción local;
- b) Contribuir al rendimiento escolar y promover la permanencia de las y los estudiantes de las unidades educativas a través de la alimentación sana, oportuna y culturalmente apropiada; y
- c) Fomentar la compra de productos destinados a la Alimentación Complementaria Escolar, incentivando y priorizando el consumo y la producción local de alimentos.

Trata sobre las contrataciones de proveedores locales de alimentos para la Alimentación Complementaria Escolar; la distribución de responsabilidades en los diferentes niveles de gobierno; la asignación de recursos y fuentes de financiamiento (en términos de generalidad) y sobre la opción de retención impositiva a favor de los proveedores locales de alimentos.

NORMATIVA

ALCANCES

Ley 775 de Promoción de la Alimentación Saludable, de 8 de enero 2016

Tiene por objeto establecer lineamientos y mecanismos para promover hábitos alimentarios saludables en la población boliviana, a fin de prevenir las enfermedades crónicas relacionadas con la dieta y, entre sus alcances, comprende:

- a) la promoción de hábitos alimentarios saludables y fomento de la actividad física,
- b) la regulación de la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas y
- c) la regulación de etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas.

Como ámbito de aplicación, afecta a todas las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas, establecidas en todo el territorio nacional.

Ley 974 de Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, de 4 de septiembre 2017

Regula el funcionamiento de las Unidades de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción en el Estado Plurinacional de Bolivia, y su coordinación con el Ministerio de Justicia y Transparencia Institucional y tiene como ámbito de aplicación todas las entidades y empresas públicas, así como toda entidad en la cual el Estado tenga participación accionaria; debiendo los gobiernos autónomos municipales con población mayor a 30.000 habitantes contar con Unidades de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, bajo la denominación y estructura que ellas determinen. Entre sus funciones, les corresponde asegurar el acceso a la información pública, exigiendo a las instancias correspondientes en la entidad o institución, la otorgación de información de carácter público, así como la publicación y actualización de la información institucional en transparencia y lucha contra la corrupción.

NORMATIVA

ALCANCES

Ley 1006 de Presupuesto General del Estado Gestión 2018, de 20 de diciembre 2017

Su Disposición Final Cuarta, Inc. b) mantiene el Art. 7 Inc. a) y b) de la Ley del Presupuesto General del Estado 2010:

- a) Autoriza a las entidades públicas, comprometer gastos por periodos mayores a un año en proyectos de inversión, siempre y cuando cuenten con el financiamiento asegurado, debidamente certificado por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo, cuando se trate de recursos externos, para lo cual la MAE deberá emitir una Resolución expresa, donde especifique la responsabilidad de la entidad a presupuestar anualmente los recursos hasta la conclusión del compromiso, así como el cronograma de ejecución. La certificación presupuestaria deberá ser emitida en forma anual, de acuerdo al gasto programado.
- b) Cuando el gasto en bienes y servicios esté destinado a asegurar la continuidad y atención de las actividades institucionales que por sus características no puedan ser interrumpidas, la MAE deberá emitir una Resolución expresa, debiendo contar con el financiamiento asegurado debidamente certificado por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo, cuando se trate de recursos externos, por la entidad ejecutora cuando se trate de recursos propios y por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuando la fuente de financiamiento corresponda al TGN.

NORMATIVA

ALCANCES

Ley 1135 del Presupuesto General del Estado Gestión 2019, de 20 de diciembre de 2018

En su Art. 6 establece que las entidades públicas podrán registrar en el presupuesto plurianual y comprometer gastos por periodos mayores a un año, siempre y cuando cuenten con el financiamiento asegurado mediante norma expresa (Ley o Decreto Supremo) o debidamente certificado por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo, cuando se trate de recursos externos; por la misma entidad en caso de recursos propios; o por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuando la fuente de financiamiento sea el Tesoro General de la Nación (fuente 10 y 41, organismo 111), para: a) Proyectos de inversión. b) Gastos en bienes y servicios que esté destinado a asegurar la continuidad y atención de las actividades institucionales que por sus características no puedan ser interrumpidas.

Decreto Supremo 28168 de Acceso a la información, de 17 de mayo de 2005

Su propósito es garantizar el acceso a la información, como derecho fundamental de toda persona y la transparencia en la gestión del Poder Ejecutivo. Es aplicable en el ámbito del Poder Ejecutivo tanto a nivel central como descentralizado, autárquico y desconcentrado; empresas y sociedades del Estado y sociedades con participación estatal mayoritaria. Cuando el Estado no tenga la participación social mayoritaria, este Decreto Supremo se aplicará a los servidores públicos o particulares que lo representen, en el marco de sus funciones y competencias.

NORMATIVA

DS 28223 que reglamenta la aplicación del IDH, de 27 de junio 2005, modificado por el DS 28421 de 21 de octubre 2005

ALCANCES

El DS 28223 tiene el objetivo de reglamentar la aplicación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), impuesto cuyo objeto es gravar la producción fiscalizada de petróleo, gas natural y gas licuado de petróleo de plantas – GLP, medidos en el punto de fiscalización en la primera etapa de comercialización. Un aspecto importante de esta norma es el Art. 8 que trata el detalle de la distribución de este impuesto a los diferentes niveles del Estado.

El DS 28421 modifica precisamente el Art. 8 del DS 28223, referido a la distribución del IDH, además de la asignación de competencias; estableciéndose en el Parágrafo II, Inciso b) Municipios, que los beneficiarios del impuesto (es decir los gobiernos autónomos municipales) podrán destinar estos ingresos, en el tema de Educación, entre otros, para la "provisión de servicios de alimentación complementaria escolar".

NORMATIVA

ALCANCES

DS 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, de 28 de junio 2009

Las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS) es el conjunto de normas de carácter jurídico, técnico y administrativo que regula la contratación de bienes y servicios, el manejo y la disposición de bienes de todas las entidades públicas, en todos los niveles territoriales del Estado, en forma interrelacionada con los sistemas establecidos en la Ley 1178, de 20 de julio de 1990.

En su Art. 31 establece que en la contratación de bienes y servicios bajo las modalidades de Licitación Pública y ANPE, se aplicará un margen de preferencia del veinte por ciento (20%) al precio ofertado, para las micro y pequeñas empresas, asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales y organizaciones económicas campesinas. Adicionalmente podrán acceder a los márgenes de preferencia establecidos en los parágrafos I y II del Artículo 30.

En su Art. 80 establece que: I. Para la contratación de alimentos destinados al desayuno escolar y programas de nutrición, independientemente del monto de la contratación, se deberá prever que los productos sean elaborados con materias primas de producción nacional, prohibiéndose la compra de alimentos de origen genéticamente modificado (transgénicos); II. Se deberá incorporar en el desayuno escolar, cereales producidos en el país como: soya, maíz, amaranto, cañahua, quinua, tarwi y otros y III. En el marco de la política de la soberanía alimentaria, la Máxima Autoridad Ejecutiva deberá promover la amplia participación de los productores locales, incentivando la producción de los alimentos según regiones productivas mediante la adjudicación por ítems o lotes.

NORMATIVA

ALCANCES

Decreto Supremo 214 de Política Nacional de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, de 22 de julio 2009

Tiene por objeto aprobar la Política Nacional de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (PNT), con la finalidad de contar con instrumentos orientados a la prevención, investigación, transparencia, de acceso a la información y sanción de actos de corrupción; contemplando cuatro ejes o áreas de acción preventiva y anticorrupción: a) Fortalecimiento de la participación ciudadana; b) Fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y el derecho de acceso a la información; c) Medidas para eliminar la corrupción y d) Mecanismos de fortalecimiento y coordinación institucional.

Establece también que todas las entidades e instituciones que pertenecen a los cuatro órganos del Estado Plurinacional, así como las entidades territoriales autónomas deben incorporar los principios, directrices y lineamientos de la PNT en sus planes sectoriales, específicos, operativos, estratégicos y de gestión, respetando la misión, visión y los objetivos institucionales.

Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar/Almuerzo Escolar
PNACE 2014 – 2020, 2014.

Tiene el objetivo de universalizar la cobertura de la Alimentación Complementaria Escolar/Almuerzo Escolar en todas las unidades educativas fiscales y de convenio del país, contribuyendo a la realización del derecho humano a la alimentación, mejorando el rendimiento escolar y el estado nutricional de los estudiantes con una alimentación adecuada, saludable y culturalmente apropiada, y promoviendo el desarrollo económico local en Bolivia. Se fundamenta en que este servicio no se implementa de manera uniforme en los municipios del país, ya sea en los objetivos como en las metas, en la asignación presupuestaria, la calidad y cantidad de las raciones, la frecuencia de las entregas, la cobertura según los niveles o grados de escolaridad, la oportunidad de las raciones y varios otros factores más.

NORMATIVA

ALCANCES

Resolución bi-ministerial 005/2015 de Lineamientos técnico administrativos y estándares de calidad de la Alimentación Complementaria Escolar, de 22 de octubre 2015

Emitida entre el Ministerio de Educación y el Ministerio de Salud.

Su objetivo es establecer los lineamientos técnico-administrativos y estándares de calidad para normar, regular y orientar la operativización de la alimentación complementaria escolar en sus diferentes fases.

Como finalidad, busca promover los procesos y modalidades de contratación basados en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS) referida a la alimentación complementaria escolar, establecer los lineamientos técnico – administrativos y los estándares de calidad relacionados con la alimentación complementaria escolar.

Ley Municipal Autónoma 105 de Seguridad Alimentaria, de 28 de noviembre 2014

Establece las normas que rigen, dentro el marco de la seguridad alimentaria y de la competencia exclusiva municipal consagrada por el Art. 302, Num. 13 de la Constitución Política del Estado, los procesos adecuados de producción, distribución, acopio, comercialización, control y consumo saludable de alimentos en el municipio de La Paz y su ámbito de aplicación y alcance son de carácter general y obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, nacionales o extranjeras dentro de la jurisdicción del municipio de La Paz.

NORMATIVA

ALCANCES

Ley Municipal Autónoma 165 de Acceso y Difusión de la Información Pública Municipal, de 16 de febrero 2016

Establece el marco normativo de acceso a la información pública del GAMLP y su correspondiente difusión, previendo el cumplimiento del principio de transparencia en la administración pública municipal y es aplicable a todas las unidades organizacionales del Gobierno Autónomo Municipal, como también a personas naturales o jurídicas que reciban directa o indirectamente fondos públicos del gobierno municipal y a las personas naturales o jurídicas que ejerzan ante el GAMLP su derecho al acceso a la información.

Está entre sus finalidades: transparentar la gestión pública municipal mediante la difusión, publicidad, publicación y/o entrega de información pública municipal e información generada por quienes recibieran directa o indirectamente recursos públicos municipales; fortalecer el derecho a acceder a información generada por el GAMLP; establecer la mayor apertura posible de acceso a la información pública municipal; definir los mecanismos para la difusión, publicación o entrega de la información pública municipal; establecer los mecanismos para solicitar y entregar información pública municipal; definir las instancias administrativas de impugnación a las que se pueda recurrir ante cualquier negativa u obstrucción al acceso a la información pública municipal y regular los efectos del servicio administrativo.

NORMATIVA

ALCANCES

Ley Municipal Autónoma GAML P 260 de aprobación del presupuesto plurianual 2016–2020 y de presupuestos anuales 2019 y 2020, de 9 de noviembre 2017

Aprueba del presupuesto plurianual de ingresos y gastos del GAML P para el período 2016 – 2020, que son correspondientes a su Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) y Plan Estratégico Institucional (PEI), vigentes.

Asimismo, aprueba los presupuestos anuales de la gestión 2019, por un monto total de Bs 2.079.728.201 y de la gestión 2020, por un monto total de Bs 1.969.128.504.

Estos presupuestos aprobados para las últimas gestiones posibilitaron que la UNACE pudiera programar la contratación bianual para la provisión del servicio de la Alimentación Complementaria Escolar a favor de los estudiantes del municipio de La Paz, para las gestiones anuales 2019 y 2020.

Decretos Municipales 18/2016 y 26/2018 (Textos ordenados) de Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar

Reglamenta el servicio de la Alimentación Complementaria Escolar que proporciona el GAML P a la población escolar de los centros educativos fiscales, de convenio y centros especiales de los niveles inicial, primaria y secundaria de los turnos mañana, tarde y nocturno, del área urbana y rural; con la finalidad de garantizar la Alimentación Complementaria Escolar incentivando y promoviendo el consumo de alimentos provenientes de la producción local, contribuyendo al rendimiento escolar y promoviendo la permanencia estudiantil a través de la alimentación sana, oportuna y culturalmente apropiada.

Esta norma es aplicable a los centros educativos fiscales, de convenio y centros especiales de los niveles inicial, primaria y secundaria de los turnos mañana, tarde y nocturno, del área urbana y rural; a las proveedoras, instituciones públicas y privadas que suscriban contratos con el GAML P y sub-proveedoras que aquellas sub-contraten; así como a convenios que se suscriban con entidades públicas o privadas en el ámbito de la Alimentación Complementaria Escolar.

NORMATIVA

ALCANCES

Decreto Edil 001/18 de aprobación del Reglamento Específico del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (RE-SABS), de 13 de septiembre de 2018

Implanta en el GAMLP las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS) y su reglamentación, identificando a las unidades y cargos de los responsables de la aplicación y funcionamiento del SABS, así como de los procedimientos inherentes a procesos de contratación, manejo y disposición de bienes.

La parte I de esta norma, denominado RE-SABS del Órgano Ejecutivo, conformada por los capítulos I: Disposiciones generales, II: Subsistema de contratación de bienes y servicios para contrataciones del Órgano Ejecutivo, III: Subsistema de manejo de bienes para el Órgano Ejecutivo, y IV: Subsistema de disposición de bienes para el Órgano Ejecutivo, es de aplicación obligatoria por todo el personal y unidades del Órgano Ejecutivo del GAMLP.

En el capítulo II se encuentran los procedimientos y modalidades de contratación de bienes y servicios, aplicable para la adquisición de raciones de la Alimentación Complementaria Escolar.

Resolución Ejecutiva 559/2018 de aprobación de Protocolos de Actuación y Relacionamiento de Contrataciones del GAMLP, de 24 de diciembre de 2018 y Resolución Ejecutiva 260/2019 de modificación parcial, de 18 de julio de 2019

Los Protocolos de Actuación y Relacionamiento de Contrataciones, es un conjunto de reglas o secuencia detallada de uno o más procesos de actuación administrativa, a través del cual el GAMLP reglamenta el procedimiento a ser aplicado a los procesos de contratación tramitados en la entidad municipal, la cual, además, requiere de una constante actualización.

Por tanto, es el instrumento que, con mayor detalle, reglamenta los pormenores de cada actividad, paso a paso, de la programación y realización de los procesos de contratación, en las distintas modalidades vigentes, precisando el responsable de la actividad, los instrumentos y/o formularios que se deben contemplar y el tiempo en que tiene que realizarse.

NORMATIVA

ALCANCES

Decreto Municipal 25/2018 de aprobación del Manual de Organización y Funciones del Órgano Ejecutivo Municipal de La Paz, Gestión 2019; de fecha 3 de septiembre de 2018

El Manual de Organización y Funciones (MOF) es un instrumento administrativo que tiene por objeto definir la estructura organizacional, las relaciones inter e intra-institucionales, funciones y atribuciones de las unidades organizacionales del Órgano Ejecutivo del GAMLP.

El Manual de Organización y Funciones es resultado del análisis y diseño organizacional realizado en cumplimiento a lo establecido en el Reglamento Específico del Sistema de Organización Administrativa (RE-SOA) del Órgano Ejecutivo Municipal.

Fuente: Elaboración propia, 2019

2.2. Población objetivo y ámbito de intervención del servicio

En el municipio de La Paz, la población objetivo del servicio de la Alimentación Complementaria Escolar es la población estudiantil matriculada de los centros y unidades educativas de educación fiscal (pública), de convenio y centros especiales de nivel inicial, primario y secundario de los turnos mañana, tarde y nocturno¹¹; teniendo como ámbito de intervención los indicados centros y unidades educativas ubicadas en nueve macrodistritos urbanos y rurales, en los que está organizado el municipio para la gestión territorial.

Para la gestión 2019, el GAMLP estimó un total de 134.087 estudiantes como potenciales beneficiarios del servicio de la alimentación complementaria, en 372 unidades educativas y centros especiales actualmente en funcionamiento, con el siguiente detalle:

¹¹ Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar (Texto ordenado de los Decretos Municipales 18/2016 y 26/2018); Art. 3.

Número de población estudiantil beneficiaria de la Alimentación Complementaria, gestión 2019, por áreas urbana y rural y macrodistritos del municipio de La Paz

MACRODISTRITO		NIVEL INICIAL	NIVEL PRIMARIA	NIVEL SECUNDA- RIA	TOTAL
Área urbana	Cotahuma	3.594	9.345	9.419	22.358
	Max Paredes	2.746	9.283	7.672	19.701
	Periférica	3.018	9.552	11.102	23.672
	San Antonio	2.330	7.563	6.514	16.407
	Sur Mollasa	3.071	10.073	9.509	22.653
	Centro	3.273	11.060	13.926	28.259
	Total	18.032	56.876	58.142	133.050
Área rural	Hampaturi	96	326	229	651
	Zongo Valle	34	83	47	164
	Zongo Trópico	27	102	58	187
	Mollasa	13	22	0	35
	Total	170	533	334	1.037
Total general		18.202	57.409	58.476	134.087

Fuente: SMECC-DE-UNACE, junio 2019

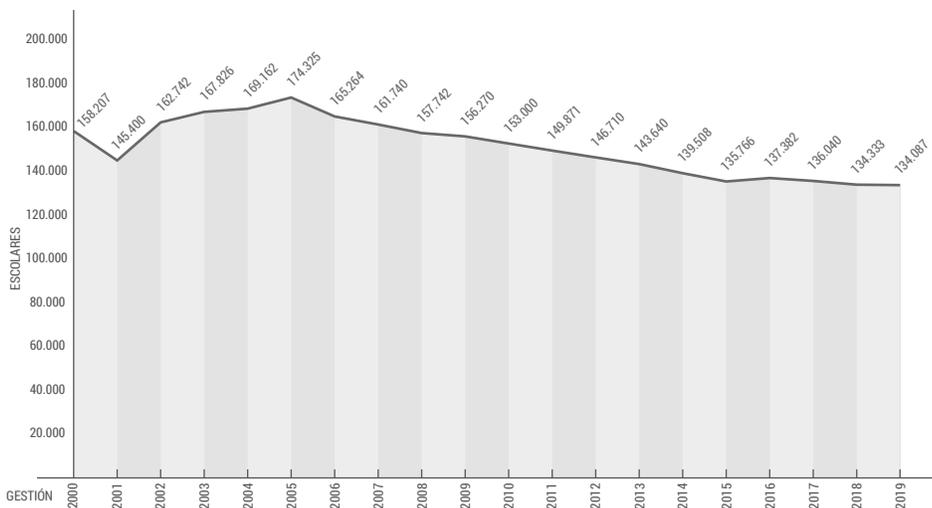
Número de unidades educativas, por ciclos y macrodistritos del municipio de La Paz, programados para la Alimentación Complementaria Escolar 2019

MACRODISTRITO		INICIAL	INICIAL PRIMARIA	PRIMARIA	PRIMARIA SECUNDARIA	SECUNDARIA	INICIAL, PRIMARIA Y SECUNDARIA	TOTAL
Área urbana	Cotahuma	9	16	8	7	21	5	66
	Max Paredes	8	10	8	7	13	7	53
	Periférica	6	19	4	5	20	6	60
	San Antonio	3	14	3	2	14	9	45
	Sur-Mallasa	7	12	8	2	18	9	56
	Centro	6	19	10	2	28	3	68
	Total:	39	90	41	25	114	39	348
Área rural	Mallasa	0	4	0	0	0	5	9
	Zongo Valle	0	7	0	0	1	1	9
	Zongo Tropicó	0	2	0	0	0	2	4
	Hampaturi	0	1	0	0	0	1	2
	Total:	0	14	0	0	1	9	24
Total general		39	104	41	25	115	48	372

Fuente: SMECC-DE-UNACE, junio 2019

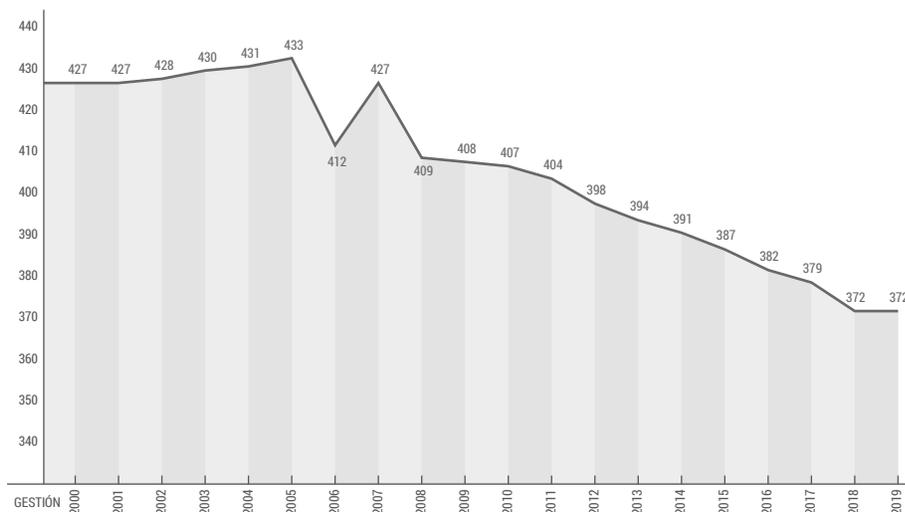
En el período que va del año 2000 al 2019, esta población objetivo del servicio de la alimentación complementaria presentó una variación continua, tanto en el número de unidades educativas, como de los estudiantes matriculados beneficiarios, como se puede advertir en los siguientes dos gráficos. Dichas variaciones no estuvieron determinadas necesariamente por el crecimiento vegetativo de dicha población, sino por otros factores.

Variaciones de población estudiantil, por año, para la provisión del servicio de Alimentación Complementaria Escolar



Fuente: UNACE

Número de unidades educativas fiscales, de convenio y centros especiales, en funcionamiento, por gestión anual



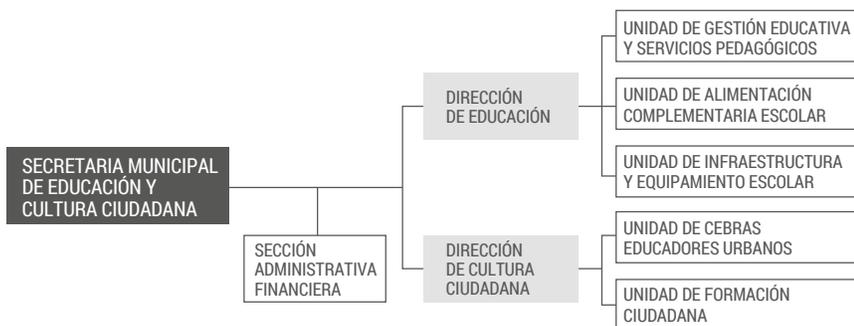
Fuente: UNACE

Las variaciones fueron ascendentes del 2000 al 2005, sucediendo desde el 2006 al presente variaciones generalmente decrecientes, tanto en unidades educativas y centros especiales, como en el número de estudiantes matriculados beneficiarios del servicio, las mismas que obedecen a factores externos al GAMLP. En criterio de los técnicos de la UNACE, son diversos los factores que determinan el decrecimiento de la población estudiantil beneficiaria: una de las principales razones es que ya no bajan tantos niños, como antes, desde el municipio de El Alto, porque ya tienen mejor infraestructura; antes venían más niños de El Alto; otra razón es la migración de las familias a otras regiones, como ser Santa Cruz, en búsqueda de mejores perspectivas de vida; también obedece a que, por la estabilidad económica, muchas familias paceñas pasan a inscribir a sus hijos en unidades educativas de educación privada, disminuyendo la población estudiantil en el sector fiscal (“el municipio de La Paz sería el único donde hay muchas más unidades educativas privadas, que en cualquier otra ciudad del país”)¹².

2.3. Estructura institucional para la provisión del servicio

Para la ejecución del servicio de Alimentación Complementaria Escolar, el GAMLP constituyó la Unidad de Alimentación Complementaria Escolar (UNACE), de nivel operativo, como parte de la estructura de la Secretaría Municipal de Educación y Cultura Ciudadana (SMECC) y dependiente de la Dirección de Educación (DE).

Organigrama de la Secretaría Municipal de Educación y Cultura Ciudadana, GAMLP



Manual de Organización y Funciones, GAMLP, 2019

12 Entrevista realizada con la Jefa de UNACE del GAMLP, Lic. Gabriela Aro, y miembros de su equipo técnico, Nicolás Reynaldo Chambi y Miguel Ángel Cruz; La Paz, octubre de 2019.

El Manual de Organización y Funciones (MOF) vigente del GAMLP establece que la razón de ser de la UNACE es “diseñar y ejecutar programas de alimentación complementaria en base a políticas de seguridad y soberanía alimentaria que contribuyan al desarrollo físico e intelectual de la población estudiantil que asiste a las unidades educativas del sistema fiscal y las de convenio, mejorando sus condiciones de aprendizaje y niveles de nutrición” y su dependencia directa es de la Dirección de Educación¹³. Por su parte, el Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar, establece que, por esta responsabilidad asignada, la UNACE es la instancia “competente” de la Alimentación Complementaria Escolar¹⁴, junto al Sistema de Regulación y Supervisión Municipal (SIREMU), pero este último para efectos de supervisión y control.

Para cumplir su mandato, la UNACE tiene asignada las siguientes seis funciones y atribuciones específicas, además de otras que le podrían ser asignadas por instancias superiores:

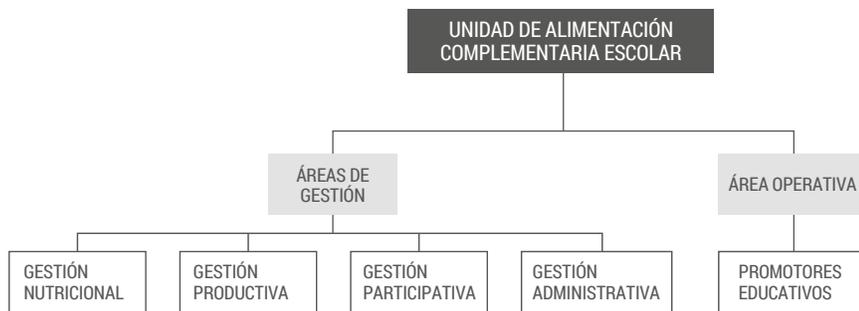
- a. Definir las características y aspectos nutricionales de programas de Alimentación Complementaria para los diferentes grupos etarios.
- b. Participar en el proceso de contratación de las empresas proveedoras de las raciones del Alimento Complementario Escolar.
- c. Establecer mecanismos para el control de la distribución de las raciones del Alimento Complementario Escolar al interior de los Centros Educativos.
- d. Elaborar las autorizaciones de pago a proveedores del Alimento Complementario Escolar, en base a la conciliación efectuada por el Sistema de Regulación y Supervisión Municipal.
- e. Desarrollar planes, programas y proyectos destinados a mejorar la nutrición de la población escolar en el Municipio.
- f. Establecer el calendario nutricional anual donde se incluya la temporalidad para la provisión del Alimento Complementario Escolar a lo largo de la gestión.

Para el cumplimiento de su razón de ser y las seis funciones y atribuciones específicas asignadas, la UNACE se organizó en la siguiente estructura operativa, actualmente en vigencia:

13 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Manual de Organización y Funciones del Órgano Ejecutivo Municipal; Gestión 2018. La Paz.

14 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar (Texto ordenado de los Decretos Municipales 18/2016 y 26/2018); Art. 8.

Organigrama operativo vigente de la UNACE, GAMLP



Elaboración propia, 2019.

La UNACE está constituida por una Jefatura, encargada de coordinar y dirigir todas las actividades institucionales que corresponde a esta instancia. Asimismo, dispone de dos áreas generales de trabajo: de gestión y operativa; en la primera están agrupadas las funciones que el personal asignado debe cumplir para la planificación y programación nutricional y financiera, apoyo administrativo para contratación de proveedores y pago, estadística y evaluación de los servicios y el desarrollo de proyectos para la provisión de alimentos sanos y nutritivos a los estudiantes; mientras que en la segunda se encuentran las actividades operativas de campo en las unidades educativas, de seguimiento a la provisión de los servicios y el desarrollo de actividades de educación nutricional mediante programas complementarios.

A su vez, la Dirección de Educación, de la que UNACE depende funcionalmente, tiene la responsabilidad de proponer políticas y programas para la expansión de los servicios de apoyo a la educación y nutrición escolar, tanto en el ámbito formal, como en la educación alternativa y especial, incentivando la aplicación creativa de procesos pedagógicos y educativos en el municipio.

Por otra parte, la Secretaría Municipal de Educación y Cultura Ciudadana, que es una instancia de nivel ejecutivo, de la que dependen la Dirección de Educación y la UNACE, tiene la responsabilidad de “promover y fortalecer la calidad educativa, formación ciudadana integral y potenciar el estado de felicidad a través de políticas, planes, programas y proyectos, concertando con actores públicos, privados, nacionales e internacionales, para mejorar la calidad de vida de la población del Municipio de La Paz”. Sus

funciones y atribuciones en la materia –mediante sus unidades operativas– podrán ser “ejecutar programas y proyectos para la promoción de la calidad educativa y la formación ciudadana integral (y) revalorizar la participación y control social de las organizaciones ciudadanas relacionadas a las temáticas de educación, formación ciudadana integral y la provisión de servicios e infraestructura”. Asimismo, esta Secretaría cuenta con una sección administrativa financiera con la función de “procesar y ejecutar la gestión administrativa y financiera de su área organizacional, referida a los Sistemas de Programación de Operaciones, de Presupuesto, Administración de Bienes y Servicios, Tesorería y Contabilidad Integrada, aplicando la normativa específica” del GAMLP. La ejecución administrativa financiera que se realiza en esta Sección corresponde a cuantías menores de ejecución, por lo que no alcanza a la contratación de la provisión del servicio de Alimentación Complementaria.

2.4. Sujetos de derechos y actores

Sujetos de derechos

El GAMLP estableció en su Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar que los beneficiarios del servicio, es decir, los sujetos de derecho son los “estudiantes de los niveles inicial, primaria y secundaria, para todos los macrodistritos del área urbana y rural del Municipio de La Paz, en los turnos de mañana, tarde y nocturno, que asisten a los centros educativos fiscales, de convenio y centros de educación especial”¹⁵ que, como se detalla en la página 25, para el 2019 alcanza a 134.087 estudiantes de 372 unidades educativas y centros especiales.

15 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar (Texto ordenado de los Decretos Municipales 18/2016 y 26/2018); Art. 6, Incisos g) e i).

Actores del servicio

a) Secretaría Municipal de Educación y Cultura Ciudadana.

Instancia de nivel ejecutivo del GAMLP, de la que depende la UNACE, a través de la Dirección de Educación. Entre sus funciones, le corresponde elaborar políticas, planes, programas y proyectos para la educación y la formación ciudadana integral, así también ejecutar programas y proyectos para la promoción de la calidad educativa, como ser la Alimentación Complementaria Escolar. Cuenta en su estructura con una Sección Administrativa Financiera (SAF) que procesa y ejecuta la gestión administrativa y financiera de su área organizacional, como ser la canalización de los procesos de contratación de proveedores para la alimentación Complementaria Escolar y de los pagos por los servicios que proporcionen.

b) Unidad de la Alimentación Complementaria Escolar.

Dependiente de la Dirección de Educación de la Secretaría Municipal de Educación y Cultura Ciudadana; cuya razón de ser y funciones están detalladas líneas arriba.

c) Secretaría Municipal de Planificación para el Desarrollo.

Su razón de ser es dirigir la planificación municipal a fin de coadyuvar al desarrollo integral del municipio, mediante el ordenamiento y la administración del territorio. A través de su Dirección de Planificación Estratégica, cumple la función de formular el Plan Territorial del Desarrollo Integral (PTDI), realizando su seguimiento, monitoreo y ajuste, así como formular y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para la gestión responsable del territorio.

d) Dirección de Licitaciones y Contrataciones.

Cumple las funciones y atribuciones de diseñar e implantar las herramientas técnicas e instrumentos normativos para la implantación del Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios (SABS), consolidar y modificar el Programa Anual de Contrataciones (PAC), remitir la documentación sobre los procesos de contratación a la Contraloría General del Estado (CGE) y al Concejo Municipal, según corresponda, administrar las boletas de garantía y pólizas de seguro de caución, custodiar la documentación generada en los procesos de contratación del GAMLP y coordinar las actividades para la realización del trámite de protocolización de contratos ante la Notaría de Gobierno, cuando corresponda. Mediante su Unidad de Procesos de Contratación ejecuta los procesos de contratación a solicitud de las unidades organizacionales dentro del GAMLP y,

mediante su Unidad de Gestión Documental y Seguimiento, resguarda físicamente los documentos inherentes a los procesos de contratación remitidos para su custodia, y remite información proporcionada por los actores del proceso de contratación a las instancias de fiscalización internas y externas. Tiene un sistema informático que se llama SINCOM.

e) Sistema de Regulación y Supervisión Municipal (SIREMU).

Supervisa y regula la ejecución de los contratos concesionados y servicios públicos municipales delegados a terceros, ejerciendo un control y seguimiento de las condiciones contractualmente establecidas. Entre sus funciones específicas le corresponde “regular, supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos del Programa de Alimentación Complementaria Escolar”. También le corresponde determinar las medidas administrativas emergentes de la prestación de los servicios públicos municipales concesionados o delegados a terceros, incluyendo la aplicación de procedimientos administrativos sancionatorios establecidos contractualmente. Es una instancia de carácter desconcentrado, por lo que puede administrar los recursos financieros asignados para el cumplimiento de sus funciones, administrar al personal de su dependencia, generar informes estadísticos respecto a la supervisión, regulación y control de productos y servicios, y emitir criterio técnico sobre materia específica de su competencia, como apoyo a diversas reparticiones municipales en estudios previos a procesos de licitación de servicios públicos municipales a ser concesionados o delegados a terceros.

f) Secretaría Municipal de Finanzas.

Su razón de ser es gerentar los sistemas financieros (Presupuesto, Contabilidad, Tesorería y Crédito Público) para una adecuada administración de los recursos financieros del GAMLP. Su Dirección de Gestión Financiera cumple la función de administrar los sistemas financieros de presupuesto, contabilidad y tesorería; debiendo, mediante sus unidades operativas, dirigir los procesos de formulación del presupuesto municipal, presentar el proyecto de presupuesto y sus modificaciones presupuestarias, priorizar los pagos en función a la disponibilidad de recursos y emitir cheques para el pago de obligaciones del GAMLP, administrar los archivos de documentación presupuestaria-contable y de pago.

g) Comunidad Educativa.

Comprende al director, personal docente y administrativo; consejos educativos social comunitarios, padres de familia y beneficiarios de

cada unidad educativa; que coordinan y colaboran con la programación, ejecución y evaluación del servicio de la Alimentación Complementaria. Es responsable de la habilitación de un ambiente adecuado para el almacenamiento de las raciones alimentarias; de la recepción, almacenamiento y seguridad de las raciones alimentarias en la unidad educativa, mediante un personal asignado por la dirección; de la distribución de las raciones por aulas; del manejo del archivo de la documentación de la provisión de la Alimentación Complementaria, mediante la secretaria de la unidad educativa; de la notificación de suspensión de actividades escolares, cuando corresponda, como también deben participar en las reuniones de coordinación de la UNACE.

h) Consejo Educativo Social Comunitario.

Su rol es participar en la gestión educativa, apoyando en el desarrollo de la educación. Contribuyen al servicio de la Alimentación Complementaria, en el marco de los roles que corresponden a la comunidad educativa; también participan en la coordinación con UNACE para la ejecución, seguimiento y evaluación del servicio.

i) Empresas proveedoras.

Empresas contratadas por el GAMLP (o proponentes) para la provisión de las raciones alimentarias a los centros educativos fiscales, de convenio y centros de educación especial, en base al Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar y las especificaciones técnicas. Previo a los procesos de contratación participan en la validación del desarrollo de nuevas raciones propuestos por la UNACE.

j) Empresas sub-proveedoras.

Empresas sub-contratadas por las empresas proveedoras, para realizar –mediante éstas– la provisión de raciones adicionales del Alimento Complementario Escolar. En términos generales, se trata de pequeños productores en mejores condiciones de atender el desarrollo de nuevas raciones más nutritivas, aunque con dificultades para acceder al mercado formal.

k) Organizaciones No Gubernamentales.

Entidades de la sociedad civil que trabajan en la promoción del desarrollo económico local y colaboran en la articulación con pequeños productores de alimentos con potencialidad de atender el desarrollo de nuevas raciones más nutritivas del GAMLP.



3. Análisis del contexto de la implementación de la experiencia

La Alimentación Complementaria Escolar fue establecida como una competencia municipal, con una alta potencialidad de ser implementada de manera permanente y en todo el territorio nacional, con la Ley 1551 de Participación Popular, en el año 1994, al ampliar las competencias de la anterior Ley Orgánica de Municipalidades con el nuevo mandato de “atender los programas de alimentación complementaria incluyendo los desayunos escolares” en todos los municipios del país¹⁶. Luego fue reforzada por la Ley de Municipalidades de 1999, al establecerse como competencia municipal el “promover y atender, cuando corresponda y de manera sostenible, los programas de alimentación complementaria y suplementaria de grupos o personas que sean sujetos de subsidios públicos de acuerdo con el Reglamento y el presupuesto”¹⁷.

Anterior a esta significativa decisión estatal, sí existieron en el país experiencias, pero esporádicas y parciales, de programas de alimentación escolar desde el año 1935. Según un documento de sistematización sobre el tema¹⁸, ese año, en la ciudad de La Paz, se inició la distribución de una ración de api y una de pan a los niños y niñas de las escuelas fiscales urbanas. Posteriormente, en 1945 se creó una Junta de Auxilio Escolar, que posteriormente se transformó en el Departamento de Asistencia Social Escolar dependiente del Ministerio de Trabajo. El primer referente legal sobre el tema fue el decreto supremo 2896 de 1951, que instruyó la entrega de raciones del desayuno escolar en las escuelas a cargo de las empresas mineras, ferroviarias e industriales. Dos años más tarde se suscribió el primer convenio de donación de alimentos para escolares entre el Ministerio de Educación y la Alianza para el Progreso para brindar desayuno escolar en los colegios urbanos, que más tarde gracias al apoyo de la cooperación internacional, USAID y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), se extendió a las escuelas rurales. Luego, en 1986 se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE), que canalizó recursos a través de ONGs para realizar una serie de programas de alimentación escolar en las zonas más deprimidas y vulnerables.

16 Ley 1551 de Participación Popular, de 20 de abril de 1994; Art. 14, Parágrafo II, Inciso k.

17 Ley 2028 de Municipalidades, de 28 de octubre de 1999: Art. 8, Parágrafo I, Inciso 16.

18 AIPE; Op. Cit.; Págs. 17 y 18.

Entonces, a partir del mes de mayo del año 1998, el GAMLP inició el servicio municipal de Alimentación Complementaria Escolar bajo el mandato de la Ley de Participación Popular y mediante la aprobación de la Resolución Municipal 067/98, de 20 de febrero de ese año; que disponía la dotación del desayuno escolar para estudiantes del nivel de primaria de todas las unidades educativas fiscales de la ciudad de La Paz; dotación que sería administrada y distribuida por el Programa de Acción Integral a la Niñez Paceña (PAINI). Posteriormente, en diciembre del mismo año, mediante la Resolución Municipal 674/98, el Gobierno Municipal estableció que el PAINI dependa de la Oficialía Municipal de Desarrollo Humano, a través de la Dirección de Educación, además que ésta implemente la UNACE, instancia que está vigente hasta el presente.

El modelo del PAINI fue ejecutado en los años 1998 y 1999 y consistió en la dotación de dos tipos de raciones: un extensor lácteo, como líquido (una combinación de harinas de cereales con un porcentaje de leche en polvo), que se entregaba en polvo y una galleta (denominada "*Chaza-galleta*", con el apodo del alcalde de ese entonces). Las empresas contratadas entregaban a cada unidad educativa ambas raciones dos veces al año y se estocaban en un depósito, con el consiguiente riesgo de pérdidas; también entregaban una coccinilla, garrafa y ollas para la preparación diaria de los desayunos. Un informe encargado por el Gobierno Municipal a la Carrera de Nutrición y Dietética de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) detectó varios problemas que hacían insostenible el modelo: los contratos suscritos fueron en moneda estadounidense (los más caros, hasta el presente, según UNACE); las raciones diarias debían ser preparados por los padres de familia de cada unidad educativa; ambas raciones no eran del hábito de los estudiantes; los padres de familia tenían que comprar, en cada unidad educativa, el gas licuado para la preparación; no se cumplían los horarios de distribución y en más del 70% de casos se demoraba hasta el mediodía, cuando los niños ya debían irse a sus hogares, porque los padres de familia asignados llegaban retrasados a la preparación, por lo que no cumplían con el objetivo de desayuno de refuerzo alimentario; en las unidades educativas no existía infraestructura adecuada para las preparaciones, por lo que generalmente se



la hacía bajo las gradas o en los patios de los establecimientos, sin cumplir con las garantías de inocuidad; no existía personal para el lavado de las tazas de distribución a los niños, por lo que muchas veces eran reutilizados sin limpieza previa. Por estas razones y por el apuro que tenían los padres de familia en el preparado, muchas veces el extensor lácteo se cortaba y dañaba, ya que su preparación requería cierta técnica, debía batirse y empezar a ser mezclada con agua fría ya hervida y recién incorporar agua caliente. Tampoco se cumplía con los requerimientos nutricionales, además que no existía variedad en las raciones, lo que provocaba cansancio en el consumo¹⁹.

19 Entrevista realizada a la Jefa de UNACE del GAMLP, Lic. Gabriela Aro; septiembre de 2019.

3.1. Nuevo modelo de Alimentación Complementaria Escolar

En enero del año 2000 hubo un cambio de gestión y un nuevo alcalde asumió, electo democráticamente a fines del año anterior, el abogado Juan del Granado, quien constituyó un nuevo equipo de trabajo en la UNACE, al que entregó una copia del informe de la UMSA y la OMS. Se vivía un período de cambios, de implementación de la Participación Popular, con la reorganización de la institucionalidad municipal; además, la municipalidad había sufrido en los últimos años un período de gestiones inestables y afectadas por altos grados de corrupción, que el nuevo alcalde había comprometido un proceso de saneamiento institucional. En ese contexto, se tuvo que hacer todo de prisa: en enero de ese año se conformó el nuevo equipo de la UNACE y en febrero empezaban las actividades educativas, por lo que debieron apurar con las definiciones de un nuevo modelo y los procedimientos administrativos para publicar las convocatorias públicas para la provisión de la Alimentación Complementaria.

Entonces, se diseñó y se implementó sobre la marcha un nuevo modelo del servicio de Alimentación Complementaria Escolar, de raciones alimentarias constituidas por productos lácteos y panes, en base a los hábitos de consumo de las familias bolivianas, elaboradas y envasadas inocuamente para el consumo directo de los estudiantes de los niveles inicial y primaria que contemplaba una entrega diaria de dichas raciones por los proveedores. Los objetivos que se propuso el Gobierno Municipal fueron: disminuir la prevalencia de la desnutrición crónica, leve y moderada; reducir la prevalencia de anemias nutricionales por carencia de hierro; reducir la incidencia en deficiencia de vitamina A, yodo y el índice de caries dentales; y mejorar el rendimiento escolar y disminuir la deserción escolar²⁰. El reto fue crear raciones nutritivas que no existían en el mercado (ahora mismo no existe mucho). Ahí nació la iniciativa de rescatar productos propios, andinos y nativos, con la seguridad de que son ricos, hablando nutricionalmente; además que sean inocuas y económicas (respecto los contratos en dólares de los años 98 y 99, realmente eran más económicos, no llegaban ni a la cuarta parte de esos contratos). Como ración líquida fueron elegidos los productos lácteos, por su valor nutricional y porque su consumo per cápita era muy bajo en Bolivia y peor en los niños; prácticamente, no existía hábito de consumo de lácteos. Asimismo, los análisis nutricionales mostraban que el pan de batalla, la sarnita y otros similares,

20 AIPE, Op.Cit; Pág. 26.

que son muy populares y de alto consumo por las familias, tienen aportes nutricionales mínimos, son más productos calóricos y no energéticos; por eso, en el nuevo modelo se decidió que fueran panes con base nutricional, lo que se denomina “mezcla vegetal”, en términos nutricionales: que tengan la combinación de un cereal y una leguminosa, con el objetivo de rescatar nuestros cereales andinos. “Entonces, conceptualmente, desde el punto de vista nutricional, diseñamos los panes y establecimos los requisitos”, que se incluirían en las especificaciones técnicas de las nuevas licitaciones²¹.

Paralelamente se tuvo que organizar la UNACE, con una jefatura, una nutricionista, un encargado para las especificaciones técnicas y luego el personal operativo de promotores/supervisores por macrodistritos. La jefatura y la nutricionista, además de cumplir sus funciones de gestión administrativa, tendrían que realizar tareas de supervisión en las plantas de elaboración de las empresas proveedoras; mientras que el personal operativo fue el encargado de organizar la recepción de raciones en las unidades educativas y su distribución a los estudiantes, la firma de las actas de recepción, la difusión de información y capacitación en la comunidad educativa. Por tratarse de actividades novedosas significaban un trabajo muy complicado –por ejemplo– en las unidades educativas, que al inicio parecían “feudos inaccesibles” que incluso impedían el ingreso al personal de la UNACE.

Para la distribución de las raciones alimentarias diarias, la UNACE elaboró una base de datos de las unidades educativas fiscales del municipio, su ubicación por macrodistritos, turno y proximidad física; se hizo una codificación (código L, por el municipio; primer numeral por el macrodistrito y el siguiente por la unidad educativa) y las rutas diarias de distribución que debían cumplir las empresas adjudicadas; como también estableció que las empresas debían dotar de conservadoras de plastoform en las unidades educativas, para la conservación de las raciones entregadas. Cada entrega diaria en la unidad educativa debería ser respaldada con un acta, con formato tipo elaborado por UNACE, el mismo que debía ser firmado por la junta escolar, también diariamente, aunque las mismas eran recolectadas por semana, para su procesamiento. Esta atribución otorgada a las juntas escolares fue en cumplimiento del control social establecido en la Ley de Participación Popular.

Además, desde el principio se vio la necesidad de un trabajo interinstitucional, mediante la suscripción de convenios y la conformación de un Comité Técnico, constituido por la Carrera de Nutrición y Dietética de la UMSA, la OMS/OPS, el Hospital del Niño, la Secretaría Departamental de Salud y el Colegio Nacional de Nutricionistas, que apoyó con los diagnósticos, análisis minuciosos de la evaluación de los servicios y el diseño del Programa de la Alimentación Complementaria Escolar.

3.1.1. Inicio de la ejecución: contra viento y marea

La primera dificultad significativa presentada a la hora de iniciar con la ejecución del nuevo programa fue la declaratoria de desiertas de las convocatorias públicas para la provisión de lácteos y panes para el año 2000, por dos razones básicas: el desinterés de participar de algunas empresas alimentarias y el desconocimiento de otras sobre la técnica de la presentación de propuestas. La solución temporal fue realizar un contrato por excepción, mediante Resolución Municipal 0077, con la empresa INAL Ltda. (productos Panda) para la provisión de leche saborizada y envasada en raciones de 200 cc, para los estudiantes de los niveles preescolar y primaria, por el lapso de abril a julio del 2000. Por tanto, en este período, los beneficiarios del servicio recibirían sólo raciones de leche saborizada.

Para el segundo semestre se prepararon dos licitaciones públicas para las raciones de lácteos y panes. Para contrarrestar el resultado adverso del semestre anterior, la UNACE convocó a reuniones a las empresas del medio local, que no tenían una visión nutricional, para explicarles que el objetivo del desayuno escolar era proporcionar un complemento a los escolares, por los datos nutricionales que hablaban de la desnutrición en su etapa de crecimiento, motivarles a participar y capacitarles sobre las especificaciones técnicas y la presentación de propuestas en convocatorias públicas. La licitación para panes sería para la provisión por el segundo semestre del 2000, mientras que para los lácteos sería también por el resto de esa gestión y toda la gestión 2001; presentándose el primer caso de un contrato por dos años. La norma básica nacional aplicable para los procesos de contratación de este año fue la Resolución Suprema 216145 (NB-SABS) de 3 de agosto de 1995, que tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre del 2000.

Publicadas las dos convocatorias, para las raciones líquidas sólo se presentó la empresa INAL Ltda., para sus productos Panda, habiéndose adjudicado la licitación pública. Dicha empresa, además de PIL eran las únicas que producían lácteos pasteurizados, pero PIL expresó que no tenía ningún interés en participar. Para las raciones sólidas, consistente en panes

compuestos de 50 gr preparadas en base a quinua, cañahua y amaranto, se invitó a las empresas Irupana, San Gabriel y La Francesa. Las dos primeras calificaron, mientras que la última no, debido a que –pese haber participado en la capacitación– sólo propuso panes de batalla tipo francesa, sin cumplir los requisitos de la convocatoria. Sin embargo, esta empresa protestó con una marcha de sus empleados, encabezados por los propietarios, portando sus trofeos y reclamando por la descalificación que les excluía de la participación en el desayuno escolar paceño. Se les tuvo que explicar y mostrar que las especificaciones técnicas indicaban que se requería pan en base a quinua, con cañahua y amaranto, por la importancia de los panes compuestos, con proteína de origen vegetal, y recién comprendieron sobre los requisitos para las variedades de panes. Lo cierto es que las empresas del rubro no tenían experiencia de participación en licitaciones del sector público para el desayuno escolar. Creyeron que era presentar nomas su propuesta, sin advertir las exigencias de la convocatoria.

Para la provisión de las raciones secas, UNACE había previsto que cada empresa contratada pueda atender a las unidades educativas de dos macrodistritos, por lo que se esperaba la contratación de tres empresas para cubrir los seis macrodistritos de entonces. Con la descalificación de La Francesa, se tuvo que incrementar un macrodistrito a cada una de las dos empresas calificadas (Irupana y San Gabriel), posibilitando que cada una de ellas atienda tres macrodistritos, haciendo uso de una salvedad que se había insertado previamente en la convocatoria pública, de que las empresas adjudicadas podrían ampliar el suministro a los macrodistritos sin provisión.

Fue bueno y complicado, a la vez, trabajar con una sola empresa en líquidos: INAL Ltda. Sólo tenía un sistema de pasteurización, un poco antiguo y se arruinaba con frecuencia. En la segunda licitación (2002), además de INAL Ltda., ingresó como proveedor mediante subcontratación la empresa PIL, que tenía mayor capacidad de producción y variedad de productos, por lo que hubo buena diversificación de productos lácteos. Sin embargo, para la subsiguiente licitación, PIL presentó una nota condicionando la continuidad de su participación a la duplicación de los precios. Entonces el alcalde Del Granado sugirió explorar, para la ración líquida, otros productos que no fueran necesariamente lácteos, incorporándose, por tanto, la leche de soya, leguminosa que tiene muy buenos nutrientes. Para este cambio se tuvo que realizar sondeos con la empresa Norland de Cochabamba, pruebas piloto sobre el producto, consideración de precios, tomando en cuenta los costos de traslado desde Cochabamba. Como compensación, en los productos sólidos se crearon los horneados con el derivado queso,

desarrollándose el “machi-queso”, una empanada con una combinación de maíz con queso, una suerte de cuñapé. También se rescató la kispíña, una combinación de queso con quinua. Con la inclusión de estos derivados se balanceó el aporte nutricional con derivados lácteos sólidos, lo que abrió la posibilidad de trabajar con otras empresas, que no sean sólo PIL, como ser Irupana, San Gabriel, La Francesa e, incluso, PanCris, que también se hizo proveedor de horneados. Con esta modalidad, también se hizo costumbre en los niños la introducción de nuevas raciones, cada nuevo año lectivo.

3.1.2. El problema de los hábitos de consumo

Lo más grave de la elección de lácteos, como ración líquida, fue su bajo consumo en Bolivia y peor en los niños. No fue nada fácil incluir lácteos para el primer y segundo año. Cuando arrancó su provisión se tuvo que desarrollar con la comunidad educativa un trabajo de educación sobre la tolerancia a los lácteos. Para el efecto se contrató personal operativo, se elaboraron materiales educativos y lo primero que se hizo fue explicar a los estudiantes porqué se generaba la intolerancia, que al inicio del consumo se les podía aflojar sus estómagos... Y bueno, con muchos años de trabajo se revirtió este problema.²²

Lo mismo sucedió con los panes compuestos. A los niños no les gustaba ningún pan integral, mucho menos el pan de quinua; así que se debió trabajar muchísimo en los hábitos de consumo de los estudiantes para lograr su aceptabilidad. Los contratos con los proveedores indicaban como provisión que, dependiendo del seguimiento y la aceptabilidad de los productos por los estudiantes, se harían ajustes a las raciones. Se entendió que el ajuste sería constante, en base al seguimiento de la aceptabilidad por los niños, como también la educación sobre los hábitos alimenticios; ya que el rechazo a los lácteos y los cereales era, sobre todo, por el total desconocimiento de la importancia de estos productos para la nutrición infantil.

22 Entrevista realizada con la Jefa de UNACE del GAMLP, Lic. Gabriela Aro; La Paz, septiembre de 2019.

3.1.3. Evaluaciones continuas y fortificación de raciones

En el esquema de trabajo de la UNACE está contemplada la elaboración de estadísticas, análisis y evaluación permanentes sobre la implementación del programa de Alimentación Complementaria y sus resultados. Mediante convenio con la Carrera de Nutrición y Dietética de la UMSA, se trabajó una primera base de datos, para identificar, por ejemplo, en qué porcentaje se encontraban con anemia los estudiantes; dato que orientó a trabajar más en la fortificación. Por tanto, el GAMLP fue el primero del país en incorporar en las especificaciones técnicas la fortificación de las raciones y, al incorporar estos requisitos, se pudo ver que ninguna empresa alimentaria tenía experiencia en este tema; por lo que se tuvo que capacitar a las empresas.

La Resolución Bi-ministerial 001/00 del 2000, de los ministerios de Salud y Educación, establecía que, en base a los datos de anemia de la población, deben fortificarse las raciones alimentarias; por ejemplo, con el 100% de requerimiento de hierro (18 miligramos). Para lograr esto se tuvo que hacer muchas pruebas con las empresas, ya que esa proporción de fortificación de hierro generaba raciones incomibles. La fortificación es toda una técnica y no se puede hacer por igual y a todos los productos, porque pueden presentarse antagonismos. Entonces se hicieron pruebas de tolerancia por producto, hasta lograr una fortificación aceptable. Fue un proceso difícil y, desde entonces, ese procedimiento se repite cada año, para cada producto.

UNACE realiza dos evaluaciones por año, desde el 2000 al presente, tanto sobre el estado nutricional de los estudiantes, como también sobre la aceptabilidad de las raciones alimentarias; para conocer impactos, en qué medida la Alimentación Complementaria influye y beneficia a los niños. Así se logró conocer que, en muchos casos, impedía que los estudiantes entren en situación de desnutrición y un gran resultado fue que al 2010 se logró bajar las anemias en los niños, desde el 37,2% hasta el 2%.

3.1.4. Ampliación de cobertura a Secundaria

En el municipio de La Paz, varias unidades educativas de distintos ciclos de enseñanza comparten una misma infraestructura. Por ejemplo, en el cuadro de unidades educativas contempladas para el servicio de Alimentación Complementaria del año 2019, en el subtítulo Población objetivo y ámbito de intervención del servicio de este documento, se puede observar que 25 unidades educativas funcionan de manera simultánea con los ciclos de primaria y secundaria y otras 48 unidades educativas funcionan con los

tres ciclos: inicial, primaria y secundaria. En este tipo de unidades educativas, desde el mismo año 2000 se vio que era muy complicado proporcionar el servicio de la Alimentación Complementaria sólo a estudiantes de un ciclo (primaria), porque los de secundaria reclamaban por qué no se les dispensaba ese servicio, ya que continuaban siendo niños. Asimismo, se estableció que los niños de secundaria aún requerían refuerzo de nutrientes para su crecimiento, porque eran niños en transición a la adolescencia.

Estas fueron las razones para que la UNACE elaborara un informe argumentando motivos nutricionales de crecimiento y uso común de la misma infraestructura, para que desde el 2002 se incluya también a secundaria en la provisión de la Alimentación Complementaria Escolar. Esta experiencia se difundió luego en otros municipios del país, como un buen ejemplo. En muchos casos, el GAMLP fue pionero en innovaciones en la Alimentación Complementaria Escolar, que luego se replicaban en otros municipios.



3.2. Reglamento municipal

La implementación del nuevo modelo municipal de Alimentación Complementaria Escolar del GAMLP fue un proceso arduo para todos los actores involucrados considerando las nuevas actividades organizadas por la UNACE. Es de comprender que las dificultades mayores se presentaron en el ámbito de los actores externos, quienes debían amoldarse a los nuevos roles establecidos.

Al respecto, la Jefa de UNACE indica que “las unidades educativas eran una suerte de feudos, con una resistencia de los docentes a asumir responsabilidad en la distribución de la alimentación complementaria escolar. Fue difícil lograr la asignación de estas responsabilidades, tanto a profesores como a directores. Por eso se creó una norma técnica donde se establecían las funciones y responsabilidades en la gestión de la alimentación complementaria.”²³ Se trata del “Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar”, que regula el servicio de la Alimentación Complementaria y es aplicable a los centros educativos fiscales, de convenio y centros especiales de los niveles inicial, primaria y secundaria de los turnos mañana, tarde y nocturno, del área urbana y rural; a las proveedoras, instituciones públicas y privadas que suscriban contratos con el GAMLP y sub-proveedoras que aquellas sub-contraten; así como a convenios que se suscriban con entidades públicas o privadas en el ámbito de la Alimentación Complementaria Escolar. Actualmente está instituido por decreto municipal.

El Reglamento Municipal, específicamente, contiene:

- El marco general, el objeto, finalidad, ámbito de aplicación, marco legal, principios y definiciones; la instancia competente del servicio y las instancias de coordinación para la ejecución, seguimiento y evaluación; las determinaciones técnico administrativas, la ejecución participativa, el proceso de contratación y las responsabilidades para la información, educación y comunicación sobre el servicio.

23 Entrevista realizada con la Jefa de UNACE del GAMLP, Lic. Gabriela Aro; La Paz, septiembre de 2019.

- El capítulo sobre la planificación técnico nutricional de la Alimentación Complementaria, sobre la provisión de las raciones alimentarias, la ración alimentaria (composición, volumen, peso y otras características) y el desarrollo de productos, las entregas de las raciones especiales y elaboradas; el período de adecuación para las proveedoras; el calendario anual y el menú, modificaciones al menú y el desarrollo de nuevas raciones.
- El capítulo sobre la recepción, almacenamiento y consumo de las raciones alimentarias, que establece las responsabilidades de la recepción en las unidades educativas y la firma de las actas de entrega y recepción, el lugar de entrega y almacenamiento de las raciones, el procedimiento para la definición y envío de la cantidad de raciones, el procedimiento para la entrega de las raciones a la unidad educativas y en las aulas, el consumo de las raciones y la distribución de saldos; la disposición de los residuos sólidos mediante la presentación e implementación del plan de recolección, transporte y entrega de reciclaje de residuos sólidos y la elaboración e implementación de un plan de sensibilización y capacitación sobre el manejo de residuos sólidos en las unidades educativas; la suspensión de actividades educativas y las previsiones para evitar el envío de raciones, y los mecanismos de sanción a las unidades educativas por suspensiones sin previo aviso.
- El capítulo sobre seguimiento, monitoreo y evaluación del servicio de la Alimentación Complementaria, que desarrolla previsiones sobre los indicadores e instrumentos para el monitoreo y la evaluación, la generación de información y evaluación de metas y las medidas correctivas, y sobre la responsabilidad del control de la ejecución presupuestaria.
- El capítulo sobre supervisión y control al cumplimiento de los términos contractuales suscritos entre el GAML P y las proveedoras y sub-proveedoras, con el ámbito y mecanismos de supervisión, el control de infraestructura e higiene, control de equipos e instrumentos y el control del personal de las empresas.

- El capítulo de supervisión y control a las raciones alimentarias, con la supervisión y control del proceso de producción, el control del producto terminado, la supervisión y control a las proveedoras de frutas, sobre las observaciones en el proceso de elaboración de las raciones alimentarias, la suspensión de raciones, la toma de muestras y análisis de laboratorio, el control de registros y documentación y la remisión de documentación y respaldos.
- El capítulo de supervisión y control a los procesos de entrega, con el control de vehículos de transporte de las raciones y sus condiciones de operación, control de rutas y horarios de entrega de las raciones, control al personal encargado de la entrega de las raciones, el control a las características de las raciones alimentarias, las condiciones de entrega de las raciones a los centros educativos, las actas de entrega y recepción de las raciones en las unidades educativas y la reposición de raciones alimentarias observadas o faltantes.
- El capítulo sobre los procesos de pago, con el procedimiento de la liquidación y conciliación y la autorización de los pagos.
- El capítulo sobre los sistemas informáticos, documentos digitales y archivo, para la sistematización gradual de la información de la Alimentación Complementaria hasta constituir un sistema especializado de automatización de los procesos y optimización de la comunicación entre los actores; como también la digitalización de las actas de entrega y recepción, mediante dispositivos móviles.
- El capítulo sobre los derechos y las obligaciones de las empresas proveedoras de la Alimentación Complementaria y de los beneficiarios.
- El capítulo sobre el régimen sancionatorio, a ser elaborado por el Sistema de Regulación y Supervisión Municipal, y el procedimiento administrativo para las sanciones.
- El capítulo sobre planes, programas y proyectos complementarios de la Alimentación Complementaria, que el GAMLP debe implementar articulados a los componentes de educación alimentaria nutricional, huertos escolares pedagógicos, recreo saludable y sistema de vigilancia nutricional; como también el descuento del 2% de los contratos con las empresas proveedoras (como donación interna), para el fortalecimiento de tales planes, programas y proyectos.

3.3. Innovaciones relevantes

En la intensidad de la ejecución del servicio, la UNACE advirtió como una dificultad relevante en el ámbito administrativo los tiempos que demandaban los procedimientos para la adjudicación y contratación por convocatoria pública de los servicios de Alimentación Complementaria, que debían realizarse para cada gestión anual. El Director de Licitaciones y Contrataciones del GAMLP, Luis Jemio, indicó que, de acuerdo a las disposiciones internas del Gobierno Autónomo Municipal, “una licitación dura tres meses, desde que la convocamos, hasta que suscribimos contrato”²⁴. Pero, a este tiempo deben incluirse otras actividades preparatorias previas al proceso de contratación, por lo que no es exagerado estimar que todo el proceso puede demandar un aproximado de seis meses; para un contrato cuya ejecución no sería mayor de nueve a diez meses. La necesidad de atención a todo este procedimiento requería de la UNACE la asignación de personal específico, con el consiguiente costo para el presupuesto municipal. También afectaba a las empresas, por los tiempos limitados de los contratos, que no les permitían la recuperación de inversiones significativas que puedan beneficiar con la mejoría de servicios a la misma Alimentación Complementaria, por lo que el GAMLP decidió que a partir del 2002 se realizarían procesos de contratación bianuales²⁵.

Más adelante, a esta innovación se complementaría la decisión de la contratación directa de proveedores estatales, que está regulado por el Decreto Supremo 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS)²⁶; por lo que al presente se aplica la modalidad de contratación directa bianual (multigestión), cuyo procedimiento en la Dirección de Licitaciones y Contrataciones “dura alrededor de un mes, desde la invitación hasta que firmamos el contrato”, como precisó su Director, para quién lo más ventajoso de este procedimiento son los precios favorables, la reducción laboral administrativa y la calidad del servicio de la empresa contratada.

24 Entrevista realizada con el Director de Licitaciones y Contrataciones del GAMLP, Dr. Luis Jemio; La Paz, octubre de 2019.

25 Entrevista realizada con la Jefa de UNACE del GAMLP, Lic. Gabriela Aro; La Paz, septiembre de 2019.

26 Decreto Supremo 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; texto compilado y actualizado en septiembre de 2018; Arts. 70 y 72, Parágrafo II.

Otra innovación relevante fue el “pronto pago”, que consiste en que los pagos parciales del GAMLP a las empresas proveedoras, por la provisión de las raciones alimentarias, se realicen de manera quincenal; resolviendo uno de los problemas más comunes de la gestión administrativa municipal: la excesiva demora burocrática en la realización de pagos a los proveedores de bienes y servicios, que en muchos casos atenta incluso a la sostenibilidad financiera de los prestadores de servicios.

A estas innovaciones relevantes también puede complementarse la promoción de la participación de micro y pequeñas empresas, cooperativas, asociaciones de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas (OECAs), asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales, microempresarios, organizaciones no gubernamentales (ONGs), en la provisión de los servicios de Alimentación Complementaria, mediante dos modalidades de ejecución: la provisión de “raciones especiales” y la sub-contratación de sub-proveedoras por las empresas proveedoras a fin de “cumplir con los objetivos de la Alimentación Complementaria Escolar”, en el marco del Decreto Supremo N°3548, Art. 87 Bis (Subcontratación) incorporado a la NB-SABS.

La experiencia de estas innovaciones, además de la participación social para una mayor transparencia en la gestión del servicio de Alimentación Complementaria serán desarrollados a partir del siguiente punto.



4. Implementación de las innovaciones

El ciclo de la gestión administrativa del servicio de la Alimentación Complementaria Escolar en el GAMPLP se puede graficar esquemáticamente como un proceso de cinco etapas, partiendo desde la planificación estratégica (de mediano plazo), continuando con las actividades preparatorias (programaciones técnica, operativa y presupuestaria), el proceso de contratación (cualquiera sea su modalidad), la ejecución del servicio, su seguimiento, supervisión y evaluación y, finalmente, los pagos por el servicio, hasta su cierre:

Gráfico sobre el ciclo de la gestión administrativa del servicio de la Alimentación Complementación Escolar del GAMPLP



Fuente: Elaboración propia, 2019

En el marco de estas cinco etapas del ciclo se desarrolla la ejecución del servicio de la Alimentación Complementaria Escolar, mediante diez pasos o líneas de actividades. En el siguiente cuadro sobre estos pasos se realizan también las estimaciones sobre el tiempo que, generalmente, conlleva el desarrollo de cada paso, reforzando la información de la UNACE de que el conjunto de las actividades para alcanzar la contratación del servicio de Alimentación Complementaria puede durar hasta un año²⁷, empezando invariablemente el primer trimestre de la gestión anterior al año para que la contratación estuviera a tiempo.

27 Entrevista realizada con el técnico encargado del seguimiento administrativo de la UNACE del GAMPLP, Lic. Nicolás Reynaldo Chambi; La Paz, octubre de 2019.

Asimismo, es importante dejar precisado que en el esquema de los 10 pasos se indica, en las correspondientes secuencias, las actividades destinadas a gestionar la autorización para que el servicio de Alimentación Complementaria Escolar sea considerado como un proyecto multigestión y se viabilice la contratación bianual de los proveedores de raciones alimentarias.

Cuadro de los 10 pasos de la gestión administrativa del servicio de Alimentación Complementaria Escolar

ETAPA	PASOS	ACTIVIDADES RELEVANTES	TIEMPOS
Planificación estratégica	Planificación quinquenal: PTDI y PEI del GAMLP	<ul style="list-style-type: none"> – Incorporación del servicio (objetivos, metas, resultados e indicadores) de Alimentación Complementaria Escolar en el PTDI y PEI del GAMLP. – Estimación del costo del servicio para el quinquenio en el presupuesto plurianual. – Evaluación y actualización del presupuesto para el servicio, cada año. 	<p>Formulación, cada cinco años.</p> <p>Actualización, cada año.</p>
	Sistematización de evaluaciones	<ul style="list-style-type: none"> – Recopilación de evaluaciones realizadas en las unidades educativas: nutricional, de anemias, de aceptabilidad y consumo de raciones y encuestas CAPS. – Sistematización de las evaluaciones recopiladas. 	Primer trimestre
Programación técnica, operativa y presupuestaria	Replanteamiento	<ul style="list-style-type: none"> – Análisis de gabinete de las evaluaciones para las mejoras e implementación de nuevas raciones. – Elaboración de versión preliminar de las especificaciones técnicas. – Reuniones con productores para sondear sobre producción de nuevas raciones establecidas en la versión preliminar de las especificaciones técnicas. – Identificación de potenciales empresas que serían contratadas y/o subcontratadas. 	Primer trimestre

ETAPA	PASOS	ACTIVIDADES RELEVANTES	TIEMPOS
Programación técnica, operativa y presupuestaria	Consolidación de especificaciones técnicas	<ul style="list-style-type: none"> – Definición de los productos, precios y otros requisitos que deberían ser incluidos para el siguiente contrato. – Estimación del precio referencial del servicio. – Definición de modalidad de contratación, método de selección y adjudicación del proceso de contratación. – Consolidación de las especificaciones técnicas. 	Segundo trimestre
	Elaboración y aprobación de POA y su presupuesto	<ul style="list-style-type: none"> – Participación en elaboración y aprobación de POA y presupuesto del GAMLP de la gestión siguiente; inscribiendo el servicio de Alimentación Complementaria como proyecto estratégico del GAMLP. – Elaboración de informe técnico para solicitar la aprobación de resolución ejecutiva para comprometer presupuesto para la subsiguiente gestión anual, que posibilite proceso de contratación bianual. 	Agosto a Septiembre
Proceso de contratación	Actividades previas al proceso de contratación	<ul style="list-style-type: none"> – Registro del proyecto en el Programa Anual de Contrataciones (PAC). – Solicitud de autorización para inicio de contratación ante Dirección de Licitaciones y Contrataciones. – Solicitud de resolución ejecutiva que autorice comprometer presupuesto para el subsiguiente año, que posibilite contratación bianual de proveedores. – Elaboración y aprobación de DBC. – Obtención de certificación presupuestaria. – Autorización por RPC de inicio de proceso de contratación. 	Octubre a noviembre

ETAPA	PASOS	ACTIVIDADES RELEVANTES	TIEMPOS
Proceso de contratación	Contrataciones bianuales por licitación pública o contratación directa	<ul style="list-style-type: none"> – Inicio del proceso de contratación en el último trimestre de la gestión anterior, bajo la figura de actividad recurrente. – Opción de modalidad de licitación pública: <ul style="list-style-type: none"> • Publicación de convocatoria en SICOES. • Reunión de aclaración/posibles enmiendas al DBC. • Designación de comisión de calificación. • Presentación y apertura de propuestas. • Informe de evaluación y recomendación de Adjudicación o declaratoria desierta. • Adjudicación o declaratoria de desierta / Notificación. • Presentación de documentos para contrato. • Suscripción de contrato. – Opción de contratación directa. <ul style="list-style-type: none"> • Invitación a proveedor seleccionado. • Respuesta del proveedor, con conformidad a especificaciones técnicas y precio referencial. • Informe con recomendación a RPC de adjudicación del servicio. • Nota de adjudicación y solicitud de presentación de documentos para contrato. • Asignación del proceso en SIM V2 (actividad interna de DLC) / revisión de carpeta del proceso y documentos presentados. • Suscripción de contrato. – Actividad paralela: degustación de raciones que serán parte de nuevos contratos, con miembros de las comunidades educativas. 	<p>Noviembre a enero</p> <p>(tres meses por licitación pública y un mes por contratación directa)</p>

ETAPA	PASOS	ACTIVIDADES RELEVANTES	TIEMPOS
Ejecución y supervisión	Ejecución de los servicios	<ul style="list-style-type: none"> – Programación para la ejecución: menús bi-mensuales, visitas preventivas a plantas de producción, definición de rutas de entrega. – Definición de responsables en las unidades educativas; inducción sobre los protocolos de entrega/recepción, distribución, consumo de raciones y disposición de residuos sólidos. – Ejecución de la provisión del servicio en las unidades educativas. – Control y seguimiento al servicio por promotores de la UNACE. – Ejecución de la educación alimentaria mediante los programas complementarios. 	Durante la vigencia del contrato
	Supervisión y evaluaciones.	<ul style="list-style-type: none"> – Supervisión a los servicios de los proveedores, por SIREMU – Evaluaciones del servicio por UNACE e instituciones aliadas: <ul style="list-style-type: none"> • Evaluación nutricional y devolución de datos a las UEs • Evaluación de anemias • Evaluación de raciones (aceptabilidad y consumo) • Encuestas CAPs. 	Durante la vigencia del contrato
Pago por el servicio	Ejecución financiera del Programa	<ul style="list-style-type: none"> – Sistematización de actas de entrega y recepción y pre-conciliación para el pago. – Conciliación con el proveedor. – Informe de liquidación por SIREMU ante la UNACE. – Gestión de pago por UNACE. – Realización de pagos quincenales o pronto pago. 	Durante la vigencia del contrato

Fuente: Elaboración propia, 2019

Esta secuencia de actividades de la gestión administrativa del servicio de Alimentación Complementaria Escolar en el GAMLP, será desarrollada, en adelante, en sus aspectos más significativos²⁸:

28 El desarrollo de la secuencia de la gestión administrativa contempla, cuando corresponda, puntualizaciones o ejemplos que pertenecen a los últimos procedimientos cumplidos, sobre todo el correspondiente a la contratación de proveedores para el período 2019–2020, en razón a estar vigente, además de ser representativo de todo el período que comprende el presente análisis.

4.1. Proceso de contratación multigestión (bianual)

Los procesos de contratación de proveedores del servicio de Alimentación Complementaria en el GAMLP, que comprenden los primeros siete pasos del cuadro que antecede, tienen una característica previsoras por parte de la UNACE, que cumple el rol de unidad solicitante en tales procesos: la prospección oportuna de potenciales proveedores que estén en condiciones de atender los requerimientos nutricionales, calidad y condiciones de producción, además de costos competitivos de las raciones alimentarias, que son evaluadas cada año y –como consecuencia de esto– mejoradas para la próxima contratación, con el propósito de su constante mejoramiento; lo que implica también, en el período preparatorio, una intensa actividad de consultas, intercambio de información y realización de pruebas que ayudan a la UNACE, por ejemplo, a ajustar sus propuestas o tener la certeza de la validez de éstas, a fin de que las convocatorias cuenten con oferentes, que impidan el riesgo de que los procesos sean declarados desiertos.

La indicada razón previsoras se puede también encontrar en la decisión de implementar la contratación bianual de proveedores, innovación practicada tempranamente el mismo 2000, al contratar la provisión de productos lácteos para el segundo semestre de ese año y todo el 2001. La normativa de respaldo para implementar esta opción, como el procedimiento de aplicación están desarrollados, líneas adelante, en las partes denominadas *“Programación operativa y presupuestaria”* y *“Actividades previas al proceso de contratación”*.

Los contratos del GAMLP con los proveedores de las raciones alimentarias fueron bianuales, desde el 2002, excepto para el 2012, cuando el total de la provisión fue mediante nueve contratos anuales, así como los años 2013, 2015 y 2016, en los cuales se dieron, además de los bianuales, algunos casos de contratos anuales, por ejemplo, para provisión de meriendas para las unidades educativas rurales: 2013, una contratación anual; 2015, un contrato directo anual, y 2016, seis contratos anuales, dos de ellos por contratación directa.

Con todo, en el período 2000–2019, del total de 53 contratos suscritos por el GAMLP con los proveedores del servicio de Alimentación Complementaria, 35 (66%) fueron bianuales, comprometiendo un monto de Bs 671.385.235,95, que significa el 88,6% del total de los Bs 757.494.062,15 que fueron comprometidos con los 53 contratos mencionados. El detalle de estas contrataciones en este período de 20 años se encuentra en el siguiente cuadro histórico de contrataciones.

Cuadro histórico de contrataciones para el servicio de Alimentación Complementaria Escolar del GAMLP, período 2000–2019

GESTIONES PARA LAS QUE SE CONTRATÓ	OBJETO DE LA CONTRATACIÓN	EMPRESA CONTRATADA	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	MONTO DEL CONTRATO
2000	Desayuno Escolar de Emergencia – Gestión 2000 (Abril, Mayo, Junio)	INAL Ltda.	Por Excepción	4.809.577,50
2000-2001	Contratación por licitación pública LPA 001/2000 de raciones sólidas del desayuno escolar – macrodistritos Max Paredes, Periférica, San Antonio, Zongo y Hampaturi	La France- sa Ltda.	Licitación Pública	7.992.717,20
	Contratación por licitación pública LPA 001/2000 de raciones sólidas del desayuno escolar – macrodistritos Zona Sur	SOALPRO SRL	Licitación Pública	5.137.711,20
	Contratación por licitación pública LPA 001/2000 de raciones sólidas del desayuno escolar – macrodistritos Cotahuma y Zona Central	Irupana SRL	Licitación Pública	1.921.636,85

GESTIONES PARA LAS QUE SE CONTRATÓ	OBJETO DE LA CONTRATACIÓN	EMPRESA CONTRA- TADA	MODALIDAD DE CONTRA- TACIÓN	MONTO DEL CONTRATO
2000-2001	Contratación por licitación pública de raciones líquidas del desayuno escolar – municipio de La Paz (2do semestre 2000 y gestión 2001) y leche en polvo para Unidades Educativas de Zongo, Hampaturi y Chicani	INAL Ltda.	Licitación Pública	31.953.428,45
2002-2003	Contratación de raciones sólidas, líquidas y frutas para el desayuno escolar – macrodistritos San Antonio y Sur	SOALPRO SRL	Licitación Pública	12.831.394,45
	Contratación de raciones sólidas, líquidas y frutas para el desayuno escolar – macrodistritos Cotahuma y Centro	Irupana SRL	Licitación Pública	19.137.004,00
	Contratación de raciones sólidas, líquidas y frutas para el desayuno escolar – macrodistritos Max Paredes y Periférica	La France- sa Ltda.	Licitación Pública	22.971.196,80

GESTIONES PARA LAS QUE SE CONTRATÓ	OBJETO DE LA CONTRATACIÓN	EMPRESA CONTRATADA	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	MONTO DEL CONTRATO
2004-2005	Provisión del desayuno escolar (gestiones 2004-2005)	SOALPRO	Licitación Pública	24.290.219,00
	Provisión del desayuno escolar gestiones 2004-2005	La Francesa (SICLAF S.A.)	Licitación Pública	22.998.945,00
	Provisión del desayuno escolar gestiones 2004-2005	El Pan Casero	Licitación Pública	7.378.549,00
	Provisión del Desayuno Escolar Gestiones 2004-2005 Macrodistrito Sur y Mallasa	Pan Cris SRL	Licitación Pública	7.835.482,00
2006-2007	Provisión del Desayuno Escolar Gestiones 2006-2007	La Francesa (SICLAF S.A.)	Licitación Pública	21.381.327,00
	Provisión del Desayuno Escolar Gestiones 2006-2007	Choque Apaza Gerónimo	Licitación Pública	6.493.079,00
	Provisión del Desayuno Escolar Gestiones 2006-2007	SOALPRO SRL	Licitación Pública	20.861.497,00
	Provisión del Desayuno Escolar Gestiones 2006-2007	Pan Cris SRL	Licitación Pública	6.125.491,00

GESTIONES PARA LAS QUE SE CONTRATÓ	OBJETO DE LA CONTRATACIÓN	EMPRESA CONTRATADA	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	MONTO DEL CONTRATO
2008-2009	Alimentación Complementaria Escolar – Raciones Solidas y Liquidas – Desayuno Escolar Gestiones 2008-2009	Compañía de Alimentos Ltda.	Licitación Publica	28.118.673,00
	Alimentación Complementaria Escolar – Raciones Solidas y Liquidas – Desayuno Escolar Gestiones 2008-2009	Industrias Lácteas La Paz SRL.	Licitación Publica	22.658.227,00
	Alimentación Complementaria Escolar – Raciones Solidas y Liquidas – Desayuno Escolar Gestiones 2008-2009	Pan Cris SRL	Licitación Publica	21.475.367,00
2010-2011	Alimentación Complementaria – Ración sólida y ración líquida.	La Francesa (SICLAF S.A.)	Licitación Publica	14.171.948,00
	Alimentación Complementaria – Ración sólida y ración líquida.	SOALPRO SRL	Licitación Publica	16.108.808,00
	Alimentación Complementaria – Ración sólida y ración líquida.	Industrias Lácteas La Paz SRL.	Licitación Publica	10.377.219,00

GESTIONES PARA LAS QUE SE CONTRATÓ	OBJETO DE LA CONTRATACIÓN	EMPRESA CONTRATADA	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	MONTO DEL CONTRATO
2010-2011	Alimentación Complementaria – Ración sólida y ración líquida.	El Pan Casero	Licitación Pública	17.170.121,00
	Alimentación Complementaria – Ración sólida y ración líquida.	Pan Cris SRL	Licitación Pública	11.714.640,00
	Alimentación Complementaria – Ración sólida y ración líquida.	Compañía de Alimentos Ltda.	Licitación Pública	14.740.124,00
2012	Alimentación Complementaria Escolar– Ración sólida y ración líquida.	La Francesa (SICLAF S.A.)	Licitación Pública	11.378.352,00
	Alimentación Complementaria Escolar– Ración sólida y ración líquida.	SOALPRO SRL	Licitación Pública	12.367.919,00
	Alimentación Complementaria Escolar– Ración sólida y ración líquida.	TECALIM S.A.	Licitación Pública	3.343.836,00
	Alimentación Complementaria Escolar – Ración sólida y ración líquida.	Unión Asociación de Productores Orgánicos S.R.L.	Licitación Pública	1.871.361,00

GESTIONES PARA LAS QUE SE CONTRATÓ	OBJETO DE LA CONTRATACIÓN	EMPRESA CONTRA- TADA	MODALIDAD DE CONTRA- TACIÓN	MONTO DEL CONTRATO
2012	Alimentación Complementaria Escolar – Ración sólida y ración líquida.	Sociedad Industrial Molinera S.A.	Licitación Pública	1.695.386,00
	Alimentación Complementaria Escolar – Ración sólida y ración líquida.	Compañía de Alimentos Ltda.	Licitación Pública	10.636.153,00
	Alimentación Complementaria Escolar – Cereales integrales – Macrodistrito Periférica	Sociedad Industrial Molinera S.A.	ANPE	999.900,40
	Adquisición de Merienda Escolar	Condori Monroy Juvencio	ANPE	59.430,00
	Adquisición de Merienda Escolar	Luis Antonio Miranda Lizarro	ANPE	98.163,50
2013	Adquisición de merienda escolar para estudiantes del sistema fiscal del municipio	Condori Monroy Juvencio	ANPE	524.356,80

GESTIONES PARA LAS QUE SE CONTRATÓ	OBJETO DE LA CONTRATACIÓN	EMPRESA CONTRATADA	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	MONTO DEL CONTRATO
2013-2014	Alimento Complementario Escolar, gestión 2013-2014.	Unión Asociación de Productores Orgánicos S.R.L.	Licitación Pública	7.993.936,00
	Alimento Complementario Escolar, gestión 2013-2014.	La Francesa (SICLAF S.A.)	Licitación Pública	23.461.763,00
	Alimento Complementario Escolar, gestión 2013-2014.	SOALPRO SRL	Licitación Pública	26.188.866,00
	Alimento Complementario Escolar, gestión 2013-2014.	Compañía de Alimentos Ltda.	Licitación Pública	22.546.005,00
	Alimento Complementario Escolar – Cereales Integrales 2013-2014	TECALIM S.A.	Licitación Pública	4.683.035,00
	Alimento Complementario Escolar – Cereales Integrales 2013-2014	Sociedad Industrial Molinera S.A.	Licitación Pública	4.964.111,00
2015	Alimento Complementario Escolar, Lácteos – Gestión 2015	LACTEOS-BOL	Contratación Directa	5.515.915,00

GESTIONES PARA LAS QUE SE CONTRATÓ	OBJETO DE LA CONTRATACIÓN	EMPRESA CONTRATADA	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	MONTO DEL CONTRATO
2015-2016	Alimento complementario escolar, gestión 2015-2016	Unión Asociación de Productores Orgánicos S.R.L.	Licitación Pública	17.590.872,00
	Alimento complementario escolar, gestión 2015-2016	TECALIM S.A.	Licitación Pública	13.919.112,00
	Alimento complementario escolar, gestión 2015-2016	Sociedad Industrial Molinera S.A.	Licitación Pública	13.954.132,00
2016	Alimento complementario escolar – lácteos y líquidos – gestión 2016 (primera etapa)	LACTEOS-BOL	Contratación Directa	9.731.015,00
	Alimento complementario escolar – cereales horneados y derivados – gestión 2016	SOALPRO SRL	Licitación Pública	4.277.196,00
	Alimento complementario escolar – cereales horneados y derivados – gestión 2016	La Francesa (SICLAF S.A.)	Licitación Pública	4.185.243,00
	Alimento complementario escolar – cereales horneados y derivados – gestión 2016	DELEYTE	Licitación Pública	3.803.135,00

GESTIONES PARA LAS QUE SE CONTRATÓ	OBJETO DE LA CONTRATACIÓN	EMPRESA CONTRATADA	MODALIDAD DE CONTRATACIÓN	MONTO DEL CONTRATO
2016	Alimento complementario escolar – cereales integrales, frutas y derivados – gestión 2016	Veliz Ramírez Gregorio	Licitación Pública	1.269.683,00
	Alimento complementario escolar – lácteos y derivados – gestión 2016	LACTEOS-BOL	Contratación Directa	9.542.204,00
2017-2018	Alimento Complementario Escolar – Gestión 2017 – 2018	LACTEOS-BOL	Contratación Directa	80.366.484,00
2019-2020	Alimento Complementario Escolar – Gestión 2019-2020	Empresa Boliviana de Alimentos y Derivados (EBA)	Contratación Directa	79.872.115,00
Total				757.494.062,15

Fuente: Sistematización por Gabriela Urquieta, Hivos Bolivia

Para la UNACE, las contrataciones bianuales fueron decididas para mejorar diversos factores²⁹, como ser la reducción de tiempo del proceso administrativo y la consiguiente disposición de mayor tiempo para el seguimiento y evaluación en el área nutricional, así como para realizar el análisis de la oferta de mercado”. Producto de las evaluaciones nutricionales, había la necesidad de que las empresas proveedoras deban realizar mejoras en sus plantas de producción y así mejorar los valores nutricionales de sus productos (distintos a los de sus productos comerciales), pero un contrato de diez meses de duración no les brindaba la seguridad económica ni jurídica necesaria para realizar inversiones que puedan ser recuperadas.

²⁹ Entrevista realizada con la Jefa de UNACE del GAMLP, Lic. Gabriela Aro, y personal técnico, Lic. Nicolás Reynaldo Chambi e Ing. Miguel Ángel Cruz; La Paz, octubre de 2019.

Por tanto, con la implementación de contrataciones bianuales, se facilitó que los proveedores puedan recurrir a créditos bancarios y realizar inversiones para mejorar su proceso productivo, lo que redundó en beneficios para la Alimentación Complementaria, ya que se pudo requerir en las especificaciones técnicas alimentos variados y con gran aporte nutricional. Esta mejoría, a su vez, permitió optimizar la planificación de menús, ya que, con una mayor diversidad de productos, se puede hacer una proyección del menú utilizando un calendario nutricional relacionado a la temporada de los productos y al potencial nutricional para determinadas épocas del año, permitiendo, por ejemplo, proporcionar cítricos antes y durante el invierno y, también, verduras. Esta variedad de productos empezó en la provisión de lácteos, ampliándose a la oferta de frutas, leguminosas y cereales; también se amplió la variedad a diferentes formatos, como ser cereales horneados y cereales integrales. El contrato bianual posibilita ahora una proyección bimestral y se envía a las empresas una planificación mensual, con opción a una flexibilidad para algún ajuste que se pudiera presentar. Las empresas, por su parte, pueden informar de eventualidades que pudieran ocurrir con los productos, para realizar ajustes. La planificación mensual se realiza por lo menos con quince días de anticipación para que la empresa tenga el tiempo necesario para realizar cualquier cambio.

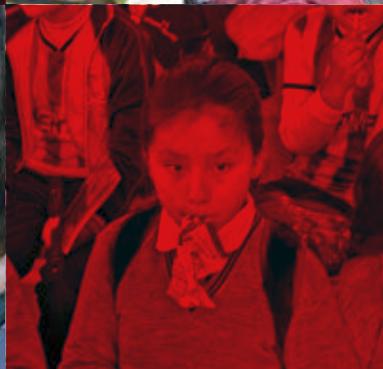
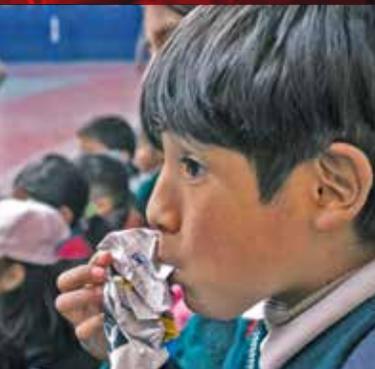
Otro impacto del contrato bianual es de carácter económico, porque permite mantener un precio fijo de las raciones de alimentos durante dos años, a pesar de los incrementos de sus costos de operación que pudieran presentarse; lo cual es conveniente para el GAMLP, no así para las empresas proveedoras, por lo que algunas de éstas, después de años de aplicación de este procedimiento, sugirieron se retorne a las contrataciones anuales, para posibilitar modificaciones de precios por año. Esta estabilidad de precios de las raciones alimentarias del GAMLP también afecta favorablemente, de manera indirecta, a los precios de este servicio en otros municipios, porque, en muchos casos, la gestión administrativa de la UNACE, mediante consultas permanentes que la hacen de manera constante, es un referente para otros gobiernos autónomos municipales en la programación de este servicio. Finalmente, otro beneficio fue reducir la carga de tareas administrativas en el personal de la UNACE, permitiendo que éste pueda enfocarse también en temas educativos.

4.1.1. Sistema de contrataciones

Los procedimientos administrativos en el GAMLP tienen una reglamentación muy precisa, además de ordenada; que orientan con mucha claridad y a un nivel de detalle sobre cada actividad que debe realizarse para programar y realizar procesos de contratación de bienes y servicios públicos, como es el caso de la Alimentación Complementaria Escolar³⁰.

A nivel de normativa nacional, la regulación se encuentra establecida en el Decreto Supremo 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS), más concretamente en el Título I: Subsistema de Contratación de Bienes y Servicios; norma al que se debe complementar la Ley 622 de Alimentación Complementaria Escolar, en su Título II: Contrataciones de Proveedores Locales de Alimentos para la Alimentación Complementaria Escolar. A nivel local, el GAMLP cuenta con su Reglamento Específico del SABS (RE-SABS), aprobado por decreto edil 001/18 de 13 de septiembre de 2018, al que se debe complementar el Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar (texto ordenado de los decretos municipales 18/2016 y 26/2018), que también contempla previsiones sobre los procesos de contratación para el servicio. Pero, los “Protocolos de Actuación y Relacionamiento de Contrataciones” del GAMLP, aprobado por Resolución Ejecutiva 559/2018 de 24 de diciembre de 2018 y modificado parcialmente por la 260/2019 de 18 de julio de 2019 es el documento que, con mayor detalle, reglamenta los pormenores de cada actividad, paso a paso, de la programación y realización de un proceso de contratación, precisando el responsable de la actividad, los instrumentos y/o formularios que se deben contemplar y el tiempo en que tiene que realizarse la actividad. A esto se pueden complementar las guías para la elaboración de documentos o herramientas, en los formatos que exige el procedimiento y que se encuentran en el portal interno (Intranet) del GAMLP, además de instructivos que se emiten periódicamente para el recordatorio y cumplimiento de las actividades administrativas en el GAMLP.

30 El presente documento de sistematización versa sólo sobre el componente de la gestión administrativa transparente del servicio de la Alimentación Complementaria Escolar; por lo que, pese haber recogido el marco normativo general del servicio, no se hace referencia directa a los componentes nutricionales, productivos ni participativos; que son tratados en otros documentos de sistematización de experiencias lideradas por Swiss Contact y el Programa de Alimentación Sostenible para Todos y Todas.



Asimismo, el Gobierno Autónomo Municipal cuenta, desde aproximadamente diez años, con un sistema informático denominado Sistema de Información Municipal (SIM V2), que, en el área de contrataciones, tiene informatizado todos los procedimientos administrativos que corresponden, mediante el cual el personal municipal realiza un proceso de contratación. Es la herramienta informática que facilita y agiliza los procesos de contratación; simplemente hay que entrar al sistema, introducir la información, hacer un clic y el sistema genera automáticamente el o los documentos que corresponden con formatos estandarizados, incluso números de cite y sellos de agua, listos para la impresión. Por ejemplo, puede generar la solicitud de certificación presupuestaria, el certificado de preventivo, la invitación a proveedores, la recomendación de adjudicación, la nota de adjudicación, la nota de solicitud para firmar el contrato, el informe legal, entre otros. Los formatos estandarizados están pensados, incluso, para incluir análisis legales más específicos en determinados documentos³¹.

El SIM tiene también su base de datos en la que se almacena toda la información y documentación generada en los procesos de contratación; lo cual permite tener a mano, mediante la activación de criterios de búsqueda, la información y los reportes que pudieran ser requeridos, por ejemplo, para efectos de seguimiento y fiscalización interna y externa. Asimismo, durante la ejecución permite generar, de manera ejecutiva, hojas de ruta con información al detalle sobre el estado en que se encuentra un proceso, para el seguimiento por las autoridades.

“Es nuestro sistema de contrataciones, que nos hace todo; además tenemos almacenado en él toda la información de los procesos realizados. Creo que en Bolivia eso no lo tiene nadie. No estoy seguro, pero me parece que nadie tiene ese nivel de trabajo”, afirma el Director de Licitaciones y Contrataciones, Luis Jemio; quien recuerda que fue realmente un “trabajo de hormigas” el diseño y desarrollo del SIM para contrataciones: hablando solamente de modelos y formatos de información, tenemos como cuatro cartapacios de lomo ancho que tuvieron que ser incorporados al sistema, poco a poco, y que además deben ser actualizados a diario, debido a que periódicamente emiten por acá un decreto y aprueban por allá alguna resolución ministerial, o identificamos algún errorcillo, o creemos que podría ser mejor esta redacción. Cada año vamos mejorando; por lo que este año hemos creado más modelos y también estamos implementando una aplicación para acceder al sistema por teléfono móvil, para realizar seguimiento a los procesos en tiempo real. Por eso, creo que estamos, por lo menos, por encima del promedio a nivel de gestión pública en toda Bolivia”.

Otro detalle es que el GAMLP tiene un modelo administrativo desconcentrado. El nivel central se encarga de procesos de contratación por montos mayores a Bs 200.000, mientras que cerca de 40 secciones administrativas financieras (SAF), establecidas en las secretarías, direcciones, subalcaldías y otras instancias desconcentradas, con su responsable de procesos, su pequeño equipo técnico, sus abogados, administrativos, entre otros, se encargan de las contrataciones menores a Bs 200.000, desde el inicio de los procesos hasta la suscripción de los contratos, para luego enviar al nivel central del Ejecutivo sólo los documentos de los procesos concluidos, para efectos de control final, custodia y reporte a la Contraloría General del Estado. Una de estas SAF está instalada precisamente en la Secretaría Municipal de Educación y Cultura Ciudadana.

4.1.2. Planificación quinquenal del servicio

El primer paso de la gestión administrativa municipal es la planificación estratégica, que a mediano plazo (quinquenal) corresponde a la elaboración, aprobación y evaluación/actualización periódica del Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) y del Plan Estratégico Institucional (PEI) del gobierno autónomo municipal³².

Al respecto, el servicio de la Alimentación Complementaria Escolar del municipio de La Paz está incluido en el Eje 2: *La Paz Protegida, Segura y Resiliente*; Sub-eje: *Seguridad Alimentaria* del PTDI del GAMLP, período 2016-2020³³; programándose la ejecución de “servicios de Alimentación Complementaria para reducir los grupos poblacionales con problemas nutricionales de desnutrición y sobrepeso”, identificando que los grupos de mayor riesgo son “los menores de cinco años, los niños y adolescentes en edad escolar y los adultos mayores”. El Plan indica que la provisión de productos del Alimento Complementario está destinado a los escolares de centros educativos fiscales, de convenio y centros especiales de los turnos mañana, tarde y nocturno del área urbana y rural de la jurisdicción del municipio de La Paz.

32 El GAMLP cuenta, además, con un plan estratégico de largo plazo denominado “Plan Integral La Paz 2040”, aprobado por Ley Municipal 68 de 4 de abril de 2014, y al que debe compatibilizarse los POAs anuales. En su eje 4: *La Paz Feliz, Intercultural e Incluyente*, subeje: *Educación y Conocimiento*, incluye los proyectos estratégicos “Merienda Escolar” y “Desayuno Escolar”, como parte del componente Fomento a la Educación.

33 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Plan Territorial de Desarrollo Integral del Municipio de La Paz, PTDI GAMLP 2016-2020; aprobado por Ley Municipal Autónoma 229, de 10 de marzo de 2017. Enlace: <http://sitservicios.lapaz.bo/sit/ptdi/eje-2.html>

Respecto la calidad de las raciones alimentarias, el PTDI indica que “el desayuno escolar es reforzado con vitaminas y micronutrientes (hierro, ácido fólico, calcio, fosforo, zinc; las vitaminas A, C y complejo B), de esta manera cumplir con un calendario nutricional anual, seleccionando productos: frutas y verduras para reforzar todo el sistema inmunológico del escolar. En la gestión 2016, con la finalidad de realizar un aporte nutricional a los estudiantes, el Municipio de La Paz realizó una inversión de Bs 42 millones, llegó a 370 unidades educativas y 12 centros especiales, determinándose un promedio de distribución de 138 mil raciones de Alimento Complementario Escolar por día”. Por tanto, en términos cuantitativos, se plantea que la Alimentación Complementaria podrá llegar “a 398 unidades educativas fiscales y de convenio del municipio de La Paz, más de 20 millones de raciones de desayuno escolar entregadas anualmente, destacando que el desayuno escolar es un gran beneficio para la nutrición de los escolares, sobre todo para los de familias con muchos hermanos y que no tienen la posibilidad de alimentarse bien, que beneficia bastante en su nutrición” y que la Comuna aplica una visión integral que resguarda la salud (considerando que la anemia bajó en un 30,2%); precisando, finalmente, que al respecto dos proyectos serán implementados en el quinquenio: “Alimentación complementaria escolar en el municipio” y “Alimentación complementaria – merienda escolar”.

En línea con esta planificación, en el anexo 7 del PTDI 2016–2020, correspondiente a la articulación de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 (PGDES) y del Plan de Desarrollo Económico Social (PDES) del Estado con el PTDI del GAMLP 2016–2020³⁴, lo mismo que en el PEI del GAMLP 2016–2020³⁵, el servicio fue registrado como acción de mediano plazo en el pilar 8 de *Soberanía alimentaria a través de la construcción de saber alimentarse para vivir bien*, proponiéndose como meta el “Acceso universal a la Alimentación Complementaria Escolar” y, como resultado a ser alcanzado al final del período, el haber “logrado que la mayoría de estudiantes reciban Alimentación Complementaria Escolar por más de 150 días al año”. Como indicador de contribución al resultado del PDES, en la parte de evaluación del PEI gestión 2016–2017, así como las perspectivas al 2020, se planteó la dotación de “20 millones de raciones de desayuno escolar entregadas

34 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Plan Territorial de Desarrollo Integral del Municipio de La Paz, PTDI GAMLP 2016-2020: Anexo 7, Articulación de Plan de Desarrollo Económico Social – Plan Territorial de Desarrollo Integral del Municipio de La Paz.

35 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Plan Estratégico Institucional del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz 2016–2020 (PEI 2016-2020); aprobado por Decreto Municipal 009/2018, de 12 de abril de 2018.

anualmente”, lo que significará un total de 100 millones de raciones entregadas en el quinquenio 2016–2020³⁶. Sin embargo, en el presupuesto plurianual de gastos y el resumen de la articulación de la planificación estratégica–presupuesto plurianual se puede verificar que no se realizó una programación quinquenal del presupuesto para el servicio de la Alimentación Complementaria; dándose más bien programaciones anuales que, luego, se va añadiendo gradualmente al presupuesto plurianual. Por ejemplo, el presupuesto quinquenal 2016–2020, actualizado al 2018, sólo tiene registrado una programación total Bs 85.191.248 para las gestiones 2016 y 2017, incluyendo también el dato de la ejecución realizada en ambos períodos, cuyo total alcanzó a Bs 83.176.755,52.

4.1.3. Sistematización de evaluaciones sobre el servicio

El siguiente paso que realiza la UNACE para preparar la contratación de proveedores de las raciones alimentarias, es la sistematización de las evaluaciones realizadas durante la última ejecución del servicio de Alimentación Complementaria. Específicamente, consiste en la recopilación de información de evaluaciones realizadas en los centros especiales y unidades educativas fiscales y de convenio del municipio y su consiguiente sistematización.

Durante las ejecuciones anuales del servicio, la UNACE desarrolla cuatro tipos de evaluaciones: a) evaluación nutricional, b) evaluación del seguimiento de anemias, c) evaluación del rechazo y aceptabilidad de las raciones y del nivel de consumo y d) evaluación de encuestas CAPS. La sistematización de estas evaluaciones es considerada como fundamental porque permite generar información acerca de la aceptabilidad y consumo de las raciones por los estudiantes y el estado nutricional de los estudiantes, las que ayudarán a determinar cuáles serán los nuevos requerimientos nutricionales que serán solicitados a las empresas proveedoras en las siguientes especificaciones técnicas.

36 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Presupuesto Plurianual 2016–2020; Sitio web oficial www.lapaz.bo, enlace: https://drive.google.com/drive/folders/1bQgo6N3ozlw9LXqexoc_07TDHLR5efHh

4.1.4. Replanteamiento

La preparación de un proceso de contratación en UNACE comienza el primer trimestre del año anterior a la gestión para la que se suscribirá el contrato, elaborando una versión preliminar de las especificaciones técnicas, en base a los datos recopilados y sistematizados de las evaluaciones mencionadas previamente.

Para el efecto, se realiza una propuesta base de qué alimentos podrían ser requeridos para el servicio de la próxima gestión. Con esta propuesta se realizan reuniones, tanto con las empresas que potencialmente podrían ser contratadas para el servicio, como con las empresas susceptibles de ser subcontratadas, para evaluar sus capacidades de proporcionar dichos alimentos. Por tanto, se verifica la existencia de empresas que pueden elaborar los productos previstos y también sobre su capacidad de producción, para aminorar cualquier riesgo de declarar desierto el proceso. Se prevé que la empresa principal a ser contratada directamente por el GAMLP podrá realizar posteriormente la subcontratación de las otras empresas, para completar las raciones adjudicadas, según establecerán las especificaciones técnicas.

4.1.5. Consolidación de especificaciones técnicas

Con los resultados del replanteamiento, el siguiente paso consiste en ajustar y consolidar las raciones alimentarias previstas para el siguiente ciclo del servicio, realizándose la versión final de las especificaciones técnicas, que incluye la definición de precios de los productos aprobados. Si durante el replanteamiento no se pudo identificar empresas alimentarias que puedan proveer algún producto previsto, se toma la decisión de sustituir éste por otro alimento.

En esta fase también se toman definiciones sobre las raciones especiales, que podrán ser entregados en días festivos a ser definidos por la UNACE y que deben estar sujetos a la disponibilidad de presupuesto, dado que tienen un precio superior al promedio de las raciones alimentarias comunes. Una de sus características es que deben ser elaboradas por micro y pequeñas empresas, cooperativas, asociaciones de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas, asociaciones de pequeños productores, microempresarios y organizaciones no gubernamentales, como una forma de promocionarlas.

Las especificaciones técnicas son elaboradas por la UNACE en base a los alcances establecidos por el Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar y, como aspectos relevantes, contiene:

- las condiciones generales para la contratación;
- el detalle de los productos para la provisión, su presentación, precio unitario, cantidad proyectada y precio total por producto, para el área urbana y rural, diferenciados por ciclo educativo;
- el precio referencial;
- el plazo para la provisión de las raciones;
- la garantía de provisión de raciones en el área urbana y rural del municipio, incluyendo, en caso de corresponder, la opción de la recontractación de sub-proveedores;
- la forma de pago;
- las condiciones particulares sobre la planificación técnico nutricional, el reciclaje de desechos sólidos y la supervisión a la provisión de los servicios;
- los requisitos técnicos por componente/producto;
- los requisitos generales para la provisión, como ser:
 - la implementación del servicio de alimentación complementaria escolar y programas complementarios, a ser financiados con la retención del 2% del monto total del contrato,
 - los requisitos para la materia prima,
 - para la planificación técnico nutricional,
 - para el diseño de los envases de los productos,
 - para el transporte para la provisión,
 - para la conservación de las raciones,
 - sobre el personal técnico operativo,
 - sobre la entrega y recepción de los productos,
 - los sistemas de comunicación,
 - las inspecciones y pruebas,
 - la toma de muestras y análisis laboratoriales,
 - las condiciones para la subcontratación de sub-proveedoras, en caso de corresponder;

- los vínculos de la Alimentación Complementaria con programas de promoción, como ser Educación Alimentaria Nutricional, Huertos Orgánicos Pedagógicos, Actividad Física y Jornadas de Recreo Saludable y la responsabilidad de asignación, por ejemplo, de raciones complementarias o un porcentaje de recursos (0,9% del presupuesto total del contrato, para el desarrollo del Programa Municipal de Educación Alimentaria Nutricional “Escuela de Gigantes”).

Asimismo, en anexos contempla:

- los menús referenciales por gestión,
- las tablas de aportes nutricionales por producto,
- los programas municipales complementarios,
- el detalle de las unidades educativas y centros especiales, su dirección, turno, nivel y hora estimada de entrega, organizado por rutas de distribución;
- el régimen sancionatorio y
- la tabla de clasificación de las no conformidades de las Buenas Prácticas de Manufactura e Higiene.

4.1.6. Programación operativa y presupuestaria

La UNACE, mediante su Secretaría Municipal, gestiona y participa anualmente, entre los meses de agosto y septiembre, de la elaboración del Plan Operativo Anual (POA) y su presupuesto del año siguiente; proceso que es conducido por las secretarías municipales de Planificación para el Desarrollo y de Finanzas y aprobado por el Concejo Municipal del GAMLP. Como se conoce, el POA es el instrumento de gestión de una entidad pública que permite identificar las acciones de corto plazo, asignar recursos, programar el cronograma de ejecución, identificar responsables e indicadores.

Producto de las gestiones indicadas, para el año 2019, el GAMLP logró registrar en su POA el servicio de “Alimentación Complementaria Escolar en el Municipio” como un proyecto estratégico de la Secretaria Municipal de Educación y Cultura Ciudadana que consistirá en “continuar con la dotación de alimentación complementaria, para mejorar los niveles nutricionales de los estudiantes y consecuentemente optimizar el rendimiento escolar y el desarrollo físico para los estudiantes de centros educativos fiscales, de convenio y centros especiales en el municipio de La Paz”. El POA y su presupuesto 2019 fue aprobado mediante la Ley Municipal Autónoma 320, con una asig-

nación presupuestaria global de Bs 2.384.232.906³⁷. De este total, fue asignada para la Alimentación Complementaria la suma de Bs 37.156.680, como está precisada en la Resolución Ejecutiva 003/2019, de 8 de enero de 2019.

En razón a que el GAMLPLP decidió que la provisión de las raciones de la Alimentación Complementaria será mediante contratos por dos años, al presupuesto aprobado por ley para la gestión 2019 debe añadirse el correspondiente a la subsiguiente gestión (2020); de otra manera no se podría iniciar un proceso de contratación bianual. Al respecto, el Director de Licitaciones y Contrataciones del GAMLPLP esclarece que para contratar la ejecución de un proyecto (con duración no mayor a un año) en el curso de la misma gestión anual, será suficiente generar una certificación presupuestaria, mediante el formulario C31; si el proceso de contratación del mismo fuera iniciado desde la gestión precedente al año en que se dispone de presupuesto aprobado, entonces dicho inicio se respaldará –como actividad recurrente– con la Ley de aprobación del correspondiente POA y su presupuesto. Pero, si el proyecto requiere de una ejecución mayor a un año y dispone de presupuesto aprobado para el primer año, entonces se debe gestionar una Resolución Ejecutiva, firmada por el Alcalde, que comprometa la aprobación de fondos para el año siguiente, cuando se elabore y apruebe el respectivo POA y su presupuesto. “En esto consiste un proyecto multigestión; si no tuviéramos este procedimiento, no podríamos hacer obras grandes, porque ninguna obra grande dura menos de un año”³⁸.

Efectivamente, existe normativa municipal que establece que los proyectos multigestión “son aquellos proyectos que sin importar su tiempo de ejecución administrativa, física y financiera, se inicia en una gestión y concluye en la siguiente o siguientes gestiones”³⁹; como también respaldo de normativa nacional, que “autoriza a las entidades públicas, comprometer gastos por periodos mayores a un año en proyectos de inversión, siempre y cuando cuenten con el financiamiento asegurado, debidamente certificado por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

37 Ley Municipal Autónoma 320 de aprobación del Programa Operativo Anual y Presupuesto de la gestión 2019 del GAMLPLP y el Presupuesto Plurianual Gestión 2016–2020; de 6 de septiembre de 2018.

38 Entrevista realizada con el Director de Licitaciones y Contrataciones del GAMLPLP, Dr. Luis Jemio; La Paz, octubre de 2019.

39 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Resolución Administrativa 018/2012 y 004/2012 de la Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo y de la Dirección Especial de Finanzas, respectivamente; modificadas por las resoluciones administrativas 22/2013 y 06/2013, respectivamente, de ambas instancias municipales.

dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo, cuando se trate de recursos externos, para lo cual la MAE deberá emitir una Resolución expresa, donde especifique la responsabilidad de la entidad a presupuestar anualmente los recursos hasta la conclusión del compromiso, así como el cronograma de ejecución. La certificación presupuestaria deberá ser emitida en forma anual, de acuerdo al gasto programado” y “cuando el gasto en bienes y servicios esté destinado a asegurar la continuidad y atención de las actividades institucionales que por sus características no puedan ser interrumpidas, la MAE deberá emitir una Resolución expresa, debiendo contar con el financiamiento asegurado debidamente certificado por el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo dependiente del Ministerio de Planificación del Desarrollo, cuando se trate de recursos externos, por la entidad ejecutora cuando se trate de recursos propios y por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, cuando la fuente de financiamiento corresponda al TGN”⁴⁰.

En este contexto, considerando el ejemplo del proceso de contratación para el último bienio, la UNACE estimó que la provisión del servicio de Alimentación Complementaria Escolar en el año 2020 demandaría la suma de Bs 42.715.443. Por tanto, en el transcurso de esta fase elaboró un informe técnico para solicitar ante la MAE la aprobación de una Resolución Ejecutiva para comprometer este monto para la indicada gestión fiscal.

4.1.7. Actividades previas al proceso de contratación

Diversas actividades técnico administrativas preparatorias deben ser realizadas para posibilitar el inicio del proceso de contratación del servicio de la Alimentación Complementaria. Entre las más relevantes, están el registro en el Programa Anual de Contrataciones (PAC), la aprobación de las especificaciones técnicas, gestionar la autorización para hacer la solicitud el inicio del proceso de contratación, la obtención de la certificación presupuestaria, la asignación del proceso de contratación en el SIM V2, la elaboración y aprobación del Documento Base de Contratación (DBC) para licitaciones públicas y contrataciones en la modalidad ANPE, la autorización del inicio del proceso de contratación por el RPC, junto a las designación del personal para las consultas técnicas.

40 Ley 1006 de Presupuesto General del Estado Gestión 2018, de 20 de diciembre 2017; Disposición Final Cuarta, Inc. b) que mantiene la vigencia del Art. 7 Inc. a) y b) de la Ley del Presupuesto General del Estado 2010.

En razón a que el servicio de la Alimentación Complementaria Escolar deberá ejecutarse mediante una contratación bianual, un tema importante de las actividades previas al proceso de contratación será obtener la certificación presupuestaria para los dos años, mediante un trámite por las instancias administrativas del GAMLP.

Para el efecto, la UNACE deberá presentar vía la Dirección de Educación el informe técnico, elaborado en la anterior etapa, que fundamenta la solicitud de aprobación y emisión de la Resolución Ejecutiva que reconozca como proyecto multigestión al servicio de Alimentación Complementaria Escolar y, por tanto, autorice comprometer el presupuesto estimado para el segundo año del contrato, para contar con un presupuesto total que englobe los dos años previstos. A la Dirección de Educación le corresponde respaldar el informe y remitirlo a la Secretaría Municipal de Educación y Cultura Ciudadana, adjuntando un informe legal favorable del abogado interno de esta dependencia. A su vez, la Dirección Administrativa de la Secretaría Municipal expresará el compromiso de efectuar los trámites indispensables y necesarios establecidos en la normativa para la inscripción del presupuesto estimado para el segundo año, con lo cual la solicitud pasa a revisión de la Dirección de Gestión por Resultados de la Secretaría Municipal de Planificación para el Desarrollo, cuyo oficial de proyectos debe complementar un informe estableciendo que el proyecto en cuestión cuenta con presupuesto aprobado para el primer año, debiendo comprometerse el monto estimado por la UNACE para el segundo año; recomendando, a su vez, la prosecución del trámite. La siguiente estación del trámite será la Dirección de Gestión Financiera de la Secretaría Municipal de Finanzas. El analista presupuestario de esta instancia realizará la revisión de los informes que acompañan la solicitud y, en base a los antecedentes, informar que la ejecución y conclusión del proyecto multigestión en cuestión está garantizado. Con este resultado, más las revisiones legales finales de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y su Dirección de Asesoría Legal, podrá ser aprobada, suscrita por el Alcalde Municipal y emitida la Resolución Ejecutiva.

Este fue el procedimiento seguido por la UNACE y el GAMLP para contar con el requisito financiero para la contratación del proveedor del servicio para el bienio 2019–2020. La solicitud fue iniciada en la primera quincena de noviembre de 2018 y concluyó, después de casi dos meses, con la suscripción y emisión de la Resolución Ejecutiva 003/2019 que autorizó comprometer Bs 42.715.443 para la gestión 2020, lo que daba viabilidad al GAMLP para realizar la contratación bianual 2019–2020 por una suma total que alcanza a Bs 79.872.123⁴¹ (considerando que para el 2019 ya estaba aprobado un presupuesto de Bs 37.156.680). La Resolución Ejecutiva instruye también a la Secretaría Municipal de Educación y Cultura Ciudadana, en coordinación con las secretarías municipales de Planificación para el Desarrollo y de Finanzas, realizar –el momento que corresponda– la inscripción del monto comprometido en el POA y Presupuesto 2020 para que, luego, esta última Secretaría pueda realizar la certificación presupuestaria para la realización de los pagos en la gestión 2020 a las empresas proveedoras contratadas.

Respecto la fuente de financiamiento de los presupuestos para programar la contratación de servicios de Alimentación Complementaria, una revisión de los últimos 16 años permite establecer que, en una mayoría de casos, los recursos correspondieron a transferencias del nivel central en un 91,08%: por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), 76,9%; por el Programa de Alivio a la Deuda Externa (HIPC II), 9,17%; por Coparticipación Tributaria, 3,49% y por otras transferencias del TGN, 1,50%. El 8,92% correspondió a los recursos específicos del GAMLP. El detalle es el siguiente:

41 Resolución Ejecutiva 003/2019 del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, de 8 de enero de 2019.

Cuadro sobre asignación de presupuesto, por fuente de financiamiento, para procesos de contratación del servicio de Alimentación Complementaria Escolar del GAMLP, período 2004 – 2020

Período de la convocatoria	Objeto del proceso de contratación	Monto Total programado	Recursos programados por fuente de financiamiento					
			IDH	Copart. Tributaria	HIPC II	TGN	Recursos específicos de Municipalidad	Otros recursos específicos
2004 2005	Provisión del Desayuno Escolar Gestiones 2004-2005	54.667.713,96			54.667.713,96			
2004 2005	Provisión del Desayuno Escolar Gestiones 2004-2005 Macrodistrito Sur y Mallasa	7.835.481,69		3.917.740,85	3.917.740,85			
2006 2007	Provisión del Desayuno Escolar Gestiones 2006-2007	54.861.393,38			1.097.227,87			53.764.165,51
2008 2009	Alimentación Complementaria Escolar – Raciones Sólidas y Líquidas – Desayuno Escolar Gestiones 2008-2009	72.252.266,82	72.252.266,82					
2010 2011	Alimentación Complementaria – Ración Sólida y Ración Líquida	84.282.860,00	84.282.860,00					
2012	Alimentación Complementaria Escolar – Ración Sólida y Ración Líquida	41.293.006,96	41.293.006,96					
2012	Adquisición de Merienda Escolar	157.593,50	157.593,50					
2012	Alimentación complementaria escolar – cereales integrales – Macrodistrito Periférica	999.900,44	999.900,44					
2013	Adquisición de merienda escolar para estudiantes del sistema fiscal del municipio	524.356,84	524.356,84					

Período de la convocatoria	Objeto del proceso de contratación	Monto Total programado	Recursos programados por fuente de financiamiento					
			IDH	Copart. Tributaria	HIPC II	TGN	Recursos específicos de Municipalidad	Otros recursos específicos
2013 2014	Alimento Complementario Escolar Gestión 2013-2014	80.190.569,06	80.190.569,06					
2015	Alimento Complementario Escolar Lácteos – Gestión 2015	5.515.915,40	5.515.915,40					
2015 2016	Alimento complementario escolar gestión 2015-2016	45.464.115,88	45.464.115,88					
2016	Alimento complementario escolar – cereales horneados y derivados – gestión 2016	12.265.573,72		12.265.573,72				
2016	Alimento complementario escolar – cereales integrales, frutas y derivados – gestión 2016	1.269.682,80		1.269.682,80				
2016	Alimento complementario escolar – lácteos y derivados – gestión 2016	9.542.203,76		5.248.212,07			4.293.991,69	
2016	Alimento complementario escolar – lácteos y líquidos – gestión 2016 (primera etapa)	9.731.014,59				9.731.014,59		
2017 2018	Alimento Complementario Escolar – Gestión 2017 – 2018	80.366.483,86	80.366.483,86					
2019 2020	Alimento Complementario Escolar – Gestión 2019-2020	79.872.114,79	79.872.114,79					
Total en Bs:		650.739.393,45	500.566.329,55	22.701.209,43	59.682.682,67	9.731.014,59	4.293.991,69	53.764.165,51
Total en porcentajes:		100%	76,92%	3,49%	9,17%	1,50%	0,66%	8,26%

Fuente: Sistematización por Gabriela Urquieta, Hivos Bolivia



4.1.8. Proceso de contratación

En primer lugar; en cuanto al procedimiento, requisitos o plazos, una contratación multigestión, por dos años, no será distinta a otra para sólo un año o un tiempo aún menor, si el objeto de contratación y su cuantía son las mismas. La diferencia se encuentra en la decisión del GAMLP de programar proyectos multigestión, así como de comprometer y asignar su correspondiente presupuesto para la certificación presupuestaria; según fue desarrollado en incisos anteriores correspondientes a la programación operativa y presupuestaria y las actividades previas al proceso de contratación.

Según las NB-SABS, existen seis modalidades diferentes de contratación de bienes y servicios, determinadas por las cuantías o rangos de precios referenciales de los proyectos⁴², como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro de modalidades de contratación y cuantías, según DS 181 de NB-SABS

MODALIDAD	CUANTÍA
Contratación menor	De Bs 1 hasta Bs 50.000
Apoyo Nacional a la Producción y Empleo	Mayor a Bs 50.000 hasta Bs 1.000.000
Licitación pública	Mayor a Bs 1.000.000
Contratación por excepción	Sin límite de monto
Contratación por desastres y/o emergencias	Sin límite de monto
Contratación directa de bienes y servicios	Sin límite de monto

De estas modalidades, como se dijo líneas arriba, en los 20 años del servicio, el GAMLP realizó contrataciones de proveedores, con preferencia, mediante la licitación pública y la contratación directa; por lo que el análisis está centrado únicamente en ambas modalidades. En tantos años, sólo en un caso se optó por la modalidad de contratación por excepción, el 2000, mientras que la modalidad ANPE se utilizó nada más que para cuatro contratos, el 2012 y 2013, sobre todo para la adquisición de meriendas para las unidades educativas del área rural.

Otro detalle importante del proceso de contratación es que, normalmente, el mismo se inicia y realiza en la gestión fiscal a la que corresponde la

ejecución de un proyecto o actividad, una vez éstos estén inscritos en la POA y tengan su presupuesto aprobado. Sin embargo, en razón a que las actividades educativas empiezan al inicio del segundo mes de cada año, debiéndose contar para entonces con proveedores contratados para la distribución de las raciones alimentarias, es que los procesos de contratación deben empezar necesariamente en los últimos meses de la gestión anterior, para lo cual el GAMLP debe apelar a la opción establecida en las NB-SABS, calificando como recurrente al proyecto de Alimentación Complementaria⁴³.

Modalidad de licitación pública. – Fue la modalidad de carácter competitivo más utilizada por el GAMLP para la contratación de proveedores de la Alimentación Complementaria, desde el año 2000 hasta el 2016, debido a que los montos de las convocatorias organizadas por la UNACE superaban la cuantía de un millón de Bolivianos. Por tanto, en el período indicado se realizaron por esta modalidad 43 contrataciones, de un total de 53 contratos suscritos.

Los procesos de contratación en esta modalidad se realizan en base a los requerimientos de la unidad solicitante, UNACE, que para cada gestión anual o bianual organizaba la demanda de raciones en varias convocatorias simultáneas, mínimamente tres o cuatro por gestión, según se puede ver en el cuadro histórico de contrataciones. La organización de las convocatorias se dio generalmente por cobertura macrodistrital, aunque también se presentaron casos de organización por tipos de raciones: líquidas, sólidas y frutas; o complejas, que combinaron cobertura macrodistrital con tipos de raciones. En cuanto al método de selección y adjudicación definido es el precio evaluado más bajo y la forma de adjudicación, por ítems o lotes.. En cuando las garantías que son requeridos en la convocatoria a los oferentes son la garantía de seriedad de propuesta, a primer requerimiento, y la garantía de cumplimiento de contrato, que necesariamente deben ser boletas de garantía a primer requerimiento.

Es importante tener presente que la contratación por modalidad competitiva, como es la licitación pública, requiere de la elaboración del Documento Base de Contratación (DBC), que es el documento oficial que rige un proceso de contratación competitivo, cuyo modelo es proporcionado por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, y está organizado en tres partes: a) Información general a los proponentes, b) Información téc-

43 Decreto Supremo 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; texto compilado y actualizado en septiembre de 2018; Art. 18.

nica de la contratación y c) Anexos, conteniendo los formularios con información específica requerida, que deben ser adjuntados por la institución convocante, y el modelo de contrato. El proceso se desarrolla mediante el Sistema de Contrataciones Estatales (SICOES), que es el sistema oficial de publicación y difusión de información de los procesos de contratación de las entidades públicas, desde la publicación de la convocatoria, hasta la suscripción del contrato, pasando por distintas actividades intermedias. De acuerdo a las disposiciones internas del GAMLP, la contratación por licitación pública dura tres meses calendario, desde el momento de la publicación de la convocatoria hasta la suscripción del contrato. Se trata de tiempos óptimos, en cierta medida, con el riesgo de que la convocatoria pueda declararse desierta⁴⁴.

Las actividades del proceso de contratación por licitación pública están definidas en las NB-SABS⁴⁵ y, luego, desarrolladas de manera específica por el GAMLP en su RE-SABS y los Protocolos de Actuación y Relacionamiento de Contrataciones, como se explica, líneas arriba, en el subtítulo de Sistema de contrataciones. A continuación, se detallan esas actividades en el RE-SABS:

Cuadro de actividades del proceso de contratación por licitación pública, según RE-SABS del GAMLP

INSTANCIA / UNIDAD RESPONSABLE	SECUENCIA DE ACTIVIDADES
Unidad solicitante	<p>Elaboración de especificaciones técnicas o términos de referencia, según corresponda.</p> <p>Estimación del precio referencial y emisión del formulario de requerimiento.</p> <p>Definición del método de revisión y adjudicación a ser utilizado en el proceso de contratación.</p> <p>Solicitud al RPC de la autorización para el inicio del proceso de contratación.</p>

44 Entrevista realizada con el Director de Licitaciones y Contrataciones del GAMLP, Dr. Luis Jemio; La Paz, octubre de 2019.

45 Decreto Supremo 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; texto compilado y actualizado en septiembre de 2018; Art. 62

INSTANCIA / UNIDAD RESPONSABLE	SECUENCIA DE ACTIVIDADES
Unidad Administrativa	Emisión de la certificación presupuestaria. Elaboración del DBC incorporado las especificaciones técnicas o términos de referencia.
Responsable del Proceso de Contratación (RPC)	Verificación de que la contratación esté inscrita en el POA, en el PAC y que cuente con certificación presupuestaria. Autorización del inicio del proceso de contratación. Instrucción a la Unidad Administrativa de realizar la publicación de la convocatoria y el DBC.
Unidad Administrativa	Publicación de la convocatoria y el DBC en el SICOES y únicamente la convocatoria en la mesa de partes, opcionalmente podrá publicar la convocatoria en medios de comunicación alternativos de carácter público. Realización de las actividades administrativas previas a la presentación de propuestas: <ul style="list-style-type: none"> – Realización de la inspección previa, en coordinación con la Unidad Solicitante; – Atención de consultas escritas; – Organización y realización de la reunión de aclaración, en coordinación con la Unidad Solicitante.
RPC	Una vez realizada la reunión de aclaración, aprobación del DBC mediante resolución expresa, con las enmiendas, si existieran. Instrucción a la Unidad Administrativa de notificar la resolución expresa de aprobación del DBC.
Unidad Administrativa	Notificación a los proponentes, mediante el SICOES, remitiendo la resolución expresa de aprobación del DBC.
RPC	Designación, mediante memorándum, de la Comisión de Calificación.

INSTANCIA / UNIDAD RESPONSABLE	SECUENCIA DE ACTIVIDADES
Comisión de Calificación	<p>En acto público, apertura pública de propuestas y lectura de los precios ofertados.</p> <p>Verificación de documentos presentados aplicando la metodología de presentó/no presentó.</p> <p>En sesión reservada y en acto continuo, evaluación y calificación de las propuestas técnicas y económicas presentadas, de acuerdo con el método de selección y adjudicación, definido en el DBC.</p> <p>Cuando corresponda, convocatoria a todos los proponentes para aclaraciones sobre el contenido de una o más propuestas, sin que ello modifique la propuesta técnica o económica.</p> <p>Elaboración del informe de evaluación y recomendación de adjudicación o declaratoria de desierta, para su remisión al RPC.</p>
RPC	<p>En caso de aprobar el informe de evaluación y recomendación de adjudicación o de declaratoria desierta, emitido por la Comisión de Calificación, adjudicación o declaración desierta la contratación, mediante resolución expresa.</p> <p>En caso de no aprobar el informe, solicitar la complementación o sustentación del mismo. Una vez recibida la complementación o sustentación del informe, si decidiera bajo su exclusiva responsabilidad apartarse de la recomendación, deberá elaborar un informe fundamentado dirigido al Alcalde y a la Contraloría General del Estado.</p> <p>Instrucción a la Unidad Administrativa de notificar a los proponentes el resultado del proceso de contratación.</p>

INSTANCIA / UNIDAD RESPONSABLE	SECUENCIA DE ACTIVIDADES
Unidad Administrativa	<p>Notificación a los proponentes, mediante SICOES, remitiendo la resolución expresa de adjudicación o declaratoria desierta.</p> <p>Solicitud al proponente adjudicado de la presentación de documentos para la formalización de la contratación. La solicitud será realizada una vez vencido el plazo de interposición del recurso administrativo de impugnación.</p> <p>Remisión a la Unidad Jurídica de la documentación recibida del proponente para la formalización de la contratación.</p>
Unidad Jurídica	<p>Revisión de la documentación presentada por el proponente adjudicado y emisión del informe de revisión de documentos y su remisión a la Comisión de Calificación, para su prosecución.</p>
Comisión de Calificación	<p>Verificación técnica de los documentos presentados por el proponente adjudicado.</p> <p>Emisión del informe de revisión de documentación técnica presentada y su remisión a la Unidad Jurídica.</p>
Unidad Jurídica	<p>Elaboración, firma o visado del contrato, como constancia de su elaboración, y remisión al RPC, para su suscripción.</p>
RPC	<p>Suscripción del contrato.</p> <p>Designación de los integrantes de la Comisión de Recepción.</p>
Comisión de Recepción	<p>Recepción de los bienes y servicios contratados.</p> <p>Elaboración y firma del acta de recepción e informe de conformidad o disconformidad para bienes, obras y servicios generales. En servicios de consultoría, sólo emisión del informe de conformidad o disconformidad.</p>

Fuente: Sistematización por Gabriela Urquieta, Hivos Bolivia

Sobre esta base, el DBC para licitaciones públicas contiene el “Cronograma de plazos del proceso de contratación”, de 12 pasos, que debe ser elaborado por el área administrativa de la institución convocante y cuyos plazos deben ser definidos en base al Manual de Operaciones del SICOES, emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas⁴⁶. El único plazo fijado por las NB-SABS sobre estos 12 pasos son los 15 días obligatorios para la presentación de propuestas, computables a partir de la publicación de la convocatoria; plazo que puede ser ampliado de forma excepcional, por única vez, por un tiempo máximo de 10 días adicionales por causas de fuerza mayor, caso fortuito o enmiendas al DBC⁴⁷:

Actividades del cronograma del proceso de contratación, según el DBC para licitación pública

- 1) Publicación del DBC en el SICOES.
- 2) Inspección Previa (si corresponde).
- 3) Consultas Escritas.
- 4) Reunión de Aclaración.
- 5) Aprobación del DBC con las enmiendas si hubieran.
- 6) Notificación de aprobación del DBC.
- 7) Presentación y Apertura de Propuestas.
- 8) Informe de Evaluación y Recomendación de Adjudicación o Declaratoria Desierta.
- 9) Adjudicación o Declaratoria Desierta.
- 10) Notificación de la adjudicación o declaratoria desierta.
- 11) Presentación de documentos para suscripción de contrato.
- 12) Suscripción de contrato.

Modalidad de contratación directa. – Es la que se aplica actualmente por el GAMLP para la provisión de las raciones alimentarias, además que permite englobar en un contrato único con una sola empresa estatal la provisión del total de las raciones programadas para el servicio de la Alimentación Complementaria Escolar: la Empresa Boliviana de Alimentos y Derivados (EBA).

46 Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; Manual de Operaciones del SICOES; elaborado en el marco del DS 0181 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios y aprobado por Resolución Ministerial 569 de 30 de julio de 2015.

47 Decreto Supremo 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; texto compilado y actualizado en septiembre de 2018; Art. 61, Parágrafos I y III.

La primera contratación directa se dio con la Empresa Pública Nacional Estratégica Lácteos de Bolivia, LACTEOSBOL, para la provisión de lácteos durante un semestre del 2015, por un monto de Bs 5.515.915. Fue una suerte de prueba, aprovechando que esta modalidad fue incorporada en las NB-SABS, se quería explorar con este contrato sobre las potencialidades de trabajar con mayor decisión con esta empresa pública que, desde su creación en 2007, había mostrado un adecuado desarrollo de sus productos, además que se orientaba a la producción de alimentos saludables y que, entre sus objetivos, se encontraba el apoyo a programas de Alimentación Complementaria. Para el 2016 se repitieron otros dos contratos semestrales con la misma empresa, para la provisión de productos lácteos, además de líquidos y derivados, por montos de Bs 9.731.015 y Bs 9.542.204.

Para el período 2017–2018, el GAMLP había tomado la decisión de adjudicar a LACTEOSBOL, por contratación directa, la provisión del total de las raciones alimentarias durante los dos años, mediante un único contrato, por un monto global de Bs. 80.366.484; lo que implicaba que esta empresa especializada en la producción de lácteos y sus derivados debía subcontratar a otras empresas productoras para completar la provisión de raciones sólidas y frutas. Varios elementos confluyeron para esta decisión:

- La satisfacción por la calidad de los servicios proporcionados mediante los tres contratos semestrales.
- La oferta competitiva en precios y calidad de los productos, presentada por LACTEOSBOL.
- La plena identificación de LACTEOSBOL con los objetivos del programa de Alimentación Complementaria Escolar del GAMLP.
- La disposición para realizar un aporte del 2% del monto total del contrato para la ejecución de programas complementarios de educación alimentaria.
- La presión creciente de los proveedores privados para un incremento de los precios de las raciones alimentarias.

La contratación directa fue también la modalidad elegida por el GAMLP para contratar al proveedor de las raciones alimentarias para el período 2019–2020, por un monto total de Bs 79.872.115; sólo que la empresa seleccionada tuvo que ser la estatal Empresa Boliviana de Alimentos y Derivados, EBA, debido a que la misma fue constituida en junio del 2018, por DS 3592, en base a la fusión de las empresas LACTEOSBOL, Empresa Boliviana de Almendras y la Empresa Pública Productiva Apícola.

Al respecto, las NB-SABS establecen que las entidades públicas podrán efectuar la contratación directa de bienes y servicios provistos por empresas públicas, empresas públicas nacionales estratégicas, empresas con participación estatal mayoritaria, entidades financieras con participación mayoritaria del Estado, entidades financieras del Estado o con participación mayoritaria del Estado, así como a sus filiales o subsidiarias, siempre y cuando⁴⁸:

- a. La misión institucional de tales empresas determine la capacidad de ofertar bienes y servicios;
- b. Dispongan de capacidad suficiente para cumplir con las condiciones establecidas por la entidad convocante;
- c. Los precios de su propuesta económica fueran iguales o menores a los precios del mercado;
- d. Los bienes y servicios ofertados cuenten con la calidad requerida.

Con respaldo de esta norma, el GAMLP sólo tiene que acreditar que la empresa seleccionada cumple con estas cuatro condiciones, para realizar la contratación directa mediante un procedimiento mucho más sumario, sin convocatoria y sin mayor competitividad. El Gobierno Autónomo Municipal se respalda con la capacidad expresada por la empresa, en base a las ventas que tuvo. Respecto la calidad, las especificaciones técnicas garantizan que la oferta cumpla con la calidad necesaria para la provisión de alimentos a los niños; además, durante la ejecución se realizan controles y la supervisión al cumplimiento de esos requisitos; así trabajó el GAMLP, tanto con licitaciones públicas como con las contrataciones directas⁴⁹.

Respecto la condición de que los precios de la propuesta económica de la empresa seleccionada sean iguales o menores a los del mercado, la Dirección de Licitaciones y Contrataciones indica que es muy difícil establecer para el sector público valores o precios económicos como en el mercado, porque es sabido que los precios ofertados al sector público llevan siempre un incremento, porque el oferente tiene que incurrir en gastos, como ser por la elaboración de propuestas, por las garantías de cumplimiento de contratos y, luego, una vez adjudicados, esperar dos o tres meses para recibir el pago. Entonces, obviamente eso tiene un costo que se incrementa en la propuesta, por lo que es siempre complicado entrar en el debate de que el precio ofertado a la institución pública es mayor o menor que en el mercado; sin embargo, es bueno aclarar que en el tema del servicio de la Alimentación Complementaria Escolar los precios con los que trabaja el GAMLP son realmente bajos, no existen en Bolivia precios más bajos que los precios con los que se trabaja con la empresa estatal EBA.

Como se sabe, las NB-SABS exigen a las entidades públicas, si desean realizar contrataciones directas de bienes y servicios, regular dicha modalidad en sus reglamentos específicos, además que, una vez formalizada la contratación, la entidad contratante presente información sobre dicha contratación a la Contraloría General del Estado, como también –cuando el monto sea mayor a Bs 20.000– la registre en el SICOES⁵⁰. Los Protocolos de Actuación y Relacionamiento de Contrataciones del GAMLP establecen en la reglamentación del procedimiento para esta modalidad de contratación, las actividades del procedimiento, los responsables por cada paso, los instrumentos y formularios de aplicación, y los límites de plazo; de los cuales se presenta la siguiente secuencia general de actividades más significativas⁵¹:

- a. Autorización del inicio del proceso de contratación, por el RPC.
- b. Envío de nota de invitación a proveedor identificado en el informe de justificación, adjuntando especificaciones técnicas y costo referencial.
- c. Nota de respuesta del proveedor, con conformidad a especificaciones técnicas y precio referencial⁵².
- d. Informe de recomendación al RPC, de adjudicación del proceso, señalando el monto y plazo ofertado o aceptado.
- e. Envío de nota de adjudicación y solicitud de presentación de documentos del proveedor para la suscripción del contrato (con constancia de notificación).
- f. Asignación del proceso en SIM V2 (actividad interna de DLC) / revisión de carpeta del proceso y documentos presentados.

50 Decreto Supremo 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; texto compilado y actualizado en septiembre de 2018; Art. 73, Parágrafos I y II.

51 Esta secuencia corresponde a la contratación por montos superiores a Bs 1.000.000; ya que el GAMLP contempla dos procedimientos, según montos de contrato: a) hasta un millón de Bolivianos y b) superiores a un millón de Bolivianos.

52 Es posible que el potencial proveedor solicite complementaciones u aclaraciones, las que tendrán que ser atendidas y luego reiniciar el procedimiento con nueva invitación. La invitación queda sin efecto, en caso que el invitado no responda en el plazo de cinco días calendario o las complementaciones o aclaraciones solicitadas no le satisfagan; debiéndose buscar otro proveedor.

- g. Presentación por el proveedor, mediante nota, de la documentación solicitada para la firma del contrato⁵³.
- h. Revisión por asesoría legal del área administrativa de la documentación presentada por el adjudicado y recomendar a RPC la suscripción de contrato.
- i. Elaboración, revisión y visado de contrato.
- j. Suscripción de contrato por Alcalde Municipal y proveedor.
- k. Registro de la información del contrato en la CGE y registro de formulario 400 en el SICOES, adjuntando documentos requeridos, conforme al manual de operaciones del SICOES.

Al respecto, el Director de Licitaciones y Contrataciones del GAMLP afirma que una contratación directa se realiza en un mes, desde el momento en que se realiza la invitación a la empresa seleccionada, hasta la firma del contrato. Pero, han existido casos extraordinarios en que la contratación, incluso, se hizo en días. La demora de un mes obedece a que la contratación directa debe cumplir con la revisión por la unidad administrativa, como control del proceso; luego está la presentación de los documentos por la empresa seleccionada y, luego, la elaboración y revisión del documento de contrato, para su suscripción.

A diferencia de la licitación pública, la contratación directa se desarrolla fuera del sistema SICOES y, por norma, sólo se debe publicar en el mismo la información del contrato suscrito y, luego, la conformidad sobre el cumplimiento del contrato y su cierre; dado que no tiene sentido realizar publicaciones de la convocatoria y su desarrollo, porque no existe un proceso competitivo.

Presentación con miembros de la comunidad educativa. – Durante el proceso de contratación de empresas proveedoras de las raciones alimentarias, la UNACE también realiza una actividad de presentación de los nuevos productos incluidos en las especificaciones técnicas. Se trata de una feria de información y sesiones de capacitación y degustación de productos a las comisiones de las unidades educativas por macrodistrito.

En estas actividades de presentación se realiza también, con los participantes, capacitaciones sobre las cualidades nutritivas y los beneficios que se pueden lograr con el consumo de los productos presentados.



4.1.9. Ejecución del servicio

Para el inicio de la ejecución de los contratos suscritos, al inicio del año lectivo, en base al calendario nutricional y el menú referencial por la gestión anual, la UNACE elabora y proporciona a los proveedores el menú bimensual de raciones alimentarias, comunicando también a la SIREMU, para la supervisión. Durante la ejecución, la UNACE puede autorizar cambios en los productos planificados del menú, por razón de fuerza mayor, caso fortuito o a solicitud justificada del proveedor. Por su parte, el SIREMU, en coordinación con los proveedores, previo al inicio del servicio realiza inspecciones en las plantas de producción, para diagnosticar el estado de las mismas e instruir, en caso de corresponder, acciones preventivas definiendo plazos para el cumplimiento. Consiste en una supervisión de carácter preventivo no sancionatorio.

La UNACE habilita para la proveedora y sub-proveedoras un periodo de adecuación de 30 días hábiles, computables a partir del inicio de las clases, para el reconocimiento de rutas y ajuste de horarios, así como la implementación de procedimientos y protocolos. En este periodo sólo pueden aplicarse sanciones a acciones que atenten a la inocuidad de las raciones y la salud de los beneficiarios, así como a la falta de entrega de raciones a las unidades educativas. Existe la opción de ampliación excepcional de este plazo a favor de las sub-proveedoras y/o plantas de producción nuevas que no participaron anteriormente en la provisión del servicio.

Luego, con las empresas proveedoras se organiza las rutas de distribución de raciones, en base al ruteo preliminar proporcionado por la UNACE (Anexo 5 de las especificaciones técnicas). Estas rutas pueden ser ajustadas durante el período de adecuación de 30 días hábiles, a fin de garantizar la provisión efectiva y oportuna de las raciones, considerando distancias, horarios de entrega y capacidad de transporte.

La UNACE, mediante sus promotores educativos, realiza una coordinación con las direcciones de los centros educativos, para acordar el apoyo a la distribución de raciones; la dirección designa mediante memorándum al responsable de la recepción y distribución de las raciones y la firma de las actas de entrega y recepción; la UNACE realiza una inducción para el cumplimiento de estos roles, además del rol de custodio y seguridad de las raciones.

Al inicio de las clases, la UNACE coordina el levantamiento de una estadística de inicio de gestión, por unidad educativa, para determinar el número de raciones a ser entregadas por unidad educativa. Una segunda estadística se realizará a mitad de año, debido a que la cantidad de alumnos efecti-

vos puede variar. La dirección del centro educativo se hace responsable de determinar la cantidad de raciones que serán entregadas, por ciclos, según los beneficiarios efectivos, determinados por el levantamiento estadístico. El director o el responsable asignado oficialmente son los únicos autorizados para solicitar incremento o reducción de raciones.

La UNACE coordina la conformación y capacitación de comisiones de nutrición y salud por macrodistrito y unidades educativas, con la participación del director, portero, profesores y en algunos casos alumnos; que serán el nexo entre la UNACE y la unidad educativa durante la ejecución. Disponen de un reglamento que indica las funciones de esta comisión.

Una vez el proveedor realiza la entrega de las raciones alimentarias a los centros educativos, éstas son respaldadas con las actas diarias de entrega y recepción, que incluyen datos del centro educativo, cantidad de raciones, precios, fecha y las firmas de constancia.

La dirección del centro educativo habilita un ambiente para el almacenamiento diario de las raciones. El director se hace también responsable de la distribución a los estudiantes de las raciones entregadas por el proveedor, previa coordinación con docentes, personal administrativo y juntas escolares. La distribución por aula es, por reglamento, 20 minutos antes del recreo y es registrado en un formulario.

A nivel del aula, el docente es el responsable de la distribución de las raciones por lista. También otorga un tiempo (10 minutos) para el consumo por los estudiantes en el aula, bajo su supervisión, antes de la salida al descanso pedagógico. Si por alguna razón de salud, un estudiante no puede o no debe consumir la ración, tiene que presentar una nota firmada por sus padres, indicando dicha imposibilidad, para que la dirección informe a la UNACE para el ajuste del número de raciones. Las raciones sobrantes, en caso de existir, son distribuidas a los estudiantes que se encuentran presentes en las aulas.

Una vez realizado el consumo por los estudiantes, se recolectan los envases y restos para su reciclaje. Esta recolección es realizada según un Plan de Recolección, Transporte y Entrega de Reciclaje de los Residuos Sólidos post consumo; que es presentada e implementada por la empresa proveedora, que incluye su ruteo, cantidades recolectadas, lugares, casos de fuerza mayor y otros; debiendo reportar de los resultados a la Secretaría Municipal de Gestión Ambiental del GAMLP. Esta Secretaría es también la responsable de gestionar recursos para el control, regulación y supervisión de dicho plan.

La secretaria del centro educativo es la responsable del manejo del archivo de la documentación relacionada con la Alimentación Complementaria, designada por el director mediante memorándum. Este archivo contiene las actas diarias de entrega y recepción de raciones, los recibos semanales de la empresa acopiadora de los desechos plásticos, circulares e instructivos relacionados con el servicio, emitidos por la UNACE.

En caso de suspensión de actividades educativas, ya sea por desfiles, días festivos, excursiones, etc., la unidad educativa notifica con dos días de anticipación a la UNACE, para suspender el envío de raciones. La UNACE la reenvía a la proveedora y SIREMU. En caso que la proveedora igual intentara entregar las raciones, no debe ser aceptada por el responsable de recepción de la unidad educativa. Adicionalmente, la UNACE, SIREMU, la proveedora y sub-proveedoras garantizan entre ellas una comunicación continua con los responsables de las unidades educativas, por ejemplo, mediante redes sociales, para compartir información de manera inmediata y oportuna, como ser el alertar de alguna suspensión intempestiva de labores escolares o la disminución del número de alumnos, para gestionar ya sea la suspensión del envío de las raciones o la reducción de su cantidad.

Suele ocurrir también que la proveedora reporte ante la UNACE sobre la suspensión de labores sin previo aviso en algún centro educativo, que le hizo incurrir en el transporte de raciones para la distribución. Ante este hecho, corresponde a las instancias de control asignadas reportar sobre tal incumplimiento identificando al responsable de incumplir con la comunicación y el director del centro educativo debe remitir una llamada de atención escrita. En base al reporte, el GAMLP podrá emitir una nota de incumplimiento al director y la UNACE podrá remitir informes sobre la infracción ante las Direcciones Distritales de Educación y la Dirección Departamental de Educación de La Paz, para que se proceda con la sanción que corresponda, de acuerdo a la reglamentación interna de la Dirección Departamental de Educación.

Durante la ejecución del contrato de provisión de raciones alimentarias, la UNACE realiza inspecciones a los centros educativos para controlar el cumplimiento de requisitos específicos establecidos por ración, verificar los lugares y accesorios para el almacenamiento de raciones, el estado e higiene de los conservadores, cajas y/o canastillos que contienen las raciones y otros relacionados a la calidad de las raciones.

Finalmente, en base al monitoreo y evaluación de aceptabilidad y consumo por los estudiantes y otros factores que afecten a la provisión de las raciones, la UNACE, en consulta con la Secretaría Municipal, puede autorizar la modificación a la planificación técnico-nutricional de los productos, tanto en su composición nutricional, peso y/o volumen, pudiendo este diferir en mayor o menor porcentaje de aporte nutricional, como en variedad de productos, frecuencias, tipos y diseños de envase, modalidades de provisión y entrega las unidades educativas, horarios de provisión, y otras modificaciones que se considere necesarias. Estos cambios deben ser coordinados con los proveedores y no deben afectar a los objetivos y calidad de la Alimentación Complementaria; además que deben ser comunicados con anticipación al SIREMU para la respectiva supervisión.

Conservadores y sistema digital de recepción. – El aporte del 2% del contrato por el proveedor contratado, que está destinado a la implementación de las actividades del Programa Integral en Nutrición y Salud, con enfoque en Seguridad Alimentaria, también posibilita la dotación de conservadores a los centros educativos, con el objetivo de economizar el sistema de transporte de las raciones alimentarias mediante su entrega una sola vez al día, durante las mañanas, y permitir que las raciones se conserven también para los turnos de la tarde y la noche.

Esta dotación es gradual y empezó el 2018, entregándose a 110 establecimientos educativos; este 2019 se hará a otros 30 establecimientos. El propósito es abarcar a la totalidad de las unidades educativas: cerca de 200 son del turno de la mañana, 150 de la tarde y 50 en nocturno. También se tiene el propósito de adquirir un sistema digital de registro de la recepción de los alimentos en las unidades educativas, lo que facilitará y mejorará el procedimiento; actualmente de manera manual y física, en papel.

Supervisión a la provisión del servicio

La supervisión al cumplimiento del contrato por el proveedor, en la producción y entrega de las raciones alimentarias a las unidades educativas es realizada, desde el 2007, mediante el Sistema de Regulación y Supervisión Municipal (SIREMU), que es una entidad desconcentrada que depende de la Dirección de Empresas, Entidades y Servicios Públicos del GAMLP. La razón de ser del SIREMU es supervisar y regular la ejecución de los contratos concesionados y servicios públicos municipales delegados a terceros, ejerciendo un control y seguimiento de las condiciones contractualmente establecidas. Entre sus funciones específicas está “regular, supervisar y controlar el cumplimiento de los contratos del Programa de Alimentación Complemen-

taria Escolar⁵⁴, para la cual cuenta con su presupuesto y personal, asignado por el GAMLP. Tiene la competencia de generar informes estadísticos respecto a la supervisión, regulación y control de productos y servicios, y emitir criterio técnico sobre materia específica de su competencia.

El Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar indica que la supervisión tiene por objeto verificar el cumplimiento de los términos contractuales establecidos con las proveedoras, pero también con las sub-proveedoras sub-contratadas, debiendo los actores involucrados “sujetarse estrictamente al presente Reglamento”, para lo cual SIREMU determina los mecanismos, medios y/o procedimientos necesarios para verificar “la calidad, composición y adecuada entrega de las raciones alimentarias⁵⁵”, siendo responsable de verificar la cantidad y calidad de materias primas, su procedencia, el cumplimiento a las Fichas de Estandarización⁵⁶ (establecidas por la UNACE), el proceso de producción, proceso de envasado y sellado, las condiciones de infraestructura e higiene en de las empresas proveedoras y sub-proveedoras, precautelando la calidad final de los productos; teniendo la facultad para ingresar a la proveedora, sub-proveedoras, proveedores de materia prima, puntos de recargue durante toda la vigencia del contrato, con el objeto de realizar el control y seguimiento respectivo en el marco de sus competencias⁵⁷.

El SIREMU supervisa a diario en los puntos de distribución/unidades educativas, mientras que la supervisión en las plantas de producción se realiza una o dos veces al mes. En los puntos de distribución, realiza la supervisión cuantitativa y cualitativa, aplicando fichas de supervisión que son llenadas a diario, para lo cual la UNACE estableció los lineamientos que deben cumplirse, entre lo que se incluyen los aportes nutricionales que deben contener los alimentos⁵⁸.

54 Manual de Organización y Funciones del Órgano Ejecutivo Municipal de La Paz, Gestión 2019; aprobado por Decreto Municipal 25/2018, de fecha 3 de septiembre de 2018: págs. 89 y 90.

55 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar (Texto ordenado de los Decretos Municipales 18/2016 y 26/2018); Título III, Supervisión y Control.

56 Las Fichas de Estandarización del Alimento Complementario Escolar contiene, para cada producto, el detalle de tipo y cantidad de materia prima, procesos y/o procedimientos de elaboración, características de producto final, parámetros fisicoquímicos, maduración de la fruta, aporte nutritivo, modalidad de entrega, mismos que deberán ser de cumplimiento obligatorio por la proveedora.

57 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; documento de Especificaciones Técnicas del Alimento Complementario Escolar – Gestión 2019–2020, inciso 10.3 Supervisión.

58 Entrevista realizada con la Jefa de UNACE del GAMLP, Lic. Gabriela Aro, y personal técnico, Lic. Nicolás Reynaldo Chambi e Ing. Miguel Ángel Cruz; La Paz, octubre de 2019.

Los participantes de las entregas de las raciones en las unidades educativas son: el conductor y ayudante de la empresa proveedora, el supervisor de SIREMU y el representante de unidad educativa. Para la supervisión, las proveedoras deben contar con los instrumentos necesarios para el control, como ser termómetros portátiles electrónicos; como también contar con excedentes de alimentos, respecto la cantidad diaria programada para la distribución, para que en caso de que alguna ración o raciones sean observadas por la supervisión, puedan ser reemplazadas inmediatamente (el Reglamento otorga el plazo de dos horas para la reposición, desde el momento de su notificación, cuando la cantidad de raciones es menor a lo programado o si las raciones no cumplen especificaciones técnicas).

El acta de entrega es firmada por el supervisor y el representante de la unidad educativa. En caso de corresponder, SIREMU realiza las observaciones en el acta, para establecer las sanciones previstas; por ejemplo, si se da una entrega incompleta de productos, incumplimiento en la reposición o retraso en la entrega. Las actas de entrega firmadas, por unidad educativa, son recopiladas y procesadas cada 15 días y la información procesada es enviada por SIREMU a las empresas, para que ellas conozcan si existen penalizaciones en su contra y puedan apelar si tienen justificativo. Realizada la conciliación entre SIREMU y el proveedor, un informe sobre la misma es enviada a la UNACE, indicando el porcentaje de la penalización y, por tanto, el monto del pago quincenal que corresponde; adjuntando en una planilla prediseñada el detalle de las multas y los montos de penalizaciones; para realizar la gestión del pronto pago.

Por otra parte, así como se debe asegurar que los estudiantes reciban un producto óptimo, se debe también preservar que la empresa no reciba falsas acusaciones. Es por esto que existe el ruteo, ya que los productos se manejan por lote y se pueda verificar el día que tal lote fue entregado y dónde. Asimismo, existe una comunicación continua entre la unidad educativa y la UNACE, para conocer si, por alguna razón, debe suspenderse la distribución de las raciones, alguna fecha en alguna unidad educativa o si el número de alumnos del establecimiento disminuyó.

Respecto la supervisión en las plantas de producción, se dijo que, para verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas de los contratos, respecto las condiciones de infraestructura e higiene de las instalaciones, equipamiento y personal, y el proceso productivo de las raciones alimentarias, el SIREMU tiene la facultad de ingresar a todos los ambientes de la proveedora y sus sub proveedoras, para realizar inspecciones, obtener muestras, efectuar análisis y pruebas que considere convenientes.

En caso de detectar incumplimientos de los parámetros establecidos en las fichas de estandarización u otras que afecten a la calidad y/o inocuidad de las raciones, puede suspender el proceso de producción, la liberación del producto y/o a la planta de producción.

Los alcances y procedimientos del control y la supervisión a la producción y provisión de las raciones alimentarias están ampliamente desarrollados en un título íntegro o sección del Reglamento Municipal del servicio de la Alimentación Complementaria Escolar, estructurados en tres capítulos:

– **Supervisión y control a instalaciones, equipamiento y personal:**

Control de las condiciones de infraestructura e higiene, de equipos e instrumentos utilizados en el proceso de producción, como también control al personal involucrado en el proceso de producción y sobre el cumplimiento de las buenas prácticas de manufactura, higiene, salud y seguridad ocupacional del personal.

– **Supervisión y control a las raciones alimentarias:**

Supervisión y control del proceso de producción; control del producto terminado, condiciones de envase y etiquetado en las proveedoras y sub-proveedoras; la supervisión y control a la provisión de frutas; las observaciones en el proceso de elaboración de las raciones alimentarias por incumplimiento de los parámetros establecidos; las tomas de muestras y análisis de laboratorios; el control de registros y documentación; la remisión de documentos y respaldos por las proveedoras.

– **Supervisión y control a los procesos de entrega de las raciones alimentarias:**

Control de los vehículos de distribución y condiciones de operación de los mismos; control de las rutas y los horarios de distribución; control del personal encargado de la entrega de las raciones; control de las características de las raciones alimentarias, la entrega de raciones a los centros educativos (conservadores y condiciones de almacenamiento de productos en los centros educativos); la generación de las actas de entrega y recepción de las raciones en los formatos pre-establecidos y sobre la reposición de las raciones alimentarias observadas.

Asimismo, el GAMLP dispone del correspondiente Régimen Sancionatorio en la materia, que es evaluado y actualizado de manera periódica tanto a requerimiento de las empresas proveedoras como de la UNACE y que es presentada a las proveedoras, adjunta a las especificaciones técnicas,

para cada proceso de contratación⁵⁹. Establece dos tipos de faltas identificables en la supervisión de los servicios de las proveedoras: deficiencias e infracciones. Estas últimas son pasibles a la aplicación de sanciones conforme una tabla de infracciones, las cuales se encuentran diferenciadas de acuerdo a la gravedad de la infracción y no requerirán tener un antecedente para ser aplicadas; en cambio, las deficiencias no implican directamente una sanción, sino que, una vez identificadas éstas, la proveedora o sub-proveedora debe adoptar dentro de un plazo las acciones correctivas determinadas por la supervisión; sólo en caso de incumplimiento, o que la medida correctiva fuera insuficiente, se determinará como infracción, debiendo aplicarse la sanción que corresponda. Por tanto, la tabla de infracciones del Régimen Sancionatorio contempla 30 tipos de deficiencia, 13 tipos de infracciones graves, ocho tipos de infracciones muy graves y dos tipos de infracción crítica, una de primer grado y otra de segundo grado. Las 53 tipologías contienen sus valores, para el cálculo de las sanciones, en base a una tabla de cálculo de infracciones; considerándose como la base de cálculo a ser aplicada la suma de Bs 2.060, que es el equivalente a un salario mínimo nacional vigente.

4.1.10. Evaluaciones al servicio

El proceso de evaluación del servicio permite generar información para conocer si se están alcanzando los resultados e impactos propuestos y también orienten a determinar los ajustes necesarios al servicio, como ser las modificaciones o ajustes de las raciones, o la introducción de nuevos productos proteicos⁶⁰:

La primera evaluación que se realiza en las unidades educativas es la nutricional, la cual ya se encuentra institucionalizada desde el año 2000 y contempla la capacitación a los profesores de educación física para que puedan realizar la antropometría: medición de peso y talla de los estudiantes, para cuyo efecto se proporcionó balanzas y tallímetros especializados a las unidades educativas. Después de realizar la medición, una a dos veces al año, los profesores capacitados envían los datos a UNACE para su sistematización y, a su vez, ésta realiza la retroalimentación con los profesores, brindándoles los datos sintetizados con información sobre niños con peso normal, desnutrición o sobrepeso. Esta información posibilita que las autoridades de las unidades

59 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Régimen Sancionatorio; Anexo 6 del documento de Especificaciones Técnicas del Alimento Complementario Escolar – Gestión 2019–2020.

60 Entrevista realizada a Jefa de UNACE del GAMLP, Lic. Gabriela Aro; septiembre de 2019.

educativas tomen consciencia y muchas de ellas asuman medidas como el “Recreo Saludable”, que busca enseñar a los niños cómo practicar una buena alimentación. En UNACE, los resultados son útiles para evaluar el contenido nutricional de los alimentos distribuidos y tomar decisiones, por ejemplo, haber disminuido la proporción de azúcar desde 15% hasta un 5% y 6% en las raciones o introducir nuevos productos, como la leche natural con 0% de azúcar, denominado un “producto estrella” en la línea de proporcionar productos con la menor cantidad de calorías. Al respecto, UNACE adelantó que en esta gestión el sobrepeso y la obesidad habrían sido reducidos en un 1% en los estudiantes, lo que indica que las raciones proporcionadas son adecuadas.

La segunda es la evaluación de anemias, la misma que se realiza, en coordinación con la Carrera de Nutrición y Dietética de la UMSA y la institución SERF de Chile, utilizando la técnica del HemoCue. Se realiza cada dos a tres años mediante un muestreo poblacional representativo. Actualmente están siendo procesados los datos de la última evaluación. Como resultado de anteriores evaluaciones se decidió la inclusión en el servicio de productos proteicos, como el huevo y la cañahua, que contienen una gran fuente de hierro, además de la introducción de productos extruidos, fortificados con hierro.

Otra evaluación es sobre la aceptabilidad y rechazo de las raciones alimentarias y el nivel de consumo en los estudiantes, realizada desde el inicio del nuevo modelo de gestión, por el personal operativo de la UNACE, en coordinación, con las unidades educativas. Es realizada de manera trimestral y mediante un muestreo representativo. Permite identificar si existe rechazo a algún producto del servicio y, por tanto, decidir ajustes en las raciones observadas o, en última instancia, en caso de corresponder, discontinuar el producto. Fue mediante esta prueba que, por ejemplo, se observó que los niños de nivel primario no terminaban sus raciones a pesar de que existía aceptabilidad del producto, lo que llevó a decidir, a partir del año 2019, una diferenciación en el volumen y gramaje en las raciones proporcionadas a los niveles primario y secundario, otorgando raciones de mayor tamaño para éste último. Asimismo, las pruebas de aceptabilidad mostraron que en el ciclo de secundaria se consumían más líquidos que sólidos, principalmente por las mujeres; por lo que se creó una ración única, líquida, que tiene mayor volumen que antes (de 180 ml en vez de 120 ml) y un bajo porcentaje de azúcar. Ejemplos de ración única son el kumis, leche chocolatada y el yogurt frutado.

La cuarta evaluación, que se realiza de manera esporádica son las Encuestas de Conocimientos, Actitudes y Prácticas (encuestas CAPS).

4.2. Implementación de la modalidad del pronto pago a proveedores

Los contratos del GAMLP con los proveedores del servicio de la Alimentación Complementaria Escolar contemplan la realización de pagos parciales, que con anterioridad eran cada dos o tres meses. Se trataba de procesos burocráticos de mucha lentitud, que algunas veces, sin exagerar, demoraban hasta por cuatro a seis meses; exasperando a las empresas proveedoras porque requerían de efectivo para sus insumos u otras obligaciones y así continuar produciendo y proveyendo las raciones. Sobre todo, dos eran los mayores obstáculos para esta lentitud: el incumplimiento por las juntas escolares en la firma oportuna de las actas de entrega y recepción de raciones en las unidades educativas y el procedimiento burocrático en el GAMLP⁶¹.

Las actas de entrega y recepción de las raciones eran semanales y los días viernes de cada semana debían ser recogidas por UNACE en las unidades educativas, con las firmas de conformidad por la dirección del centro educativo y las juntas escolares; pero éstas, generalmente, no se encontraban en los establecimientos en los horarios de entrega de raciones y no cumplían con estas firmas y había que gestionar y esperar semanas y hasta meses para que lo hagan; había incluso casos en que ciertas juntas escolares llamaban y realizaban visitas previas a las empresas a las que correspondían las actas. Respecto el otro cuello de botella, entre los requisitos administrativos para cada pago parcial, se debía adjuntar mucha documentación de respaldo, incluyendo copias legalizadas del contrato y las especificaciones técnicas, lo cual era muy difícil de gestionarlo constantemente.

Por tanto, el GAMLP realizó un análisis con la participación de la Secretaría municipal de Finanzas para agilizar los pagos, decidiendo implementar desde el 2005 un procedimiento excepcional para la Alimentación Complementaria Escolar denominado Pronto Pago, que permite actualmente realizar pagos quincenales a favor de las empresas proveedoras. Como resultado, el primer año de implementación se pudieron realizar incluso pagos semanales. Para este procedimiento debieron ser vencidos los dos cuellos de botella más significativos, indicados líneas arriba; por ejemplo, decidiendo que las actas de entrega y recepción de las raciones en las unidades educativas sean diarias y lleven la firma de conformidad de sólo el personal administrativo responsable de la recepción (generalmente el portero); mientras que las

61 Entrevista realizada a Jefa de UNACE del GAMLP, Lic. Gabriela Aro; septiembre de 2019.

fotocopias legalizadas de los contratos y especificaciones técnicas se presentan solamente para el primer pago, dejándose de lado en los siguientes.

Asimismo, en concertación con las empresas proveedoras se definió un flujo del procedimiento de pago, contemplando las actividades de presentación desde la solicitud por las proveedoras, hasta el pago por la Dirección de Programación Financiera del GAMLP, proceso total que óptimamente podría realizarse en 10 días hábiles. Pero, de acuerdo a las experiencias, un proceso de pago puede llevar mayor tiempo, debido –sobre todo– a las demoras que se presentan en la fase de conciliación de los montos de pago, entre las empresas y SIREMU.

Actualmente, las especificaciones técnicas para la contratación de proveedoras indican que “se realizarán pagos parciales, efecto de las conciliaciones quincenales emergentes del cálculo de las cantidades efectivamente provistas por los precios unitarios. Los pagos efectuados no podrán exceder el presupuesto total asignado”⁶².

Según el Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria⁶³, el SIREMU es el responsable de la liquidación y conciliación para el monto del pago que corresponde, debiendo la UNACE y la Secretaría Municipal de Educación y Cultura Ciudadana efectuar las gestiones para el pago conforme al instructivo de pagos emitido por el GAMLP. El procedimiento es el siguiente:

- Presentación por empresa proveedora de la solicitud de pago quincenal.
- Elaboración por el SIREMU de la pre-liquidación, que incluye información contenida en las actas de entrega y recepción, hasta siete días hábiles de la quincena concluida; comprende la cantidad de raciones, precio unitario por producto y el monto total de pago.
- El SIREMU da a conocer a la proveedora la pre-liquidación emitida, a objeto de su aceptación o rechazo, en un plazo de tres días hábiles.
- En caso de existir observaciones por la proveedora, por diferencias en la pre-liquidación, el SIREMU la convoca para efectuar la conciliación respectiva, misma que constará en un acta de conformidad.
- Producida la aceptación o conciliación, el SIREMU emite la liquidación respaldada por un informe y la remite a la UNACE, para el inicio del pago.

62 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; documento de Especificaciones Técnicas del Alimento Complementario Escolar – Gestión 2019–2020, inciso 9. Forma de Pago.

63 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar (Texto ordenado de los Decretos Municipales 18/2016 y 26/2018); Arts. 56 y 57.

Así también considera, en caso de corresponder, las multas impuestas, según las resoluciones administrativas emitidas por el SIREMU, una vez que alcancen ejecutoria, para realizar el descuento que corresponda.

- La UNACE realiza el registro de la solicitud en el SIM V2, emite el formulario de pago, adjunta la factura del proveedor por el pago, elabora el informe de justificación de facturación fuera del período de declaración, realiza el desglose de carpetas y las remite a la Sección Administrativa Financiera (SAF) de la SMECC.
- La SAF de la Secretaría revisa las carpetas para la aprobación del pago, realiza el registro en el SIGEP generando los formularios de comprometido y devengado; realiza el archivo de la carpeta original para su custodia y remite la carpeta con los formularios de pago ante la Secretaría Municipal de Finanzas.
- La Dirección de Gestión Financiera de la Secretaría Municipal de Finanzas realiza el pago conforme al instructivo de pagos vigente del GAMLPL.

4.3. Acceso de pequeños productores a la provisión de servicios

La UNACE pone en relieve la decisión del GAMLPL de impulsar a los pequeños productores locales, mediante mecanismos que faciliten su acceso a la provisión de raciones para el servicio de la Alimentación Complementaria Escolar; considerando, además, que distintas normas nacionales, desde la Constitución Política del Estado, orientan al sector público a fortalecer la economía de los pequeños productores agropecuarios y de la economía familiar y comunitaria⁶⁴; como ser la *Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria*, que establece que las entidades territoriales autónomas deben incorporar a las comunidades indígena originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas como proveedoras de alimentos para la Alimentación Complementaria Escolar⁶⁵; la *Ley de OECAS y de OECOM para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria*, que indica que el Estado incorporará a los sujetos de la agricultura familiar sustentable como proveedores de alimentos para la Alimentación Complementaria Escolar⁶⁶ y la Ley de Alimentación Complementaria Escolar, que

64 Constitución Política del Estado, Art. 405.

65 Ley 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, de 26 de junio 2011; Art. 20, Parágrafo II, Numeral 3.

66 Ley 338 de OECAS y de OECOM para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria, de 26 de enero 2013; Art. 23.

indica que se deberá priorizar la compra de productos y/o materia prima que provengan de productores locales de las diferentes regiones del país, fomentando el consumo de alimentos sanos y culturalmente apropiados⁶⁷.

Es cierto que, para el efecto, existe normativa específica que permite que un gobierno autónomo municipal mediano o grande pueda otorgar preferencias a estos pequeños productores, durante la calificación de propuestas de los procesos de contratación, permitiéndoles competir en mejores condiciones frente a empresas medianas o grandes. El Director de Licitaciones y Contrataciones del GAMLP recuerda que en los procesos de contratación competitivos existen un sinnúmero de márgenes de preferencia, que están establecidas en la normativa, para los productores nacionales y microempresarios o pequeños productores, las mismas que se aplican a solicitud de los proponentes que estén en esas condiciones⁶⁸. Efectivamente, las NB-SABS indican que en la contratación de bienes y servicios bajo las modalidades de Licitación Pública y ANPE, se aplicará un margen de preferencia del 20% al precio ofertado, para las micro y pequeñas empresas, asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales y organizaciones económicas campesinas⁶⁹. Adicionalmente, podrían acceder a las siguientes márgenes de preferencia: en la modalidad ANPE: 10% al precio ofertado en aquellos bienes producidos en el país, independientemente del origen de los insumos y 25% al precio ofertado, cuando el porcentaje de componentes de origen nacional (materia prima y mano de obra) del costo bruto de producción se encuentren entre el 30% y el 50%. En la modalidad de licitación pública, uno de los siguientes: 10% al precio ofertado en aquellos bienes producidos en el país, independientemente del origen de los insumos; 20% al precio ofertado, cuando el porcentaje de componentes de origen nacional (materia prima y mano de obra) del costo bruto de producción se encuentren entre el 30% y el 50% y el 30% al precio ofertado, cuando el porcentaje de componentes de origen nacional (materia prima y mano de obra) del costo bruto de producción sea mayor al 50%⁷⁰.

67 Ley 622 de Alimentación Complementaria Escolar en el marco de la Soberanía Alimentaria y la Economía Plural, de 29 de diciembre 2014, Art. 7, Párrafo III.

68 Entrevista realizada con el Director de Licitaciones y Contrataciones del GAMLP, Dr. Luis Jemio; La Paz, octubre de 2019.

69 Decreto Supremo 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; texto compilado y actualizado en septiembre de 2018; Art. 31 (Margen de preferencia para micro y pequeñas empresas, asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales y organizaciones económicas campesinas).

70 Decreto Supremo 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; texto compilado y actualizado en septiembre de 2018; Art. 30, Párrafos I y II (Margen de preferencia y factores de ajustes).

Sin embargo, existen obstáculos que, generalmente, impiden que los pequeños productores puedan presentarse a las convocatorias de estos procesos competitivos, por lo que pocas alcanzan a solicitar el beneficio de estos márgenes de preferencia; debido a que, o por sobre todo no tienen la capacidad de producción a escala, o no están formalizados, o no tienen la documentación completa que exige la normativa para presentarse a las convocatorias, o carecen de experiencia para elaborar sus propuestas para competir por cuenta propia.

Frente a esta realidad, el GAMLP decidió que esta promoción de la participación de los pequeños productores pudiera hacerse efectiva mediante la figura de la subcontratación, es decir que las empresas proveedoras contratadas por el Gobierno Autónomo Municipal puedan subcontratar, como entidades sub-proveedoras de alimentos, a “asociaciones accidentales de empresas legalmente constituidas, empresas nacionales y estatales, micro y pequeñas empresas, cooperativas, asociaciones accidentales entre empresas y asociaciones de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas-OECAS, asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales, emprendimientos nutricionales y otras”; así como “considerar a las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) para cumplir con los objetivos de la Alimentación Complementaria Escolar”⁷¹.

La decisión del GAMLP está respaldada por las NB-SABS⁷², que indica que cuando la naturaleza del objeto de la contratación así lo permita y las condiciones estén definidas en el contrato, el proveedor o contratista, podrá subcontratar una parte de la ejecución del contrato; pero, manteniendo todas sus obligaciones contractuales por la totalidad del objeto de la contratación frente a la entidad contratante, la cual no asumirá ninguna obligación ni responsabilidad con el subcontratado ni con su personal. Las únicas condiciones que establece esta norma es que los potenciales sub-contratados deberán estar registrados en el RUPE y no estar cumpliendo las sanciones previstas en los incisos i) y j) del Artículo 43 de las NB-SABS.

71 Estas determinaciones están indicadas como requisitos en todas las especificaciones técnicas para la adquisición de productos para el servicio de la Alimentación Complementaria Escolar, que el GAMLP aprueba y hace público, mediante convocatorias públicas o invitaciones directas. Esta versión fue extraída de las especificaciones técnicas del Documento Base de Contratación de cereales integrales, frutas y derivados – Gestión 2016 y de las de Alimento Complementario Escolar – Gestión 2019–2020.

72 Decreto Supremo 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; texto compilado y actualizado en septiembre de 2018; Art. 87 Bis (Subcontrataciones).

Una decisión adicional del GAMLP, que da mayor sentido a esta opción de la subcontratación y efectiviza la promoción de la participación de pequeños productores como sub-proveedores de alimentos fue la implementación de la denominada “ración especial”, que es aquella que “por sus características particulares difiere sustancialmente de la ración habitual, que consistirá en un producto líquido o sólido, o combinación de ambos, u otro tipo de ración, difiriendo de igual manera en el precio”⁷³. Tanto es así que en las especificaciones técnicas para la contratación bianual del proveedor principal deja puntualmente indicado que “la ración especial principalmente será elaborada por micro y pequeñas empresas, cooperativas, asociaciones de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas – OECAS, asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales, microempresarios y organizaciones no gubernamentales” y que sólo en caso de no contar con una oferta adecuada por estos, la empresa proveedora podría producirla directamente o subcontratar otras empresas.

Para el último contrato de provisión, 2019–2020, el precio definido para una ración especial es de Bs 4,00; que es un monto muy diferente respecto los precios de las raciones habituales, cuyos montos varían desde Bs 0,45 (por ejemplo, para una ración de Crocantitos horneados con semillas, de 20 g, para estudiantes de los niveles Inicial y Primaria) hasta Bs 1,59 (que corresponde a una ración de Kumis, de 180 ml, para el ciclo de Secundaria). Si bien, el costo anual de la provisión de raciones especiales está contemplado en el monto total proyectado para el contrato, para un determinado número de distribuciones (por ejemplo, dos veces al año); también se puede incrementar esta cantidad, financiado con saldos financieros resultantes de la fluctuación de estudiantes asistentes efectivos, o por días programados para los cuales al final no se requirió la distribución de alimentos, por razones atribuibles a las unidades educativas.

Para la provisión de las raciones especiales, la definición sobre el producto específico y sus particularidades técnico-nutricionales es realizada por la UNACE en base a los requerimientos nutricionales de los niños y el objetivo de recuperar y fortalecer a los productores locales, como también dependiendo de la estacionalidad del producto seleccionado y la capacidad de producción de los pequeños productores. Esto último permite definir la frecuencia de distribución de una ración especial; programándose frecuencias bajas de distribución como ser –por ejemplo– alimentos destinados sólo a un ciclo educativo y una sola vez al mes, debido a que los productores

73 Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar (Texto ordenado de los Decretos Municipales 18/2016 y 26/2018); Art. 6, Inciso dd).

subcontratados son pequeños y no tienen gran capacidad de producción⁷⁴.

De acuerdo a los resultados obtenidos en la distribución de raciones especiales durante la vigencia de un contrato, se evalúa la posibilidad de incrementar la frecuencia de consumo de una ración determinada, de esporádico a regular, para una siguiente contratación; dependiendo también de si el pequeño productor está en capacidad de incrementar su producción. De esta manera, la subcontratación se convierte en un mecanismo efectivo de promover el crecimiento de pequeños productores. Pero, la experiencia enseña que el resultado es diferente con cada empresa y hay casos en que no hay posibilidad de aumentar la frecuencia de producción o la cantidad de raciones solicitadas, o –incluso– que no es posible repetir subcontrataciones para futuras gestiones con determinados productores. Los resultados son variados.

En la experiencia de UNACE, existen diversas formas de explorar e identificar potenciales productos para la ración especial, como también a sus productores; desde visitas por el personal a ferias de productores, tanto en el municipio paceño como en otros; el intercambio de información con personal de otros gobiernos autónomos municipales o programas de cooperación, como también mediante la interacción cooperativa con instituciones que promueven iniciativas de producción alimentaria. Tal el caso, por ejemplo, de las instituciones Hivos y SwissContact, con las cuales se tienen convenios de cooperación para, entre otros temas, visibilizar y promover productos alimentarios de pequeños productores.

A pesar de que la subcontratación de pequeños productores es una responsabilidad directa de la empresa proveedora, la UNACE participa activamente en su identificación, en la verificación de sus capacidades para la producción de las raciones previstas, en la visita a las plantas de producción y su evaluación previa, ya que se desea evitar que, luego de su subcontratación, sean sancionados por el SIREMU por alguna deficiencia; así como también se contempla su capacitación en temas como el registro sanitario, la obtención del NIT, los procesos de pago por la provisión de productos y otras orientaciones, que contribuyan a una participación beneficiosa de estos pequeños productores.

Muchas experiencias exitosas pueden ser recopiladas: por ejemplo, la de ANAPQUI (Asociación Nacional de Productores de Quinua). Una feria organizada por la institución SwissContact posibilitó que UNACE tome contacto con esta asociación, además de PANACERI y otra productora de

⁷⁴ Entrevista realizada con la Jefa de UNACE del GAMLP, Lic. Gabriela Aro, y personal técnico, Lic. Nicolás Reynaldo Chambi e Ing. Miguel Ángel Cruz; La Paz, octubre de 2019.

tarwi, de Cochabamba. Las tres fueron subcontratadas y proporcionaron raciones especiales en la gestión 2018: extrusado de quinua, productos de arveja y de tarwi, respectivamente, y las tres también fueron incluidas para el contrato 2019–2020, pero esta vez para la provisión de raciones regulares. Si bien se puede decir que el resultado es exitoso en los tres casos, el detalle está en que ANAPQUI, con la subcontratación para la Alimentación Complementaria Escolar, pudo realizar una ampliación de su planta, permitiéndole incrementar su oferta de productos para el 2019, en cambio las otras dos empresas no tuvieron el mismo comportamiento, por lo que se tuvo que reducir la frecuencia de distribución de sus productos.

También se puede mencionar el ejemplo de un caso cuyo éxito fue utilizado para proyectarse hacia otro mercado: se trata de la empresa “Tonco charque”, que proporcionó al GAMLP una ración especial de mote con charque, con capacidad de producción de sólo 3.000 raciones, pero que logró una buena aceptabilidad entre los estudiantes. Se propuso a la empresa ampliar su capacidad de producción para un nuevo subcontrato en la próxima gestión; pero ella expresó, más bien, su decisión de aprovechar la experiencia adquirida en el municipio paceño, para aplicarla en su propio municipio. Lo lamentablemente del caso, para el municipio paceño, es que no existen otras empresas que oferten el mismo producto.

Un ejemplo de prospección de nuevas raciones especiales es el que está orientado al tarwi, producto del que se ha destacado su gran aporte nutricional. Gracias a la participación, junto a Hivos, en una feria de productores se pudo conocer a los productores de tarwi deshidratado y tarwi tostado, “Chochos”, productos que la UNACE espera incluir entre las raciones de la Alimentación Complementaria Escolar, en las próximas contrataciones.

Ventaja de la proveedora estatal.— Producto de la decisión del GAMLP de contratar una empresa pública como proveedor de las raciones de la Alimentación Complementaria Escolar, parcialmente desde el 2015 y exclusivamente desde el 2017, la UNACE puede hablar de una experiencia exitosa en la promoción de la distintos grados de aceptación de pequeños productores con participación de las proveedoras.

Las proveedoras privadas mostraban resistencia al requisito del GAMLP de subcontratar a pequeños productores como sub-proveedores, porque lo percibían como una competencia a su producción y limitación de sus utilidades. Por lo mismo, a pesar de haber suscrito subcontratos con pequeños productores, procuraban que éstos incumplan en la provisión de las raciones que les correspondían, para penalizarles con la reducción de las frecuencias de distribución y así tener la oportunidad de ofertar sus

propios productos, en reemplazo. Utilizaban como respaldo el Código de Comercio; pero el GAMLP se apoyaba en las normativas nacionales y municipales sobre la Alimentación Complementaria, que imponen la promoción de la participación de pequeños productores.

A diferencia de los privados, la empresa estatal contratada como proveedora, primero LACTEOSBOL y actualmente la Empresa EBA, colabora en promover la participación de pequeños productores mediante su sub-contratación, tanto para las raciones especiales, como también de otras raciones de distribución regular que EBA no produce. El nivel de coordinación con el GAMLP es adecuado, facilitándose reuniones para considerar y acordar la introducción de nuevos productos propuestos por la UNACE, que incluye la identificación y selección de pequeños productores que deben ser subcontratados para el efecto.

Además, como posee plantas de producción en diferentes departamentos del país, EBA tiene mejores posibilidades de articulación con pequeños productores de diversas regiones, que se traducen en obtener una oferta más variada de productos de diferente procedencia para la Alimentación Complementaria Escolar del municipio de La Paz. Otro beneficio, desde el período 2017–2018, fue la decisión de EBA de asumir por su cuenta la capacitación a los pequeños productores en temas de salubridad y administrativos.

Evolución de empresas. – para la UNACE, la mayoría de las grandes empresas alimentarias privadas que, desde el año 2000, proporcionaron raciones para la Alimentación Complementaria Escolar del municipio de La Paz eran, en su momento, empresas medianas que se consolidaron y crecieron, precisamente, gracias a los contratos con el GAMLP.

La Jefa de la UNACE afirma que, salvo las empresas PIL y Sociedad Molinera – Princesa, que ya eran empresas grandes cuando empezaron a trabajar proporcionando raciones alimentarias, el resto eran empresas pequeñas o medianas, que luego de suscribir contratos de servicios con la municipalidad paceña, tuvieron que ampliar sus plantas de producción e incrementar su oferta de productos, para cubrir la demanda del GAMLP, para luego expandirse en el mercado. Es decir que el servicio de la Alimentación Complementaria Escolar en el municipio de La Paz tuvo sus impactos en la consolidación y crecimiento de muchas empresas alimentarias.

Tal serían los casos de las empresas SOALPRO – San Gabriel, Irupana SRL, que fueron las primeras que proporcionaron raciones sólidas, como también la empresa INAL Ltda. para sus productos Panda, que producía helados y tuvo que ampliar en productos lácteos para atender la demanda del GAMLP. Tam-

bién LACTEOSBOL comenzó como empresa mediana, lo mismo que Delizia – Compañía de Alimentos, PanCris SRL y Tecalim SA, que es parte de SOALPRO SRL, entre otros. Por su parte, La Francesa sólo tenía una planta panificadora y posteriormente amplió sus plantas para otros rubros; también PanCris SRL y Tecalim (que es parte de Soalpro) también iniciaron como medianas. Veliz Ramírez Gregorio es también un ejemplo de proveedor pequeño, que accedió a un contrato con el GAMLP, para luego optar por subcontratos para la provisión de la merienda escolar para las unidades educativas del área rural.

4.4. Participación ciudadana para la transparencia

Para el GAMLP, la transparencia de la gestión pública municipal se fundamenta en el “acceso y difusión de la información pública municipal, como mecanismo imprescindible para la participación social y fortalecimiento de la democracia y del servicio público”, por lo que, mediante normativa local, determina que la gestión pública municipal deberá fundamentarse en la promoción de la participación social, la difusión de los actos ejecutados por el Gobierno Autónomo Municipal en cuanto a sus planes, programas y proyectos, las contrataciones y reportes de ejecución concernientes a éstos, los informes físicos y financieros, resultados, evaluaciones, balances, así como toda información pública municipal que sea generada⁷⁵. Se deberá considerar que una gestión transparente es en realidad un medio para mejorar la asignación y administración de los recursos públicos, cuyo fin último es atender las necesidades públicas para mejorar la calidad de vida de la población.

Por tanto, el GAMLP estableció, mediante la *Ley Municipal Autónoma de Acceso y Difusión de la Información Pública Municipal* y sus reglamentaciones, los procedimientos y los temas mínimos que deben ser de publicación en su portal web; los procedimientos para las solicitudes ciudadanas de información, las formas y vías de las solicitudes, los plazos de atención, el costo de la otorgación de la información, la instancia administrativa de impugnación a las que se puede recurrir ante negativas u obstrucción del acceso a la información pública, los tipos de sanciones para los servidores públicos, en casos de desatención, como también las excepciones sobre la información considerada como confidencial; mientras que mediante el *Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar* se

75 Ley Municipal Autónoma 165 de Acceso y Difusión de la Información Pública Municipal, de 16 de febrero 2016; Art. 6 (Gestión pública municipal transparente), Parágrafo I.

deja normado que la ejecución de este servicio implica la participación necesaria y colaboración de la comunidad educativa, debiendo la UNACE establecer los mecanismos de relacionamiento permanente.

Estas previsiones formalizadas obedecen a la importancia que el GAMLP asigna a la promoción de la transparencia de la gestión pública y la participación ciudadana, al grado que es la única entidad estatal que aprobó y aplica desde el 2016 la indicada Ley de Acceso y Difusión de la Información Pública, para lo cual incluso tuvo que enfrentar la oposición de algunos miembros de su Concejo Municipal que arguyeron que el tema sería de competencia nacional y, por tanto, debería esperarse previamente la aprobación de una norma nacional, que nunca se dio; además que fue la primera entidad territorial autónoma en aprobar su Ley Municipal de Participación y Control Social, el 2012; como parte del ejercicio de una suerte de liderazgo en este importante tema, desde el año 2004, cuando se implantó el primer programa municipal de transparencia y cero tolerancia a la corrupción; diseñándose entonces estrategias, mecanismos y herramientas para enfrentar las distorsiones cometidas por gestiones precedentes. Consecuencia de este programa fue la creación de la primera Unidad de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción, el 2005, que –entre otras acciones– diseñó y publicó los mapas de transparencia, que permitió identificar las áreas municipales con mayor riesgo de corrupción, pero elaboradas sólo en base al número de denuncias recibidas; conformándose luego una Unidad de Tareas Anticorrupción, consistente en un grupo dedicado a conocer casos de corrupción en la gestión edilicia y generar mecanismos de control, intervención, sanción y verificación de su cumplimiento⁷⁶.

Del enfoque punitivo a la prevención. – El GAMLP sostiene que la práctica del principio de transparencia en la gestión pública es aún un proceso en construcción, que tiene como referencia el 2015, cuando se modificó el eje de atención, de las acciones anticorrupción penalizadoras hacia la promoción del principio de transparencia. El punto de partida fueron las reflexiones sobre cómo medir efectivamente la corrupción, dado que difícilmente deja huellas, y, por tanto, cómo establecer una línea base que permita medir su incidencia, como también los resultados obtenidos en la lucha contra este grave problema. Hasta ese año, el GAMLP aplicaba un enfoque más punitivo, que preventivo; el mismo que fue apropiado por el gobierno central, desarrollando a nivel nacional esa visión punitiva combinada con actividades de capacitación. Para el Director de Transparencia y Lucha Contra

76 Entrevista realizada con el Director de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción del GAMLP, Dr. José Antonio Ochoa; diciembre de 2019.

la Corrupción (DTLCC) del GAMLP, Dr. José Antonio Ochoa, los procesos de lucha contra la corrupción transcurrieron, en cuanto a mecanismos disuasivos, por tres tipos de enfoque que figurativamente se pueden graficar así: de aplicación de palo, luego aplicación de palo y zanahoria y actualmente de aplicación de zanahoria. La municipalidad paceña ya transitó por los dos primeros y, desde el 2015, decidió apostar por el enfoque de la prevención de la corrupción, promoviendo la práctica del principio de transparencia en la gestión municipal, lo que sí es susceptible de medición y evaluación.

Cuando se habla del principio de transparencia, la DTLCC hace referencia a la búsqueda de integridad de los servidores públicos (como una integridad de los principios y valores que hacen que una persona practique el bien no porque le estén observando, sino porque esa práctica es propio de su ser) y la corresponsabilidad ciudadana; lo que implica desarrollar los principios y valores de las personas y las organizaciones, de construir una ética pública, que es algo complejo, propósito para el que ya se elaboró una publicación: “Valores ético laborales del GAMLP”, como un instrumento para sensibilizar a los servidores público sobre este enfoque. Respecto a la corresponsabilidad, el criterio es que la construcción de una ciudad para todos y la lucha contra la corrupción no sólo tienen que ver con los comportamientos de los servidores públicos, sino también con la participación corresponsable de los ciudadanos, que ésta sea propositiva, activa y no esté mediada por intereses económicos personales o de grupo, por lo que el GAMLP está trabajando en un código de corresponsabilidad, que tiene que ver con la participación ciudadana y el control social, como también en herramientas que posibiliten su práctica (como ser aplicaciones digitales). Por tanto, el principio de transparencia municipal puede ser entendido como un paraguas abarcador de la gestión pública que tiene por debajo, como columnas que las sostienen, diversas iniciativas, programas, acciones, algunas de cuales son:

- El acceso a la información pública, pero en dato y código abiertos.
- La lucha contra la corrupción.
- La participación ciudadana.
- El control social.
- La rendición pública de cuentas.

Devolución de información pública al ciudadano. – El criterio del GAMLP es que la información de la gestión pública pertenece al ciudadano, por lo que corresponde a la institución pública devolverle esa información.

Actualmente, existe una buena experiencia de devolución de información, mediante las audiencias ciudadanas, que son 23 eventos presenciales que se realizan anualmente en los macrodistritos, encabezados por el Alcalde y las autoridades jerárquicas del municipio y en la que participan los dirigentes vecinales, proporcionando información y dialogando sobre la ejecución de proyectos, caso por caso. Pero, lo que está faltando es la participación directa del ciudadano, por lo que se está trabajando en mecanismos de participación directa mediante aplicaciones digitales, que posibiliten que todo ciudadano del municipio pueda:

- participar en consultas del GAMLP para priorizar o decidir proyectos y obras,
- proponer proyectos u obras, con opción de recibir el apoyo vecinal para su programación y ejecución.

La participación ciudadana es un tema en permanente debate, dado que existe una alta demanda de mayor participación, pero en la práctica una población muy reducida lo hace en los espacios establecidos. Como el GAMLP sostiene que la construcción de la ciudad debe hacerse con la participación directa de la gente, esto implica que también debe tener acceso a la información para ejercer ese derecho; ahí es donde entra la necesidad de los datos abiertos.

En una primera etapa, la Municipalidad paceña puso 900 datos en formato csv a disposición de la gente, mediante la Secretaría Municipal de Planificación del Desarrollo. Para la DTLCC, son datos de gran utilidad para la población, por lo que sería bueno conocer si para la ciudadanía es efectivamente así y, por tanto, si están siendo utilizados. Ochoa indica que el personal del GAMLP tuvo que hacer importantes aprendizajes en la publicación de datos abiertos; no sólo era guardar la información en formato csv, sino organizar la información y visualizarla adecuadamente, para que sean datos de calidad; tema en que ayudó la institución Hivos, mediante la sensibilización y capacitación a los técnicos. Ahora se está ingresando a una segunda etapa, en la que el propósito es trabajar datos abiertos por distintas unidades del GAMLP, para lo cual se espera que la indicada capacitación del personal se realice incluso mediante un diplomado, además que se escale a nivel de las jefaturas de la institución municipal, que tienen el control de la información.

Transparencia en contrataciones públicas. – La DTLCC afirma que en el tema de contrataciones estatales la meta de que la información de cada proceso, desde el inicio de la contratación (publicación de la convocatoria)

hasta el contrato, esté abierto al público. A esto se articularía la apertura de información sobre la ejecución del contrato, ya que buena parte de la población desea conocer sobre los tiempos y la certeza de la conclusión de las obras acordadas.

Actualmente, la municipalidad paceña es una de las instituciones que realiza más procesos de contratación mediante convocatoria pública, además que las convocatorias no sólo se publican en el SICOES, como exige la norma nacional, sino también en la prensa escrita: las de modalidad ANPE, por lo menos una vez en el período de convocatoria para la contratación, y las de licitación pública, dos veces como mínimo. Adicionalmente, todas las convocatorias se difunden en las redes sociales. Son los productores quienes participan activamente en los procesos de contratación de la Alimentación Complementaria Escolar, como oferentes de los servicios demandados por la institución municipal, con el propósito de calificar para un contrato. Se da una mayor participación cuando el proceso es competitivo, porque entran a concursar varios oferentes, y se minimiza si la modalidad es contratación directa o por excepción; pero, estas últimas modalidades igual están contempladas en la normativa, que prevé sus causales que tienen un razonamiento jurídico y su lógica; además que la información sobre la contratación también debe ser publicada en el SICOES y están sujetos al control posterior estatal⁷⁷.

La participación de los actores del control social puede darse en los procesos de contratación, propiamente en los actos públicos de las modalidades ANPE y Licitación Pública, para cuyo efecto las publicaciones en la mesa de partes y en el SICOES se constituyen en los medios de información de las fechas de realización de los actos públicos, como ser las aperturas públicas y lectura de precios ofertados, reuniones informativas de aclaración y, cuando corresponda, las inspecciones previas⁷⁸.

77 Entrevista realizada con el Director de Licitaciones y Contrataciones del GAMLP, Dr. Luis Jemio; La Paz, octubre de 2019.

78 Decreto Supremo 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; texto compilado y actualizado en septiembre de 2018; Arts. 58 y 62.

Para el Director de DTLCC, existe una decisión municipal de trabajar para la próxima implantación de las contrataciones abiertas (que consisten en publicar y utilizar *información abierta*, accesible y actualizada sobre las compras públicas para incrementar la rendición de cuentas e involucrar a los ciudadanos y a las empresas en la identificación y resolución de problemas). El GAMLP ya está superando la etapa del gobierno electrónico, con trámites en línea en varias áreas de gestión, y se debe ingresar al nivel de gobierno abierto, que implica avanzar también en contrataciones abiertas, dado que las contrataciones son un factor de corrupción. Si bien los gobiernos municipales no administran ni el 10% del presupuesto nacional, por lo que las grandes contrataciones no están en este nivel territorial con su correspondiente presión de corrupción, para efectos de transparencia y acceso a la información, el GAMLP está trabajando para que en los próximos años se pueda implementar las indicadas contrataciones abiertas.

Participación ciudadana en la ejecución del servicio. – El Director de la DLC afirma que en el servicio de la Alimentación Complementaria Escolar la participación social se activa principalmente en la fase de la ejecución, en las unidades educativas, mediante el seguimiento y el control por la comunidad educativa a la provisión de las raciones alimentarias, en sus evaluaciones, o en las pruebas y degustaciones que se realizan para introducir modificaciones o nuevas raciones. El Director de la DTLCC complementa, además, que en la gestión municipal existen temas muy sensibles en los que cualquier error puede impactar negativamente en la población, por lo que las actividades deben hacerse de manera más transparente y participativa. En el sector de Educación, esos temas sensibles son las mochilas y el desayuno escolar. Por esta razón es que el GAMLP promueve la participación ciudadana más activa en la provisión de las raciones alimentarias en los centros educativos de cobertura, esperando que los padres de familia y otras instituciones de la población puedan cooperar en que los menús y los valores nutricionales de las raciones sean de la mejor calidad, para el mejor beneficio de los niños, en coincidencia con los importantes esfuerzos económicos que realiza el GAMLP para proporcionar este servicio.

En esos temas sensibles, las iniciativas de contrataciones abiertas y datos abiertos también podrán ayudar a profundizar procesos participativos, en este caso de los padres de familia, no siempre a través de sus juntas escolares, que a veces no expresan a todos los padres, sino de manera directa, mediante algún mecanismo tecnológico. La idea es que el GAMLP se acerque más a los ciudadanos facilitándoles canales o herramientas tecnológicas que les permitan ejercer el derecho de participar y decidir.

También hay otras organizaciones de la sociedad civil que, por ejemplo, tienen objetivos de contribuir a la alimentación saludable y por tanto están interesados que estos procesos sean ejecutados según la norma, con los requisitos y estándares que garanticen el objetivo de la alimentación complementaria; por lo que su participación y acompañamiento ayudan al Gobierno Autónomo Municipal a garantizar un servicio con transparencia y al cumplimiento de los objetivos.

Dicho todo esto, en base a las entrevistas realizadas en la UNACE, se puede concluir que, en armonía con los criterios arriba desarrollados, la participación ciudadana en la ejecución del servicio de la Alimentación Complementaria Escolar se implementa actualmente con variados actores sociales, dependiendo de sus potencialidades, las particularidades de las distintas fases de la gestión administrativa y los resultados que deben ser alcanzados en el servicio municipal:

- En la programación técnico nutricional y financiera y proceso de contratación, la UNACE coordina activamente con los actores económicos, empresas constituidas en el mercado para identificar potenciales proponentes que estén en condiciones de producir las raciones alimentarias proyectadas y proveerlos a la población beneficiaria durante el año lectivo, según el precio referencial y las regulaciones de nivel nacional y local. También con pequeños productores (micro y pequeñas empresas, cooperativas, asociaciones accidentales entre empresas y asociaciones de pequeños productores, organizaciones económicas campesinas-OE-CAS, asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales, emprendimientos nutricionales y otras) para identificar potenciales sub-proveedores y también con organizaciones no gubernamentales y programas de promoción productiva, como colaboradores en el desarrollo de nuevos productos o en la promoción de pequeños productores como oferentes.
- En la ejecución del servicio, con los miembros de la comunidad educativa, como ser las direcciones de los centros educativos, personal docente y administrativo, para el apoyo en la recepción, distribución y control del consumo de las raciones alimentarias durante el año lectivo; con los padres de familia y estudiantes, para su apoyo en el control y la evaluación del servicio; también con las direcciones distritales y Departamental de Educación, para que el apoyo del personal docente y administrativo de los centros educativos esté reglamentado, con opción de sanciones por incumplimientos.

- En la ejecución del servicio, con los miembros de la comunidad educativa, organizaciones no gubernamentales y programas de promoción productiva, para el apoyo a la educación alimentaria, mediante la implementación de programas complementarios.
- En el seguimiento y evaluación, con entidades especializadas, como la Carrera de Nutrición y Dietética de la UMSA y otras instituciones especializadas, para las evaluaciones nutricionales, de anemias, de aceptabilidad y consumo y el funcionamiento operativo del servicio, entre otras, para determinar el logro de resultados e impactos y, por consiguiente, la previsión de ajustes.

Estudios sobre acceso a la información y gestión transparente. – Recientemente se hizo un estudio comparativo sobre gestión transparente en el servicio de Alimentación Complementaria Escolar, entre los gobiernos autónomos municipales de capitales de departamento de La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, más El Alto, incluyendo revisiones en el SICOES, que pudo evidenciar que el GAMLP es el único transparente, por la publicación de su información en este sistema de contrataciones estatales. Sin embargo, el SIM V2, que es administrado por el GAMLP, no está abierto a consultas de la ciudadanía y el sistema nacional SICOES es difícil para gestionar consultas porque la interfaz no es amigable.

Por otra parte, el GAMLP fue parte de una evaluación internacional con estándares europeos, denominado PEFA (Evaluación del Gasto Público y Rendición de Cuentas), calificando con buenos resultados, como se puede ver en algunas de las conclusiones.⁷⁹

Sobre el acceso público a la información fiscal:

- El GAMLP pone a disposición del público tres de los elementos básicos y dos de los elementos adicionales, cuyo acceso por el público es fundamental (según se puede observar en el cuadro):

⁷⁹ Gobierno Autónomo Municipal de La Paz; Evaluación del gasto público y rendición de cuentas, bajo la metodología PEFA; Secretaría Municipal de Finanzas del GAMLP – AECID – BID; La Paz, octubre de 2017.

Cuadro sobre acceso público a información fiscal Evaluación PEFA al GAMLP

INFORMACIÓN	REPORTE EXISTE ACCESO PÚBLICO (SÍ/NO)
ELEMENTOS BÁSICOS	
Documentación del proyecto de presupuesto anual.	SI
Presupuesto aprobado.	SI
Informes de ejecución presupuestaria del ejercicio en curso.	NO
Reporte anual sobre ejecución presupuestaria.	SI
Informe financiero anual auditado, más informe de auditoría externa.	NO
ELEMENTOS ADICIONALES	
Declaración previa al presupuesto.	NO
Información sobre servicios provistos a la comunidad.	SI
Resumen del proyecto de presupuesto.	SI
Información sobre tarifas, tasas e impuestos.	NO

Fuente: Evaluación PEFA al GAMLP

Sobre el seguimiento a las adquisiciones:

- Todas las adquisiciones se encuentran registradas en el Sistema de Inversión Municipal (SIM) –en su aplicación de contrataciones y adjudicaciones– que genera informes sobre los procesos de adquisición.
- los reportes sobre ejecución presupuestaria del GAMLP se emiten mensualmente, cuatrimestralmente y al cierre de gestión, bajo una estructura uniforme que permita su comparación entre periodos.

Sobre la oportunidad de los informes presupuestarios del ejercicio en curso:

- Los reportes mensuales provienen del SIGMA Municipal, en tanto que a los reportes cuatrimestrales y de cierre de gestión, se añade un análisis sobre las cifras ejecutadas respecto al presupuesto aprobado.
- Los reportes mensuales e informes cuatrimestrales son enviados al Ejecutivo Municipal, Concejo Municipal y Organismo de Participación y Control Social, de acuerdo a la Ley N°482 de Gobiernos Autónomos Municipales.

Sobre información y comunicación (que hace referencia a siete sistemas):



5. Lecciones aprendidas

De la sistematización de experiencias de la gestión administrativa del servicio de Alimentación Complementaria Escolar del GAMLP, se presentan las siguientes lecciones aprendidas más significativas:

- a. *La implementación de contratos bajo el concepto de servicio integral de calidad, permite que los proveedores no sólo cumplan con la provisión de raciones alimentarias, sino se involucren con los objetivos del GAMLP sobre el servicio de la Alimentación Complementaria y su ejecución integral: como ser la otorgación del servicio, desde la producción de raciones según las exigencias nutricionales y revalorización de alimentos de la región, hasta las características de su entrega para su consumo en las unidades educativas; la aceptación del desarrollo de nuevos productos durante la ejecución del contrato, en base a evaluaciones; la aceptación de sub-contratar empresas sub-proveedoras para diversificar productos y proveer raciones espaciales; el aporte del 2% del monto total del contrato para la educación alimentaria vía programas adicionales; el aporte adicional del 0,09% para el desarrollo del Programa Municipal de Educación Alimentaria Nutricional “Escuela de Gigantes”, bajo su propia administración para proveer capacitadores en educación alimentaria; además de apoyo con otro personal técnico en UNACE. El enfoque de servicio integral está explicitado en las especificaciones técnicas, como requisitos ineludibles.*

- b. *Es importante coordinar de forma permanente con las empresas productoras de alimentos para garantizar provisión de servicios de acuerdos a los objetivos del GAMLP: desde la adversidad de convocatorias públicas declaradas desiertas el año 2000; la UNACE optó por la coordinación permanente con empresas alimentarias, potenciales proveedoras del servicio, desde la programación de raciones, las características de ejecución y resultados esperados, que garantizaron, desde entonces al presente, contar siempre con opciones de oferentes alineados a los objetivos del GAMLP sobre la Alimentación Complementaria Escolar.*
- c. *Las innovaciones como ser los contratos multigestión, por dos años, y la contratación de un proveedor único (mediante contratación directa) con obligación de subcontratar sub-proveedores, reduce la carga burocrática de la gestión administrativa y permite a la UNACE a concentrarse en la ejecución adecuada del servicio integral: estas innovaciones fueron implementadas en apego estricto a la normativa, lo que explica que existen facilidades normativas para aligerar los procedimientos administrativos, a las cuales podrían recurrir los gobiernos autónomos municipales; permite liberar esfuerzos y tiempo destinados a la preparación y realización anual de las contrataciones y, mediante la opción de la subcontratación de sub-proveedores, transfiere las tareas administrativas que implicaría gestionar varios contratos (desde su preparación hasta su cierre) a la responsabilidad del proveedor principal.*
- d. *Optar por el contrato con un solo proveedor no siempre anula la participación de diversas empresas en la provisión de raciones, si imaginativamente se establece la condición de que la empresa adjudicada debe subcontratar pequeños productores; es más, resulta ser una adecuada estrategia de promover a pequeños productores: los pequeños productores tienen como principal obstáculo, además de otros, su baja capacidad de producción. Esto dificulta su contratación ya que implicaría para el GAMLP gestionar infinidad de contratos para organizar provisiones de variedades de productos nutritivos para cubrir cotidianamente la demanda de raciones alimentarias. Por lo tanto, mediante la sub-contratación condicionada al proveedor principal, se posibilita el acceso de aquellos, para que puedan consolidarse; mientras que al GAMLP le posibilita desarrollar una base de nuevos proveedores con mayor diversificación de productos nutritivos y precios competitivos. Resulta siendo una buena estrategia de promoción de estos pequeños productores.*

- e. *La gestión pública con participación ciudadana, para ser real y efectiva, debe estar adecuadamente estructura en cuanto a actores adecuados y roles efectivos, además sujeto a procesos de sensibilización:* la experiencia del GAMLP estableció que los actores de la sociedad civil no siempre tuvieron coincidencia con los objetivos del GAMLP de un servicio de Alimentación Complementaria nutritivo, saludable y variado; por lo que, en partes del proceso obstaculizaron su ejecución motivados por otros intereses. Por tanto, fue indispensable para UNACE establecer roles participativos según las mejores posibilidades que los actores sociales presentaban: directores, maestros y personal administrativo de unidades educativas, para el control sobre la recepción y distribución de raciones a los estudiantes; organizaciones no gubernamentales y programas de promoción productiva de la sociedad civil para facilitar el acceso de pequeños productores y desarrollo de productos locales más nutritivos y saludables; universidad pública y otras instituciones especializadas, para la evaluación técnica de resultados e impactos; padres de familia, estudiantes y comerciantes próximos a unidades educativas para contribuir al cambio de hábitos de consumo a favor de productos nutritivos y saludables, mediante programas de sensibilización.
- f. *El GAMLP está gestionando la apertura de sus datos de contrataciones paso por paso.* Primero necesitaban una Ley de Acceso a Información Pública y su Reglamento, después cerciorarse que los datos están limpios, ahora ya están dispuestos a abrir sus datos y están pensando en un portal que lo permita. Saben, también que es un proceso que implica capacitación al personal y convencimiento a autoridades, albores que están siendo implementadas por la Dirección de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.
- g. *La formalización de los procesos administrativos y estandarización de las herramientas de gestión por el GAMLP contribuyen a facilitar la gestión del servicio de la Alimentación Complementaria, además que la institucionalizan, valorando las experiencias y buenas prácticas adquiridas:* el GAMLP tiene una cultura de formalización y estandarización, con actualizaciones permanentes, de sus procesos y procedimientos administrativos, que facilitan y agilizan la gestión administrativa; que también se aplica en la Alimentación Complementaria, incluyendo la aprobación y actualización permanente de su Reglamento Municipal, que regula la gestión integral de este servicio, complementado con sus herramientas de aplicación; liberando de criterios circunstanciales o arbitrarios las tomas de decisiones sobre la ejecución y el devenir del servicio.

6. Referencias bibliográficas

AIPE:

- Cada día tu desayuno; sistematización de la experiencia del desayuno escolar del Municipio de La Paz; Gobierno Municipal de La Paz y AIPE; octubre de 2003.

Chiavenato, Idalberto:

- Introducción a la teoría general de la administración; Mc Graw Hill, Ed., 7ma Edición.

Estado Plurinacional de Bolivia:

- Constitución Política del Estado, de 7 de febrero de 2009.
- Decreto Supremo 181 de Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios; texto compilado y actualizado en septiembre de 2018.
- Ley 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, de 26 de junio 2011.
- Ley 338 de OECAS y de OECOM para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria, de 26 de enero 2013.
- Ley 341 de Participación y Control Social, de 5 de febrero 2013.
- Ley 622 de Alimentación Complementaria Escolar, de 29 de diciembre de 2014.
- Ley 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), de 21 de enero de 2016
- Ley 1006 de Presupuesto General del Estado Gestión 2018, de 20 de diciembre 2017; Disposición Final Cuarta, Inc. b) que mantiene la vigencia del Art. 7 Inc. a) y b) de la Ley del Presupuesto General del Estado 2010.

Gobierno Autónomo Municipal de La Paz:

- Documento de Especificaciones Técnicas del Alimento Complementario Escolar, Gestión 2019–2020.
- Evaluación del gasto público y rendición de cuentas, bajo la metodología PEFA; Secretaría Municipal de Finanzas del GAMLP – AECID – BID; La Paz, octubre de 2017.
- Ley Municipal Autónoma 165 de Acceso y Difusión de la Información Pública Municipal, de 16 de febrero 2016.
- Ley Municipal Autónoma 320 de aprobación del Programa Operativo Anual y Presupuesto de la gestión 2019 del GAMLP y el Presupuesto Plurianual Gestión 2016–2020; de 6 de septiembre de 2018.
- Manual de Organización y Funciones del Órgano Ejecutivo Municipal de La Paz, Gestión 2019; aprobado por Decreto Municipal 25/2018, de 3 de septiembre de 2018.
- Plan Estratégico Institucional del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz 2016–2020 (PEI 2016-2020); aprobado por Decreto Municipal 009/2018, de 12 de abril de 2018.
- Plan Territorial de Desarrollo Integral del Municipio de La Paz, PTDI GAMLP 2016-2020; aprobado por Ley Municipal Autónoma 229, de 10 de marzo de 2017. Enlace: <http://sitservicios.lapaz.bo/sit/ptdi/eje-2.html>
- Presupuesto Plurianual 2016–2020. Enlace: https://drive.google.com/drive/folders/1bQgo6N3ozlw9LXqeoxc_07TDHLR5efHh
- Régimen Sancionatorio; Anexo 6 del documento de Especificaciones Técnicas del Alimento Complementario Escolar – Gestión 2019–2020.

- Reglamento Específico de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (RE–SABS) del GAMLP, aprobado por Decreto Edil 001/18, de 18 de septiembre de 2018.
- Reglamento Municipal del Servicio de Alimentación Complementaria Escolar (Texto ordenado de los Decretos Municipales 18/2016 y 26/2018).
- Resolución Administrativa 018/2012 y 004/2012 de la Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo y de la Dirección Especial de Finanzas, respectivamente; modificadas por las resoluciones administrativas 22/2013 y 06/2013, respectivamente, de ambas instancias municipales.
- Resolución Ejecutiva 003/2019, de 8 de enero de 2019.

República de Bolivia:

- Ley 1178 de Administración y Control Gubernamentales (SAFCO), de 20 de julio de 1990.
- Ley 1551 de Participación Popular, de 20 de abril de 1994.
- Ley 2028 de Municipalidades, de 28 de octubre de 1999.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas:

- Manual de Operaciones del SICOES; elaborado en el marco del DS 0181 de las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios y aprobado por Resolución Ministerial 569 de 30 de julio de 2015.

Ministerio de Educación:

- Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar/Almuerzo Escolar PNACE 2014–2020, La Paz, 2014.

Sidaner, Emilie y Torres, Sergio:

- Alimentación Complementaria Escolar de Bolivia: Estudio de caso; Programa Mundial de Alimentos, Julio de 2014.

Veloso, Najla y Schwartzman, Flavia (Coords.):

- Alimentación Escolar y las Posibilidades de Compra Directa de la Agricultura Familiar; Estudio de Caso en Ocho Países; Programa de Cooperación Brasil-FAO; FAO, 2013.

