

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★
★ INFORME DEVRES ★
★ Noviembre, 1988 ★
★ PROGRAMA DEL TITULO II DE LA LEY PUBLICA 480 ★
★ ALIMENTOS POR TRABAJO ★
★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★

EVALUACION SOBRE EL PROGRAMA APT TITULO II

DE PL-480 EN BOLIVIA

Presentado a: Sal Pinzino
Gerente
Oficina Alimentos para la Paz
USAID/Bolivia

Presentado por: John Paul Chudy
James Jones
Ivo Kraljevic
Allan Lubina

DEVRES, INC.
7201 Wisconsin Avenue
Suite 500
Bethesda, MD 20814
(301) 951-5546
Telex: 440184

Contrato No. : FDC-0085-00-6095-00
Orden de entrega No. 15

Noviembre, 1982

RECONOCIMIENTO

El equipo de evaluación expresa su reconocimiento a muchas personas e instituciones que nos brindaron gentilmente su atención y quienes hicieron lo mejor de su parte para que nuestra estadía en Bolivia sea grata y sin las cuales, no hubiera sido posible preparar el presente informe. Expresamos nuestro agradecimiento a Human Resources Office de USAID, al Sr. Sal Pincino y Lic. Lucho Moreno, por su orientación y apoyo logístico; y a la Srta. Amparo Antelo, quien gentilmente se encargó de nuestras llamadas telefónicas, efectivizó nuestros cheques, nos reservó habitaciones y su manera de ser nos alivió esos días de fatiga. Asimismo agradecemos a Jaime Medrano y al personal de Planning Assistance por el espacio físico concedido en sus oficinas; quienes pudieron superar dignamente la invasión de sus predios, especialmente a la Srta. María Esperanza Muñoz por su ayuda con las llamadas telefónicas, solicitud de emisión de pasajes y otros. Hacemos también extensivo nuestro agradecimiento a nuestra mecanógrafa, Srta. Rosie Cook, quien luchó con gracia y valor en la frenética batalla contra el reloj. Pero mayormente estamos en deuda con muchas personas a todo nivel de varias agencias en etapa de implementación, porque ellos abrieron los lugares más recónditos de sus agencias para ser escrutado por personal foráneo como nosotros, y muchas veces fuimos depositarios de su sinceridad mientras nos servían como guías y anfitrionas. Aprendimos muchísimo de todas estas personas sobre su país y estamos seguros que hicieron lo mejor de su parte.

ACRONIMOS Y ABREVIATURAS

ADRA	Agencia de Desarrollo de Recursos Asistenciales
AID	Agencia Internacional de Desarrollo
CARITAS	Agencia voluntaria dependiente de la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica
CCC	Corporación de Crédito de Alimentos
CORDEOR	Corporación de Desarrollo de Oruro
CORDEPAZ	Corporación de Desarrollo de La Paz
CRS	Servicios de ayuda de la Iglesia Católica
ESF	Fondos de Apoyo Económico
FFW	Alimentos por Trabajo
FHI	Fundación contra el Hambre
FSE	Fondo Social de Emergencia
FY	Año Fiscal
GOB	Gobierno Boliviano
DFASA	Obra Filantrópica y Asistencia Social Adventista
PA	Planning Assistance
PL-480	Ley Pública 480
PVO	Organización Privada Voluntaria
SAMAPA	Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantar.
SNC	Servicio Nacional de Caminos
SNDC	Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad
VDLAG	Agencia Voluntaria
USAID	Agencia Americana para el Desarrollo Internacional

GLOSARIO DE TERMINOS

Alcaldía: Se refiere tanto a la Alcaldía Municipal, como al gobierno municipal o a la oficina del Alcalde.

Aprisco: Corral cercado destinado a las ovejas.

Beneficiarios de Activos: Los beneficiarios de activos son aquellos que son beneficiados por un proyecto APT, a pesar de no recibir raciones alimenticias para el trabajador y su familia. Estos beneficios directos se traducen en la revalorización de sus bienes raíces, situadas en las distintas arterias de la ciudad, a través del empedrado, pero sin excluir los costos del transporte en el área por la influencia de la reciente mejora vial.

Ayllu : Unidades políticas precolombinas con territorios administrativamente independientes. Al momento, aún existen algunos en Bolivia.

ayni: Sistema de ayuda mutua a través del intercambio de trabajo.

Baño Antiséptico: Baño para ganado ovino o camélidos.

Camélido: Término genérico que incluye llamas, alpacas, vicuñas y guanacos, todos ellos nativos de los Andes y el sur de Sud América.

Centro de Madres: Centros de madres; o lugar donde las madres jóvenes de la comunidad se reúnen para desarrollar actividades manuales, tales como la costura, y discuten problemas inherentes de la comunidad. A veces, este término también es usado para referirse al grupo social de madres.

Consejo Técnico: Comité Técnico.

Constructor Civil: Constructor

Convenio: Acuerdo formal por escrito

Estanque: Tanque (para agua)

HAM : Honorable Alcaldía Municipal (Gobierno Municipal)

HAM-BIRE: Honorable Alcaldía de El Alto- Proyecto del Banco Mundial.

Ingeniero Agrónomo: Persona que posee el título Universitario en Agronomía.

Investigación en sistemas agropecuarios : idem (y extensión).

Junta Vecinal: Asociación de vecinos con poder para solicitar mejoras en la vecindad, o grupos de presión organizados por los mismos vecinos

Mazanorra: Deslizamientos de lodo.

Muros defensivos: idem (para el control de torrenteras)

Picaflores: Literalmente significa el ave picaflores. En los proyectos APT, este término es usado para describir los proyectos dispersos. La imagen es la de un picaflores revoloteando entre las flores, tomando el néctar aquí y allí, cambiando de lugar permanentemente.

Perito Agrónomo : Técnico agrícola, con dos años de capacitación técnica en Agronomía (Perito = "experto").

Promotor: Idem

Provincia : Idem (análoga a un condado en los EE.UU.)

Beneficiarios: Personas que han trabajado con proyectos APT, recibiendo a cambio alimentos.

SERMAQ: Servicios de Maquinaria (Contratista Privado).

Solicitud: Pedido formal en forma verbal o escrita.

TABLA DE CONTENIDO

	Página
Reconocimiento	i
Lista de acrónimos y abreviaturas	ii
Glosario de términos	iii
Tabla de Contenido	v
Lista de Cuadros	
Sumario Ejecutivo	1
I. Introducción	4
II. Organización de Proyectos APT	6
III. Sistema Gerencial en Bolivia del Programa APT Título II de PL-480	8
A. Roles y Funciones de Agencias principales	9
1. USAID	8
2. Secretaría de PL-480	11
3. ADRA/GEFASA	12
4. DRC/Caritas	12
5. Fundación contra el Hambre	13
6. Servicio Nal. de Desarrollo de Comunidades	13
7. Fondo Social de Emergencia	14
8. Planning Assistance	14
B. Análisis y Evaluación de los Programas APT de las Agencias Voluntarias	15
1. ADRA/GEFASA	15
a. Evaluación institucional	15
b. Planificación de proyectos	16
c. Implementación de proyectos	16
d. Control de Proyectos	17
e. Evaluación y Monitoreo de Proyectos	17
f. Limitaciones Financieras	18
g. Limitaciones físicas	18
Recomendación # 1	19
2. CRS/Caritas	19
a. Evaluación del programa agrícola	19
b. Aspectos y Conclusiones	24

Recomendación # 2	25
Recomendación # 3	26
Recomendación # 4	26
3. Fundación contra el Hambre - FHI	26
a. Evaluación del programa agrícola	26
b. Conclusiones	30
4. Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad - SNDC	30
a. Programa rural	30
b. Conclusiones	34
Recomendación # 5	35
C. Planificación, Implementación, Monitoreo y Evaluación	35
1. Planificación de Proyectos	35
Recomendación # 6	36
2. Implementación de Proyectos	36
3. Monitoreo y evaluación de Proyectos	38
Recomendación # 7	38
D. Costos Administrativos de Organización Privadas Voluntarias	38
Recomendación # 8	40
E. Efectos desincentivantes	40
F. Aspectos sobre el Componente vial	41
1. Objetivos del Programa	42
a. Caminos urbanos	42
Recomendación # 9	44
b. Caminos rurales	44
Recomendación # 10	45
2. Paquete Técnico	46
Recomendación # 11	48
3. Paquete de Construcción	49
Recomendación # 12	52
4. Mantenimiento	53
Recomendación # 13	54

5. Distribución de beneficios entre los usuarios del camino	55
Recomendación # 14	56
IV. IMPACTO DEL PROGRAMA APT	57
A. Proyectos de Mejoramiento Urbano	57
1. Beneficiarios de APT-U algunas características	58
a. Motivación a participar	58
b. Sexo y edad	59
c. Rol de la mujer	59
2. Impactos del Programa APT-U	59
a. Proveer alivio a desempleados	60
b. Mejoramiento en la calidad de vida	60
c. Mejoras en los ingresos	60
3. APT-U fortalece instituciones	61
4. Exito del Programa APT-U	62
5. Razones del Programa APT-U Recomendación # 15	64
6. Documentación del impacto del Programa APT-U	65
B. Impacto del Programa Rural	65
1. Antecedentes	65
2. Receptores del programa APT-R algunas características	66
3. Motivación a participar	67
4. Impactos del Programa	68
Recomendaciones # 16,17,18	69
Recomendaciones # 18,19	70
V. HISTORIA DE PROYECTOS APT SELECCIONADOS	71
A. ADRA, Caso No. 1: Construcción del camino de acceso Pocataya-Yura	71
B. ADRA, Caso No. 2: Camino Periférico	

en La Paz (Av. Circunvalac.)	72
C. ADRA, Caso No. 3: Camino Lambate-La Plazuela	73
D. ADRA, Caso No. 4: Construcción del camino Sita-Arcopongo	75
E. CRS/Caritas, Caso No. 1: Mejoramiento vial H. Vasquez en Potosí	76
F. CRS/Caritas, Caso No. 2: Impacto y rol de la mujer: Caso pallas en Potosí.	78
G. FHI Caso No. 1: Rehabilitación y mejoramiento del Camino Secera-Caripuyo	81
H. FHI, Caso No. 2: Galería Filtrante fallida en Oruro	84
I. CRS/Caritas Caso No. 3: Represa de riego en Totococo	86
ANEXO 1:	1-1
ANEXO 2: Lista de Recomendaciones	2-1
ANEXO 3: Fotografías de los proyectos	3-1
ANEXO 4: Personas entrevistadas	4-1
ANEXO 5: Proyectos visitados	5-1
ANEXO 6: Resumen de la Evaluación	6-1

LISTA DE CUADROS

Cuadro No.		Página
1	Programa APT Título II de PL-480 en Bolivia AF 1988	
2	Comparación de costos de construcción	

SUMARIO EJECUTIVO

Este informe reporta los resultados de una evaluación al Programa Alimentos por Trabajo (APT) de Título II de PL-480 dependiente de USAID/Bolivia, que fue conducida por Devres, Inc., del 11 de Julio al 6 de Agosto de 1988. La evaluación incluye una revisión de proyectos concluidos y en ejecución, aspectos relacionados con el manejo del programa, y recomendaciones para mejorar el programa.

En Bolivia, el programa APT Título II de PL-480 cobró gran importancia al inicio de los años 1983-84 debido a la sequía ocasionada por la corriente del Niño. Un pequeño y oscuro programa de asistencia rural antes de la crisis, se convirtió en un programa APT de emergencia altamente notorio durante el periodo 1983-1986. En 1984, USAID asesoró el programa de asistencia, logrando como resultado redireccionar el programa, de uno asistencial a un programa de desarrollo, incluyendo fondos complementarios provenientes de la generación de fondos en moneda local de Título I y Título III de PL-480, y otorgando fondos a Planning Assistance, Inc. para prestar asistencia a las agencias a fin de mejorar los métodos de administración de sus programas. El programa APT Título II de PL-480 actualmente maneja \$us 9.6 millones en alimentos/año programados para ser administrados por cuatro agencias voluntarias: ADRA, FHI, Caritas/CRS y SNDC. Debido a que los fondos para los insumos complementarios para el programa APT, estuvieron disponibles en 1986, las cuatro agencias voluntarias han invertido un total de \$us 3.8 millones para aumentar sus esfuerzos de desarrollo para el programa APT.

Durante los años 80 Bolivia sufrió una de sus peores crisis. La sequía que azotó el país, dejó dolor y sufrimiento. Pasado esto, vino el cierre de las minas y un desempleo masivo. Los niveles de inflación alcanzados fueron alarmantes y recientemente dos heladas acotaron todo el altiplano. Como resultado, el programa APT continúa haciendo una realidad, creando 44,000 empleos/mes y contribuyendo positivamente a la infraestructura y desarrollo agrícola en Bolivia.

El programa APT Título II de PL-480 tiene tres componentes: proyectos de desarrollo rural, proyectos de desarrollo urbano y un componente de proyectos viales ejecutados con esfuerzos urbanos y rurales.

El programa urbano ha tenido un éxito sin precedentes. En Bolivia, donde algunos argumentaban que la migración urbana es una alternativa para la sobrevivencia en asentamientos aislados del altiplano, el programa APT, no solo creó empleos para miles de personas que carecían de un medio de vida, sino también ha contribuido en gran manera al desarrollo de infraestructura tan necesarias en las áreas urbanas marginales. Evidentemente, mientras la mayoría de los trabajadores de los proyectos APT participaban por tener ingresos, otros menos necesitados participaban porque necesitaban contar con los servicios urbanos, tales como: alcantarillado, mejoramiento vial, agua

potable, protección de inundaciones, detalles que valorizaron sus propiedades. Los gobiernos municipales, siguiendo los modelos democráticos establecidos en Bolivia en 1986, han sido fortalecidos por el programa APT mediante la directa participación como socios en la ejecución de los proyectos urbanos.

El componente de proyectos viales, constituye el proyecto más grande del programa APT de Título II de PL-480. Los esfuerzos urbanos y rurales difieren mucho. Los proyectos viales y mejoramiento vial en el área urbana logró mucho éxito al generar empleos, pero su rendimiento es menor al de los contratistas privados; generalmente debido a que la mano de obra no es especializada y trabajan sin herramientas o con herramientas no adecuadas para el tipo de trabajo que ejecutan y no son supervisados constantemente. El rendimiento puede aumentar fácilmente proveyéndoles las herramientas adecuadas, especialmente carretillas y organizando las actividades de la mano de obra en grupos de trabajos supervisados. Los proyectos viales rurales tienen menos éxito en la generación de empleos, especialmente en la construcción de caminos troncales (25 a 100 Km) en zonas montañosas. En estos caminos, el 70% del costo son para cubrir el equipo pesado. Debido a los aislados asentamientos humanos en la zona, la mano de obra es escasa. Se puede obtener mayor economía y mayor rendimiento mediante la implementación de una o más de las siguientes medidas: 1) Mejorar la planificación de los caminos troncales para determinar la necesidad de la mano de obra y la maquinaria, 2) contratar empresas privadas para los sectores que requieren mayor uso de maquinaria en los caminos troncales largos, 3) dar prioridad a los caminos secundarios (1-10 km), tanto como a los proyectos camineros apoyados con APT. 4) planificar los caminos troncales, solamente cuando forman parte de un proyecto de desarrollo integrado. ADRA es uno de los más grandes constructores de caminos con APT, pero su debilidad radica en la falta de planificación de proyectos viales. Por otro lado, FHI ha desarrollado un planificación sistemática para la construcción de caminos, lo cual debiera servir como modelo a todas las agencias que ejecutan proyectos viales.

El énfasis en el desarrollo post-emergencia, es más notable en el programa rural. Aquí, el rol de Planning Assistance (PA) ha sido instrumental, al alentar a los patrocinadores a planificar mejor sus proyectos. Como resultado de estos esfuerzos está surgiendo un plan de desarrollo integral. Los proyectos de producción agrícola, especialmente invernaderos, y en algunos casos pequeños criaderos de animales domésticos, son importantes, y a menudo son esfuerzos primiciales de extensión agrícola en áreas rurales del altiplano. Debido a que el programa APT es auto-selectivo, y lo consiguen solo aquellos que realmente lo necesitan, los proyectos de extensión agrícola apoyados con Alimentos por trabajo están penetrando en áreas pobres donde no cuentan con estos servicios. Si se mantienen los esfuerzos iniciales, y los patrocinadores y USAID hacen el seguimiento, el impacto de desarrollo será significativo. Fundación contra el Hambre, tiene uno de los mejores programas en el área rural ejecutado mediante sus módulos de desarrollo integrado. FHI debe limitar sus programas

rurales a los módulos integrados. Una agencia tendrá más oportunidades de lograr el éxito si limita el número y el tipo de proyectos mediante la planificación y monitoreo, y concentrando sus esfuerzos en un área determinada. Aunque el programa del SNDC es pequeño, actualmente está volcando su atención a su programa rural de micro-riego, parecido a los módulos de desarrollo integrado de FHI implementados por zonas en una región. CRS/Caritas y ADRA tienen programas rurales muy dispersos que carecen de énfasis, concentración y son demasiados proyectos; y en el caso de CRS/Caritas la falta de recursos para planificar y monitorearlos. El programa rural integrado de FHI, representa un modelo para las otras agencias en lo referente a la concentración geográfica. A nivel general, hay la necesidad de reforzar la planificación, monitoreo y evaluación como instrumento de programa gerencial en las cuatro agencias. Se requiere un instrumento de planificación que no sólo identifique y priorice las necesidades de las comunidades, sino también que ayude a elegir la comunidad apropiada. Aunque existe planificación en algunos niveles del programa y es más fuerte en el caso de FHI, ninguna de las agencias emplea los instrumentos de monitoreo y evaluación. Algunos de los beneficios que se logran por introducir un sistema de evaluación y monitoreo son, la ejecución exitosa de un plan y conocerlo a fondo, o alcanzar los objetivos del plan.

La monetización de alimentos Título II de PL-490, puede proveer los recursos necesarios para poder llevar a cabo un sistema de planificación, monitoreo y evaluación. En lugares donde tales recursos no están disponibles, las agencias debieran tomar las provisiones del caso para generar fondos. Estos fondos son necesarios para el programa de CRS/Caritas, que en la actualidad carece de planificación, monitoreo y evaluación.

La falta de planificación a nivel de agencia, se debe a la falta de intercambio productivo de ideas, o intercambio de experiencias entre y dentro de las agencias. Debiera hacerse mucho más al respecto. Las agencias se beneficiarían en gran manera si intercambiaran sus experiencias.

A nivel más amplio, los costos administrativos de ADRA y FHI son un problema para el programa. Ambas agencias cubren gran parte de sus costos administrativos con fondos del Outreach, que no son renovados al expirar este año. Es aconsejable buscar otro mecanismo que no sea la monetización de alimentos de Título II de PL-490, como ser un OPG (Fondos para cubrir los costos Operativos del Programa) del sector salud, para ayudar a ADRA y FHI para cubrir esos costos y permitirles seguir ejecutando sus programas. También es importante que cualquier medida que se tome para proporcionar fondos OPG u otros a ADRA y FHI, también se harán extensibles a CRS/Caritas y SNDC. Los programas APT de CRS/Caritas y SNDC han sido mantenidos sin contar con insumos, fuera de sus canales normales, de apoyo administrativo, pero sus programas necesitan urgentemente de estos insumos adicionales.

Finalmente, el programa APT Título II de PL-480 puede lograr considerables dividendos, especialmente para los proyectos agrícolas y APT, si el impacto de desarrollo del programa es medido cuantitativamente por alguien extraño al programa. El protocolo debiera examinar los efectos primarios y secundarios de los activos concluidos, y debiera incluir los datos y por lo menos dos sesiones de seguimiento de recolección de datos con intervalo de un año mínimo. Un esfuerzo serio para cuantificar el impacto de desarrollo del programa APT en Bolivia, demostrará la contribución del programa al desarrollo, y proporcionará una base sólida para discutir los asuntos relacionados, tales como los efectos desincentivantes del programa APT.

I. INTRODUCCION

A partir de la crisis ocasionada por la sequía de la Corriente del Niño en 1983, el gobierno de los EE. UU., en cooperación con CRS/Caritas Boliviana, (FHI) Fundación contra el Hambre, (ADRA) Agencia de Desarrollo de Recursos Asistenciales, y (SNDC) Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad, empezó a importar alimentos de Título II de PL-480 para ser distribuidos bajo el programa de emergencia (APT) Alimentos por Trabajo. Las agencias privadas voluntarias al implementar el programa emprendieron una variedad de proyectos de desarrollo en áreas rurales y urbanas, intentando así mitigar los efectos de la crisis. En 1984, USAID/Bolivia, en coordinación con los patrocinadores, llevó a cabo una evaluación del Programa de Emergencia APT. Los resultados de la evaluación mostraron que, si los proyectos iban a proporcionar activos sustanciales a la comunidad, era necesario proveer asistencia técnica y fondos complementarios a las Agencias privadas. Los evaluadores recomendaron que los ingredientes esenciales son la planificación, monitoreo y evaluación adecuados.

En 1986, Planning Assistance, Inc, recibió fondos para proveer orientación a nivel gerencial y asistencia técnica a las agencias privadas voluntarias, para mejorar sus programas APT como primer paso, a fin de implementar los resultados de la evaluación. Se puso a disposición recursos financieros complementarios provenientes de la generación de fondos en moneda local de Título I y Título III de PL-480. A medida que Planning Assistance empezó a trabajar en Bolivia, el énfasis al programa APT, fue cambiado de un actividad de emergencia a un programa de desarrollo. En 1989, USAID/B contrató los servicios de Devres, Inc., para evaluar el progreso logrado en mejorar el manejo del programa APT en lo que respecta a sus objetivos, que son el de crear fuentes de trabajo para personas que no cuenta con ingresos, y crear activos viables y sustanciales en la comunidad. Entre el 11 de julio y 6 de agosto de 1989, un equipo de 4 personas de Devres Inc. llevó a cabo una evaluación; el personal estaba compuesto por un coordinador del equipo, un ingeniero civil, un antropólogo rural y un especialista en agricultura.

Con una perspectiva de trabajo provista por USAID, el equipo sostuvo entrevistas con representantes y agencias del gobierno Boliviano, las cuatro agencias que trabajan con el programa APT y Planning Assistance. Se visitaron más 50 proyectos en los departamentos de La Paz, Oruro y Cochabamba entre el 14 y 30 de julio/89. Se visitaron en el área rural y urbana proyectos de infraestructura vial en ejecución y concluidos recientemente, a cargo de las cuatro agencias. Además de efectuar una evaluación técnica de los activos visitados, el equipo también logró entrevistar a los beneficiarios de estos proyectos (aquellos que se benefician directamente), y a los receptores de alimentos APT que trabajaban en los proyectos y recibían los alimentos en pago. Este grupo de evaluadores logró entrevis-

tar a grupos de 5 a 30 beneficiarios y/o beneficiarios de cada proyecto visitados in situ. Los 500 o más beneficiarios y recipientes entrevistados por el equipo, sin excepción alguna, estaban dispuestos y ansiosos de discutir todos los aspectos inherentes al programa APT. Este informe detalla los resultados de la evaluación, presenta historias de acontecimientos relacionados con algunos aspectos observados por el equipo, y una serie de recomendaciones para mejorar el programa Título II de PL-480 en Bolivia.

II. ORGANIZACION :

El programa APT Titulo II de PL-480 ayudo a mejorar las condiciones economicas del area rural, dando atencion a las extremas necesidades humanas. La sequia de 1983 y 1984 extermino rebaños enteros de ovejas y camélidos. Casi al mismo tiempo, el país registró una de las más altas tasas de inflación registradas en el mundo (11,750% en 1985), seguida por un colapso económico y altos niveles de desempleo debido a la declinación de los precios de los minerales en los mercados internacionales. Este año, en parte del Altiplano, la cosecha de papa fue afectada por la helada, siendo así que muchos agricultores en algunas comunidades se quedaron sin semilla para la siembra del próximo año y sin papa ni chuño (papa deshidratada en forma natural), alimentos básicos de la dieta rural. Los campesinos del altiplano y los dedicados al pastoreo de animales, casi nunca han experimentado tal secuencia de catástrofes naturales. Las charlas sostenidas con estos individuos en muchas comunidades rurales, nos muestran que son gente desmoralizada y desamparada.

Ante las calamidades naturales, los campesinos han reaccionado: incluyendo desde la migración a las ciudades hasta la migración a los centros de coca en Cochabamba. En algunas áreas, como resultado del efecto devastador de las heladas, los campesinos se han dedicado más a la crianza de animales dejando de lado la agricultura, como un medio de sobrevivencia. Durante el Periodo de Emergencia, 1983 a 1986, el programa APT fue el sostén para muchos campesinos relocalizados, y para muchos campesinos empobrecidos por la acción devastadora de la sequia, inundaciones o heladas.

A pesar del cambio de enfoque de un programa de emergencia empezando 1986, el programa de APT continúa desempeñando un rol muy importante en la vida de muchos bolivianos pobres, relocalizados y sin comida. Algunas estadísticas actuales, sugieren que esta situación seguirá en el futuro. Se estima que el desempleo actual a nivel nacional alcanzó a un 21.1%, con un subempleo sobrepasando el 55%, estos datos fueron obtenidos de fuentes no gubernamentales (datos ECON/USAID sobre Bolivia 1980-1988). Los resultados de la evaluación sobre las necesidades de alimentos muestran que, en 1988, Bolivia, de las 991,041 Ton. de alimentos que requiere para su consumo interno, importará 255,000 toneladas (EVALUACION DE USAID SOBRE LAS NECESIDADES DE ALIMENTOS, ABRIL DE 1988).

Los beneficios del programa APT son significantes y eficientes en varias formas. Los proyectos urbanos APT ayudaron a mitigar el desempleo y el hambre de familias en áreas urbanas marginales, apoyó proyectos de infraestructura comunal logrando mejorar la calidad de vida de sus habitantes, y creó activos aumentando los ingresos familiares de pobladores de áreas urbanas marginales. Otra de las contribuciones positivas del programa, fue proveer educación política. A pesar de que este aspecto no fue uno de los objetivos ni metas del programa APT-U, los proyectos urbanos debido a la firma de contratos con juntas

vecinales (lugares donde se ejecutan los proyectos, lugares donde las Agencias Voluntarias Privadas implementan proyectos financiados por PL-480 (Titulo I y Titulo III)) y Alcaldías, han ayudado a fortalecer el rol de las alcaldías. En la mayoría de los casos, las alcaldías al tener parte en la firma de los contratos, asumen el papel de supervisores del mantenimiento de los activos concluidos, y por ende son responsables antes los vecinos, cuya obra está representada por el cobro de tarifas a cambio de los servicios o beneficios que recibirán de los activos concluidos. Sutilmente, el programa APT-U desempeña un rol constructivo al promocionar principios democráticos.

El programa rural también ha sido efectivo. Los proyectos APT que fomentan la producción agrícola, tales como invernaderos y módulos de desarrollo promocionados por Agencias Voluntarias, representan la primera intervención sustancial de los programas de extensión agrícola en muchas áreas, especialmente en el Altiplano y valles del Altiplano. Es importante tener en cuenta que el programa APT es por naturaleza auto-selectivo. Solo personas sin empleo optan por trabajar por alimentos. Desde una perspectiva programática, esto significa que los proyectos APT deben ser ejecutados en las áreas más pobres, y por las observaciones del equipo de evaluación, el área rural de Bolivia es un caso real. Los proyectos agrícolas son promisorios, porque el programa APT representa una forma de arriesgar el capital permitiendo al campesino invertir en la nueva tecnología sin temor a perderlo. Si el proyecto fallase, (ellos) reciben su ración de alimentos por trabajar en el proyecto, por tanto no significa pérdida total. Lo más significativo de los proyectos de los proyectos agrícolas APT, es que no fallan. Realmente, estos proyectos, por lo menos en su primera etapa, están demostrando ser promisorios para incursionar en el desarrollo de las comunidades más remotas y más pobres del Altiplano y sus valles. Además de proveer el capital de riesgo mencionado anteriormente, el programa APT prueba de que es un medio de entrada a las comunidades pobres. La extensión agrícola es el compañero inmediato del programa APT, el que está dando las bases sólidas para desarrollar el programa en las comunidades. En casi todas las comunidades rurales visitadas por el equipo, los proyectos APT agrícolas representan el primer esfuerzo en esas comunidades. La respuesta positiva de las comunidades observadas, sugiere que los esfuerzos realizados para lograr el éxito de estas intervenciones de extensión inicial con la consiguiente intervención agrícola y visitas de extensión sustancial, tendrán como resultado desarrollo duradero en estas comunidades.

Igualmente, los caminos representan una intervención positiva para el programa APT. Dado el apoyo logístico y los problemas organizacionales que enfrentan las Agencias Voluntarias para implementar los proyectos camineros, además de contar con personal mayormente integrado por mujeres sin ningún entrenamiento, los activos creados como parte de esta actividad, han sido sumamente impresionables. Aunque es necesario que los niveles de rendimiento y otros asuntos gerenciales en los proyectos viales deben mejorar, los activos creados y los empleos generados, están contribuyendo positivamente al desarrollo infraestructural de Bolivia.

III. SISTEMA GERENCIAL DEL PROGRAMA APT DE PL-480 EN BOLIVIA

A. Roles y Funciones de las Agencias principales

1. USAID

Para el Programa APT, el foco de atención de USAID/Bolivia es el programa Título II de PL-480. Se propone que los alimentos de Título II estén destinados para la asistencia humanitaria a aquellos países pobres y necesitados, y que sean distribuidos a través de patrocinadores ya sean organizaciones voluntarias privadas o cooperativas. Los alimentos de Título II han sido programados en Bolivia para su distribución durante muchos años, empezando desde 1960. En Bolivia, los alimentos de Título II han sido distribuidos en forma tradicional bajo los programas Materno-Infantil (MI), Otros Niños (ON), y Alimentación Escolar (AE). Durante la mayor parte del tiempo hasta el debut del programa APT de Emergencia en 1983-84, CRS/Caritas fue la institución que maneja mayor cantidad de alimentos. Desde 1963, el SNDC ha tenido un pequeño programa APT Título II. Cuando la crisis abatió Bolivia, ADRA/DFASA y FHI, participaron como instituciones patrocinadoras. Antes del programa APT de Emergencia, todo el programa Título II de PL-480 estaba evaluado en aproximadamente \$us 9 millones/año basados en valores tomados de la Corporación de Crédito de Alimentos (CCC). En 1988, el programa Título II de PL-480, importará alimentos por la suma de \$us 19.8 millones para su programa regular de Título II; de los cuales \$us 9.6 millones serán destinados a APT, y \$us 4.5 millones para el programa Ajuste Estructural, por un valor total (en carpeta) de \$us 24.3 millones. En el Cuadro 1 se presenta un análisis de los niveles del programa APT de Título II de PL-480, excluyendo el programa Ajuste Estructural.

El rol de USAID para llevar a cabo el programa Título II en Bolivia, tiene que ver mucho más que las funciones tradicionales de guiar a las instituciones patrocinadoras sobre políticas del programa, regulaciones de implementación y provisión de recursos financieros de Título II. Desde su inicio del programa de Emergencia de APT en 1983, hasta el presente, USAID ha sido el iniciador del programa APT y de efectuar los cambios necesarios. Fue mayormente el aliento de USAID que ayudó a ADRA/DFASA y FHI para ser instituciones patrocinadoras, cuando las necesidades de Bolivia eran más apremiantes en 1983. USAID trabajó muy estrechamente con estas dos nuevas instituciones para ayudarlas a iniciar sus programas incipientes, jugando un rol vital al iniciar algunos de sus primeros proyectos urbanos y proyectos viales. USAID siguió trabajando estrechamente con CRS/Caritas y SNDC (patrocinadores antiguos) para fortalecer sus programas APT. La evaluación en 1984 de los programas APT, fue dirigida por USAID. La profunda relación de USAID con la evaluación del programa en 1984 fue fundamental para identificar las necesidades de asistencia del exterior para fortalecer la administración del programa APT, apoyo logístico y capacidad de evalua-

CUADRO No. 1

PROGRAMA ALIMENTOS POR TRABAJO DE TITULO II DE PL-480 EN BOLIVIA - AÑO FISCAL 1988

DATOS POR AGENCIAS DEL PROGRAMA APT URBANO, RURAL Y TOTALES

		A	B=A*150	C= B*5	D	E	F
URBANO	AGENCIA	No. de PROYECTOS	No. de TRABAJ/MES	No. FAMIL. RECEPTORAS	No. BENEFIC. de ACTIVOS	No. Tn CORTAS de ALIMENTOS	VALOR \$US EN ALIM.
	ADRA	200	10,000	50,000	26,500	2,544	1,291,170
	CRS/Caritas	250	12,500	62,500	16,500	1,584	804,288
	FHI	0	0	0	0	0	0
	SNDC	0	0	0	0	0	0
	Sub-Total	450	22,500	112,500	43,000	4,128	\$ 2,095,458

R U R A L

	ADRA	50	2,500	12,500	63,220	6,069	3,080,230
	CRS/Caritas	150	7,500	37,500	37,620	3,611	1,833,512
	FHI	80	4,000	20,000	30,000	2,880	1,463,000
	SNDC	150	7,500	37,500	23,050	1,721	1,137,400
	Sub-Total	430	21,500	107,500	153,890	14,481	\$ 7,514,142

TOTALES POR AGENCIAS

	ADRA	250	12,500	62,500	89,720	8,613	4,371,400
	CRS/Caritas	400	20,000	100,000	54,120	5,195	2,637,800
	FHI	80	4,000	20,000	30,000	2,880	1,463,000
	SNDC	150	7,500	37,500	23,050	1,921	1,137,400
	GRAN TOTAL	880	44,000	220,000	196,890	18,609	\$ 9,609,600

Fuente: USAID/La Paz

ción a nivel de Organizaciones Voluntarias Privadas. Los fondos otorgados a Planning Assistance en 1986, fueron el resultado de la evaluación de 1984 y la estrecha relación de USAID con la misma.

Ahora como antes, USAID continúa trabajando estrechamente con las agencias voluntarias y con Planning Assistance. USAID mantiene estrecho contacto con las Agencias Voluntarias Privadas (AVP). En forma general, sostiene reuniones semanales con estas Agencias. Se mantiene un nivel similar de contacto con las agencias estatales que tienen que ver con programas APT; éstas son la Secretaría de PL-480, Fondo Social de Emergencia, SNDC, y entidades departamentales y municipales.

El programa APT es una realidad visible en Bolivia. La estrecha relación de USAID con el programa a niveles de planificación e implementación, es la directa responsable de esta visibilidad. Aparentemente las relaciones de USAID con Planning Assistance, instituciones patrocinadoras y entidades estatales, son excelentes. Hay un nivel notorio de armonía y acuerdo entre los diversos actores del programa APT de Título II en Bolivia, es sin duda el resultado directo de la activa participación de USAID en realizar sus funciones. Y dentro de USAID, hay un apoyo considerable al programa, desde el nivel directivo más alto que ha sido de gran ayuda al fortalecer el manejo de todo el programa.

Recientemente se importaron a Bolivia los alimentos de Título I y Título III de PL-480. Los programas de Título I son préstamos a largo plazo y a bajos intereses en los cuales la generación de fondos en moneda local puede ser usado para apoyar una variedad de actividades incluyendo proyectos de desarrollo en el país anfitrión. Los programas de Título III son programas de donaciones donde los fondos en moneda local generados a través de la venta de alimentos en-país, son usados para apoyar tan sólo proyectos de desarrollo. El primer acuerdo de Título III de PL-480 entre el gobierno de Bolivia y USAID, fue firmado en Mayo de 1978. La Secretaría de PL-480 fue creada con la firma de este primer acuerdo de Título III para administrar el uso de los fondos generados en moneda local. El acuerdo de Título I, firmado en Febrero de 1985, enmendado en Agosto de 1985, programó un total de \$us 20 millones en alimentos. Fue en este punto que USAID, después de la evaluación del programa APT, firmó un acuerdo con PL-480 para que los patrocinadores puedan disponer los fondos en moneda local para complementar sus proyectos APT. Se puso a disposición un total de \$ 3.5 millones para los proyectos APT de las Agencias Voluntarias Privadas, de los cuales se desembolsaron \$ 2.0 millones.

En Abril de 1986, se firmó el segundo acuerdo de Título III de PL-480 entre el gobierno de Bolivia y USAID. Con su última enmienda en Junio de 1988, \$us 60 millones en trigo fueron traídos bajo este acuerdo. \$us 5.0 millones han sido destinados para apoyar a las Agencias Privadas a implementar el programa APT de Título II.

Para manejar este enorme y dinámico programa, la Oficina Alimentos para la Paz de USAID, cuenta con un personal de: un Gerente o director del programa, y tres administradores dos funcionarios a nivel administrativo y logístico y un contador/tenedor de libros. Además, esta oficina cuenta con el total apoyo de Planning Assistance para llevar a cabo sus responsabilidades con las Organizaciones Voluntarias Privadas.

2. SECRETARIA DE PL-480

Tal como se señaló anteriormente, la Secretaría de PL-480, como se la conoce comunmente, fue creada en 1978 con el fin de administrar los fondos en moneda local provenientes del primer acuerdo de Título III en 1978 y los subsiguientes acuerdos de Título I y Segundo Acuerdo de Título III en 1985 y 1986 respectivamente. De los \$ 3.5 millones provenientes de Título I en moneda local como soporte al programa APT de Título II, sólo \$ 2.0 millones fueron desembolsados desde Enero de 1986. Debido a la inflación, se redujo la generación de fondos en moneda local provenientes de los \$ 30 millones en trigo, y no se obligó el pago de \$ 1.5 millones. La Secretaría de PL-480 no pudo cumplir con su compromiso de dotar de fondos por la suma de \$ 3.5 millones. Fuera del segundo acuerdo de Título III, \$ 5.0 millones fueron reservados para complementar los proyectos APT de Título II. En resumen, la Secretaría de PL-480 ha puesto a disposición de los agencias la suma de \$ 7.0 millones para apoyar sus proyectos APT de Título II. Hasta Marzo de 1988, las Agencias Voluntarias Privadas recibieron un desembolso de \$ 3.8 millones, dejando un saldo de \$ 3.2 millones a ser programados. De los \$ 3.8 millones gastados, 80% fueron invertidos en costos directos del proyecto incluyendo materiales, herramientas y asistencia técnica. El restante 20% fue usado para cubrir los costos administrativos y de asistencia técnica de las Agencias, relacionados directamente con el proyecto que cuenta con fondos aprobados.

ADRA, Caritas, FHI y SNDC, han sido beneficiarios de los fondos de PL-480 para ejecutar sus proyectos APT. Caritas ha logrado una gran suma de fondos provenientes de Título I y Título III para usarlos en su programa urbano. En forma similar, ADRA ha usado una gran suma de los fondos provenientes de PL-480 para su programa urbano. Sin embargo, un reglamento de AID/Washington de principios de este año, prohíbe el uso de fondos en moneda de Título III para apoyar programas urbanos. Actualmente, tan sólo ADRA y FHI están programando fondos de PL-480 para usarlos en algunos de sus proyectos rurales. SNDC y Caritas no tienen en programación fondos de PL-480, dependiendo su mejora de las operaciones administrativas para cumplir los requerimientos de información de PL-480. Es importante notar que con el último reglamento limitando los fondos de Título III para proyectos rurales, USAID tendrá que buscar alternativas para financiar el programa urbano. USAID ha puesto a

disposición, a corto plazo, la suma de \$ 500,000 provenientes de los sobrantes de los Fondos de Apoyo Económico (ESF) para apoyar los proyectos urbanos durante 1988. Después de 1988, USAID tendrá que obtener fondos adicionales del Fondo de Apoyo Económico (ESF), o monetizar los alimentos de Título II, para reemplazar los fondos de PL-480 dispuestos para el programa urbano.

3. ADRA/OFASA

La Agencia de Desarrollo de Recursos Asistenciales (ADRA) dependiente de la Iglesia Adventista del 7mo. Día, se convirtió en una institución patrocinadora en 1984 con su entrada al programa APT. Durante los cuatro años siguientes, la Agencia programó 40,000 ton. de alimentos de Título II en el programa APT y ha concluido aproximadamente 1.000 proyectos. ADRA cuenta con un personal de 100 empleados distribuidos en seis oficinas regionales incluyendo La Paz, Cochabamba, Potosí, Trinidad, Cobija y Riberalta; ADRA ejecuta 28 tipos de proyectos desde la crianza de animales hasta el Mejoramiento vial. La construcción y mantenimiento de caminos de acceso cortos, es el proyecto más grande (Informe de Progreso de ADRA 1987). La construcción de caminos troncales también es un componente importante en su programa.

Debido a la pesada actividad en la construcción de camino y aliento de USAID, ADRA ha llegado a ser la institución patrocinadora más grande del programa APT. En 1988, ADRA programará \$ 4.4 millones en alimentos de Título II, casi la mitad de los \$ 9.6 millones del programa APT. ADRA también ha sido el mayor programador de fondos de PL-480, habiendo usado algo más de \$ 1.2 millones a marzo de 1988.

4. CRS/Caritas

Tal como se mencionó anteriormente, CRS/Caritas ha sido una institución patrocinadora de Título II de PL-480 en Bolivia por más de 20 años. La mayor parte de este tiempo, fue el único distribuidor de alimentos de Título II de PL-480 en el país. Debido a que su red de implementación es ejecutado a través de las 16 Diócesis de la Iglesia Católica, virtualmente sus programas buscan alcanzar a todas las provincias del país. Un precursor de su actual programa APT fue iniciado en 1972, por el cual los alimentos eran dados a cambio de algunos trabajos, pero en la realidad, era un programa de caridad ayuda caritativa a familias pobres. No fue sino hasta la crisis de 1983-84, que el programa APT de CRS/Caritas empezó a ser orientado dejando de ser en parte un programa de caridad, esto debido a una dirección más estricta del programa de Emergencia APT. El actual programa APT de CRS/Caritas tiene tres componentes. El mayor de estos enfoca el desarrollo de las comunidades y actividades de infraestructura en el área rural. Cuenta con un programa urbano ejecutado en conjunción con los municipios locales en las

ciudades de Oruro, Cochabamba, Potosí, Sucre y Tarija. La tercera categoría proporciona cierto alimento suplementario para los cursos de capacitación. El programa APT de CRS/Caritas es el segundo más grande en Bolivia y administrará un poco más de \$ 3.6 millones en alimentos de Título II durante el AF 88. Antes de ser emitido el reglamento de AID/Washington sobre la eliminación del uso de fondos locales generados bajo el programa Título III para ayudar programas urbanos, CRS/Caritas ha sido un usuario generoso de los fondos de PL-480 en su programa urbano. Antes del reglamento de AID, CRS/Caritas ha programado casi \$ 0.4 millones de los fondos de PL-480 en su programa urbano en Cochabamba, Oruro, Potosí, Sucre y Tarija.

5. Fundación contra el Hambre FHI

Durante el Programa de Emergencia de 1983 y 1984, FHI distribuyó 10,000 Ton. métricas de alimentos de Título II. La agencia participó en el programa regular en 1985 cuando expandió sus actividades de Título II a cuatro categorías de las cuales APT es el más extenso. Para 1988, FHI está programando alrededor de \$ 1.5 millones en alimentos para su programa APT. Esta agencia tiene el tercer programa APT más grande y concentra sus esfuerzos en el desarrollo rural integrado en los departamentos de La Paz, Oruro y Potosí. Los objetivos de su programa APT, expresado en su Plan Operativo trienal, son aumentar los ingresos de las familias participantes en un 25% para fines de 1989 y la producción de alimentos en un 25% (agrícola y ganadero) para fines de 1987. Para ayudar a alcanzar estos objetivos, FHI ha puesto en uso casi \$ 339,000 provenientes de Título I y Título II de PL-480.

6. Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades SNDC

SNDC, como Caritas, trabaja en todo el país. Es una entidad dependiente del gobierno boliviano, cuyo mandato es proporcionar servicios de desarrollo para las comunidades principalmente en áreas rurales del país, pero también en reducidas áreas urbanas. Sin embargo, su participación en el programa APT está limitada a cinco departamentos incluyendo La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, Beni y Pando. En el periodo comprendido de Junio 1986 a Diciembre/1987, el SNDC completó 684 proyectos en estos cinco departamentos creando 16,000 jornales de trabajo, en los cuales se usaron aproximadamente 1,000 tons. de alimentos. En 1988, el SNDC programará alrededor de 2,000 tons. métricas de alimentos evaluados en \$ 1.1 millón. Los proyectos del SNDC cubren una variedad de tipos, siendo los mayores la construcción de caminos, puentes y construcciones. El SNDC ha usado poco los fondos de PL-480 para complementar sus proyectos debido mayormente a dificultades administrativas para informar a PL-480. A Marzo de 1988, el SNDC ha usado tan sólo \$ 85,150 provenientes de PL-480.

7. Fondo social de Emergencia (F.S.E)

El Fondo Social de Emergencia ha sido creado por el Gobierno Boliviano en 1986, como un entidad a través de la cual otorgar financiamiento a proyectos públicos y crear fuentes de empleo. 25% de estos fondos provienen del Tesoro Nacional de Bolivia. Suscripciones con la Comunidad Internacional y gobiernos amigos cubren el restante 75%. El Fondo, nombre con el que se lo conoce más, ha apoyado sólo a pocos proyectos APT-U, hasta el momento. Sin embargo, tendrá un rol muy importante dentro de poco. En 1988, USAID proveyó al FSE \$ 4.5 millones en alimentos en Título II, de los cuales \$ 1.0 millón será monetizado. Los alimentos y los fondos generados de la monetización, serán usados para el programa Ajuste Estructural, programa dirigido principalmente a mineros relocalizados. Se implementarán los proyectos APT tradicionales, pero la mitad del pago recibido por los trabajadores, (70% de los cuales son mineros relocalizados), será en efectivo. Ya que la mayoría de los mineros relocalizados han emigrado a las áreas urbanas, este programa estará dirigido mayormente a cubrir las necesidades del área urbana. El éxito del programa Ajuste Estructural puede inspirar a seguir con estas actividades, asegurando un apoyo continuo a las áreas urbanas más necesitadas.

8. Planning Assistance

El Acuerdo financiero mediante el cual Planning Assistance provee servicios a USAID, tiene como meta la extensión de los servicios básicos de sobrevivencia infantil y prestar asistencia para mejorar la producción agrícola y los ingresos a los miembros de escasos recursos de la sociedad Boliviana. El propósito de los fondos de Planning Assistance es, establecer tres fuertes y bien administradas Agencias: ADRA, CRS/Caritas y FHI, para que administren en forma efectiva los alimentos de Título II de PL-480.

La actividad principal de Planning Assistance ha sido capacitar al personal de las Agencias sobre la administración de programas, incluyendo planificación a largo plazo, planificación anual y presupuestos, organización y manejo del personal, dirección y control, y control financiero e información. Además de proveer capacitación, Planning Assistance también está encargada de la producción de los manuales de operaciones y manuales técnicos para todas las áreas administrativas y operativas.

En todo sentido, Planning Assistance, está cumpliendo a cabalidad su mandato. Los informes de las Agencias revelan la buena calidad de capacitación y dirección recibidos por parte del personal de Planning Assistance. Por ejemplo, ADRA ha sido favorecida en forma especial con el asesoramiento sobre la administración financiera y control recibida por parte de Planning Assistance. FHI ha expresado en forma similar su complacencia, porque Planning Assistance les

ha sido de gran ayuda al planificar sus programas. Los informes de CRS/Caritas, no dan tanta importancia al asunto, esto debido al hecho de que Caritas no fue beneficiada con la presencia de Planning Assistance. Caritas, a diferencia de las otras agencias, tiene aún que firmar una carta de Cooperación con Planning Assistance. El Director Nacional de Caritas Boliviana informó al equipo de evaluación que Caritas estaría interesada en recibir la ayuda que proporciona Planning Assistance, siempre y cuando pueda obtener recursos a través de la monetización de alimentos de Título II para fortalecer su personal técnico. CRS/New York no permitirá a CRS/Bolivia, patrocinador de Título II de PL-480, monetizar alimentos de Título II. La impresión de Caritas es que podría lograr un acuerdo con Planning Assistance sobre el levante de la prohibición de monetizar alimentos de Título II. Caritas/Bolivia tiene un plan para los equipos técnicos de las tres regionales para que ayuden a Caritas a nivel de diócesis. Estos equipos, afirmó el Director, una vez que reciban fondos de la monetización de alimentos de Título II, solicitarán a Planning Assistance su orientación para ayudarlos a mejorar su planificación e implementación de proyectos. Caritas no ha podido implementar este plan, debido a que CRS/New York prohibió la monetización de alimentos de Título II.

B. Análisis y Evaluación de los Programas APT de las Agencias Volunt.

1. ADRA/UFASA

a. Evaluación Institucional

La Agencia de Desarrollo de Recursos Asistenciales (ADRA) dependiente de la Iglesia Adventista del 7mo. Día, está dedicada al desarrollo de las comunidades y prestar asistencia a zonas de desastre. ADRA ha venido trabajando en Bolivia desde 1964. A principios, esta organización se dedicaba principalmente a proporcionar ayuda de tipo humanitario y en casos de emergencia. Sin embargo, en 1983, ADRA/Bolivia asumió el papel de Agencia patrocinadora del programa APT de emergencia de Título II de PL-480, dando paso a la construcción de infraestructura viable sobre la base de incentivar con alimentos. La etapa de transición de una organización humanitaria distribuidora de alimentos a una institución de desarrollo, requirió cambios y adaptaciones a nivel institucional y durante el cual aprendió a adaptarse a su nuevo rol. El rol de ADRA como una agencia de desarrollo, está aún en etapa de formulación y se requieren ajustes a medida que se obtengan nuevas experiencias tanto de los programas exitosos como de los que no lo fueron.

Se espera que los recientes cambios en su estrategia de desarrollo de proyectos únicos aislados a proyectos integrados, incrementen el impacto de desarrollo. Sin embargo, debido a la complejidad del desarrollo integrado, se dará mayor énfasis a la

macro-planificación, implementación, monitoreo y evaluación para lograr que el programa sea exitoso. Al presente, la debilidad de ADRA es la planificación de sus actividades, y la falta total de monitoreo y evaluación de sus proyectos. La habilidad de ADRA para acomodarse a su nuevo rol, determinará en gran medida el éxito de los programas APT canalizados a través de esta entidad.

b. Planificación de Proyectos

La planificación de proyectos parece ser la mayor deficiencia de ADRA. ADRA tiene bajo su responsabilidad la construcción de más proyectos viales que todas las otras agencias juntas. Sin embargo, la planificación de carreteras hasta la fecha ha sido notablemente deficiente. El énfasis sobre el diseño expedito y procedimientos de contrato con mínima planificación, ha dado como resultado demoras en la ejecución de estos proyectos. El camino de Lambate-La Plazuela (ADRA Caso No. 3) al presente está retrasado, debido principalmente a que se subestimó el volumen de excavación de roca, y faltan estudios geotécnicos. La disponibilidad de un excedente de mano de obra para los insumos APT, fue subestimado debido a que no se realizaron encuestas formales antes de iniciar la construcción. Por ejemplo, no se consideró el hecho de que la extracción de oro de ríos sea una alternativa de empleo más atractiva que trabajar por alimentos. La falta de diseños formales, planos, cantidades y costos estimados, imposibilitaron la planificación y programación de la construcción en forma efectiva.

A medida que las estrategias de desarrollo de ADRA cambien de proyectos aislados a un enfoque integrado, la planificación de proyectos jugará el papel más importante. El equipo de evaluación opina que ADRA debiera planificar menos proyectos y concentrarse en aquellos proyectos que tengan un impacto significativo en la comunidad, particularmente en lo referente a la producción agrícola. La producción agrícola debiera ser prioridad número uno de APT. Los procedimientos de planificación deberán ser ampliados para incluir macro-conceptos, tales como el ajuste de los los proyectos APT al cronograma de ejecución de los otros proyectos contemplados en la planificación.

c. Implementación de Proyectos

La implementación de proyectos en el contexto usado en el presente, se refiere a la organización y control de la ejecución de los trabajos. Lamentablemente, en el caso de los caminos rurales de ADRA, no fue posible observar y evaluar la organización de los grupos de trabajo en el campo, porque la mayoría del trabajo era realizado por el equipo mecánico. Tal como se indicó anteriormente, la falta de planos y diseños dificulta la organización efectiva, porque las operaciones no pueden ser planificadas con anterioridad; causando retrasos y mala utilización

de recursos.

En la programación de multi-proyectos para proyectos integrados, la implementación y manejo de proyectos será aún más crítica si se espera obtener resultados satisfactorios. El trabajo debiera ser organizado en grupos, con un líder a la cabeza, responsable de la mantención de la disciplina y del rendimiento. Estos grupos de trabajo debieran estar debidamente organizados, dimensionados, capacitados y equipados con las necesarias herramientas de trabajo. En el terreno, no se pudo evidenciar este tipo de organización. Pareciera que esta capacidad organizativa de cuadrillas de trabajo, aún no ha sido desarrollada por ADRA, y podría ser un problema al implementar los proyectos integrados. Es imperiosa la necesidad de que ADRA desarrolle este tipo de capacidad.

d. Control de Proyectos

El control de proyectos implica que además de emplear la mano de obra en los programas APT, éstos deben ser eficientes contemplando los debidos niveles de rendimiento. Esto se logrará no solo seleccionando los procedimientos más efectivos, sino también haciendo un seguimiento en el campo para asegurarse de que se están cumpliendo los rendimientos contemplados en el proyecto. Aunque en los proyectos APT el trabajo es pagado con alimentos, éstos tienen un costo y debieran ser controlados estrictamente. Para controlar los costos, es necesario determinar los valores de producción razonables y que sean asequibles. Hasta cierto punto esto ha sido hecho en el campo, ya que las raciones de alimentos a cambio del trabajo está ligada al rendimiento. Por ejemplo, en la mayoría de los proyectos visitados, las cuadrillas de trabajo debían cumplir ciertas tareas para poder recibir su ración de alimentos. Si el trabajo era terminado antes de tiempo, los trabajadores podían retirarse a sus hogares. Si por el contrario, se encontraba retrasos en el mismo, entonces también se retrasaba la entrega de alimentos.

e. Monitoreo y Evaluación de Proyectos

La evaluación del programa APT es esencial para determinar su impacto social y económico y permitir la corrección de los defectos operativos y técnicos. Es necesario un monitoreo continuo durante la ejecución del proyecto a fin de mejorar los métodos de organización y trabajo. Una evaluación del proyecto después de haber sido concluido, indicará si las metas han sido alcanzadas. Una evaluación post-proyecto debiera incluir una evaluación económica para determinar si todo el proyecto en general se justifica económicamente.

El monitoreo del proyecto durante la construcción generalmente toma la forma de informes periódicos de progreso, incluyendo items tales como progreso del trabajo, egreso de fondos y requere-

rimientos anticipados de fondos. Estos son generalmente elaborados en base a los parámetros operacionales de AID. Estos informes permiten determinar los niveles de progreso y permiten identificar los obstáculos encontrados. Los informes de evaluación son generalmente preparados en forma de sumarios anuales de fin de año pero son muy generales y no incluyen los suficientes detalles como para evaluar un proyecto específico.

f. Limitaciones financieras

Una de las principales limitaciones institucionales de ADRA, parece ser la falta de suficientes fondos financieros para introducir todos los cambios requeridos. ADRA depende mayormente de las rentas generadas internamente que son la venta de envases y aportaciones, tanto como los fondos del Outreach Grant proveniente de AID/Washington (expira a fines de 1988), para cubrir sus costos administrativos y de proyecto. Esta limitación será aliviada en parte con una decisión reciente, el que permitirá a ADRA monetizar algunos alimentos de Título II, fondos que podrían ser usados para aliviar estos costos además comprar los materiales necesarios para complementar los programas APT. Sin embargo, los fondos generados de Título II a través de la monetización, serán usados tan sólo para cubrir los costos directos del proyecto y no podrán ser utilizados para costos administrativos, los que hasta el momento han sido cubiertos con fondos del Outreach Grant. Una vez que expiren estos fondos, ADRA enfrentará un serio problema financiero (Véase Parte C. para una discusión sobre este asunto).

g. Limitaciones físicas

ADRA parece haberse extendido bastante geográficamente, con el resultado de que el personal asignado no puede diseñar, controlar o monitorear los proyectos en forma eficiente. En una visita a la oficina de Potosí, se constató que tan sólo un supervisor fue asignado a toda la región y él indicó que era un trabajo imposible de realizar.

Como parte de la nueva política de concentrar los proyectos en zonas de desarrollo integradas, indudablemente habrá una retracción en la cobertura requerida, en comparación con el sistema anterior donde prevalecían proyectos individuales aislados en extensas zonas geográficas. Este aspecto dificultó el control. Este problema será direccionado una vez que los proyectos regionales hayan sido seleccionados para su implementación.

El cubrir amplias zonas geográficas es, en parte, un resultado de la necesidad que tiene ADRA de cubrir sus costos administrativos. Un programa amplio, permite a ADRA tener más ingresos por la venta de envases y aportaciones. Por lo tanto, una reducción en la amplitud del programa de ADRA, está relacionado con los costos administrativos del manejo de su oficina y sus

programas. La oficina principal de ADRA en los EE. UU. debiera aumentar recursos para cubrir costos administrativos, y así permitir a ADRA concentrarse en proyectos de desarrollo integrado.

Recomendación # 1: El programa rural de ADRA sufre del efecto picaflor - esfuerzos dispersos en demasiados proyectos pequeños, con nada o casi nada de planificación estratégica para enfrentar problemas fundamentales (Ej. falta de agua) comunes en muchas áreas, o integrar diferentes proyectos en un área. ADRA debe planificar estrategias, para concentrar sus esfuerzos en zonas marginales, y en proyectos que respondan a las necesidades básicas (tales como falta de agua) tan común en muchas áreas. El SNDC utiliza el concepto de "micro-regiones" (Véase la sección SNDC) para referirse a aquellas áreas donde tienen proyectos integrados por un periodo de cinco a seis años. Este enfoque estratégico significa menos proyectos y más grandes. ADRA, con la ayuda de USAID, debe buscar fondos de OPG (Fondos para cubrir gastos Operativos del Programa) para asegurarse el personal necesario, asistencia técnica, y materiales para planificar e implementar su estrategia. Planning Assistance debiera ayudar a ADRA a desarrollar un esquema de planificación para lograr este enfoque. Además, ADRA debiera considerar la monetización de algunos alimentos de Título II de PL-480 para la compra de materiales y cubrir costos de asistencia técnica para complementar APT en estos proyectos. Finalmente, la oficina central de ADRA debiera aumentar recursos para cubrir los costos administrativos aquí, a fin de que puedan emplear más tiempo y más energías en mejorar sus proyectos.

2. CRS/CARITAS

a. Evaluación del Programa Agrícola

CRS y Caritas son las principales agencias voluntarias dependientes de la Iglesia Católica que trabajan con alimentos en Bolivia. CRS es un brazo de la Iglesia Católica en los EE. UU. Caritas, proviene del latín que significa "caridad", es un instrumento de la Conferencia Episcopal Boliviana encargada de la administración y dispensación de caridad. En el contexto del programa de PL-480 de Bolivia, a menudo se considera a Caritas como la contraparte de CRS. Caritas implementa los proyectos APT de PL-480 con alimentos recibidos de CRS, quién es el directo responsable ante USAID.

CRS tiene una sola oficina en La Paz, mientras que Caritas cuenta con una oficina en cada una de las dieciséis diócesis del país y una oficina en La Paz. La estructura de Caritas es descentralizada: cada oficina diocesana tiene un director, aunque el presidente es el obispo, máxima autoridad de la diócesis.

Los obispados gozan de completa autonomía. Cada diócesis dirige sus esfuerzos de ayuda en alimentos generalmente a su manera, habiendo diferencias entre las diócesis. El análisis y discusión que siguen, se refieren a la diócesis de Oruro, donde el equipo de evaluación visitó la mayoría de los proyectos APT-R ejecutados por Caritas.

La actual estrategia APT de Caritas/Oruro es, reducir las actividades en las áreas rurales debido a que la gente está emigrando a las ciudades (y el Chapare). Se está dando más preferencia a proyectos realizados en grandes comunidades que en pequeñas, y por proyectos que duren - canales de riego, represas de captación, baños antisépticos para ovejas, y caminos, para citar unos cuantos. Contrariamente, es desfavorable la construcción de escuelas y postas sanitarias porque debido a la escasez de maestros y enfermeras rurales, las estructuras destinadas a ese fin permanecen sin uso. Los invernaderos continúan siendo los favoritos; Project Concern ha colaborado financiando varias de estas carpas solares. La estructura de Caritas para la proyección al campo, incluye un técnico en agricultura (perito agrónomo) y un supervisor, ambos hablantes del aymara y con base en Oruro. También incluye el Departamento de Promoción, que ofrece cursos anuales de 5 días en Oruro, para líderes de los Centros de Madres dispersos en el departamento. Los cursos son dictados en locales provistos por la Iglesia Ba'Hai. Las mujeres y sus pequeños niños se alojan en el local. Entre las materias de los cursos, se dictan clases de nutrición, salud e higiene, y producción agrícola y pecuaria. Los técnicos de Caritas con cierto conocimiento de estas materias, se encargan de dictar dichos cursos. El técnico en agricultura dicta cursos a las mujeres sobre tópicos agrícolas, incluyendo la producción de verduras en invernaderos. Sin embargo, la instrucción sigue siendo teórica, ya que no cuentan con locales apropiados para los cursos demostrativos.

Los Centros de Madres con los cuales trabaja Caritas a través del programa Materno-Infantil (Programa "F") son la carta de presentación para ingresar a las comunidades rurales, y todos los esfuerzos son realizados para usarlos como vehículos de extensión. Como dijo un empleado de Caritas, "Los Centros de Madres son la fuerza integrante de las comunidades. Las mujeres se reúnen semanalmente cada dos semanas para coser o discutir problemas comunes. Algunas veces los hombres participan de estas reuniones. Las mujeres son el motor económico del país."

En teoría, los promotores rurales forman parte de la estructura de proyección. Son líderes comunales seleccionados por Caritas para promocionar nuevas tecnologías en sus comunidades. Sin embargo, tan sólo dos (Tutora y Sajama) de las 14 provincias, tienen promotores, y parece ser que éstos permanecen desde 1983 cuando Caritas llevó a cabo cursos de capacitación en el campo. Desde entonces no se han dictado cursos en el campo. Los líde-

res de los Centros de Madres desempeñan algunas veces el papel de promotoras. Caritas no hace planificación ni evaluación de proyectos. Los informes mensuales sobre los proyectos concluidos - cantidad de alimentos dados y número de beneficiarios - son preparados y enviados a la oficina central de Caritas en La Paz. Asimismo, se envían las solicitudes de los proyectos. Estas solicitudes son efectuadas en Caritas/Oruro por las comunidades, o miembros de la comunidad que deseen ayuda para ejecutar un proyecto. Los personeros de Caritas revisan las solicitudes sin visitar las comunidades debido a la falta de recursos para tal fin. Si el proyecto parece ser factible, se prepara una solicitud formal y se indica a los solicitantes que inicien los trabajos. Se les recuerda que el proyecto les pertenece a ellos y no a Caritas, y se les dice que si el trabajo es bueno los trabajadores recibirán a cambio, una vez que hayan terminado el trabajo, una ración de alimentos (40 Kg/trabajador) por veinte días de trabajo o su equivalente. Los alimentos son un incentivo y no un pago, por tanto la ración no se aproxima al jornal diario. Se les dice a los trabajadores que Caritas inspeccionará el trabajo una vez que éste haya sido concluido y les asignará un valor en alimentos por este trabajo.

Un supervisor inspeccionará estos trabajos, generalmente los fines de semana. Toda asistencia técnica, durante o después de la construcción, es provista por el perito agrícola. La asistencia técnica más allá de sus capacidades, en ocasiones ha sido proporcionada por otras agencias públicas o privadas que operan en el área, siempre en forma gratuita, porque Caritas no tiene recursos para contratar técnicos. Hay otras limitaciones en la provisión de asistencia técnica, entre ellas citaremos la disponibilidad de tan sólo dos vehículos para la oficina Caritas/Oruro.

El equipo de evaluación pidió al Director de Caritas/Oruro indicar sus necesidades más imperiosas. Y éstas son la de contar con un local para dictar los cursos de capacitación en Oruro, vehículos, fondos para aumentar los sueldos del personal, contratar técnicos y comprar semillas (de verduras y alfalfa) adecuadas para el altiplano. En cuanto a las semillas (de EE. UU), actualmente Caritas vende a la mitad del precio del mercado a las componentes de los Centros de Madres, quienes las cultivan en los invernaderos y venden los almácigos a los miembros de sus comunidades.

El equipo no pudo encontrar evidencias de la duplicación de esfuerzos o enfrentamientos entre Caritas y otras agencias que implementan actividades APT. Sin embargo, históricamente la sobreposición de zonas de acción de las agencias ha dado lugar a tensiones. Recientemente, las agencias han firmado acuerdos formales (convenios) para dividir las zonas de acción. Estos convenios han eliminado gran parte de estas tensiones. Caritas guarda cierto resentimiento hacia las otras agencias debido a

que éstas tienen una posición económica superior - mejores salarios, fuertes recursos para cubrir gastos operativos y acceso a financiamientos complementarios para proyectos y programas. Este resentimiento se agudiza por el hecho de que algunas agencias son Protestantes, y a veces evangélicas en un medio básicamente Católico - aunque el medio se convierte cada vez más Católico nominalmente a medida que penetra en las comunidades rurales más remotas.

Los siguientes comentarios sintéticos están relacionados con las visitas del equipo a varios proyectos APT en las provincias de Totorá y Sajama. Estas visitas fueron breves y las entrevistas con los campesinos a menudo se realizaron bajo condiciones que no eran las ideales. Las observaciones en las cuales se basaron los comentarios, son por tanto superficiales. Los proyectos visitados incluyen obras de riego, baños antisépticos para ovejas (o camélidos), corrales cubiertos (apriscos) e invernaderos.

La promoción del cultivo de verduras representa el mayor esfuerzo de Caritas en las áreas rurales, y la gente estaba dispuesta a hablar de esto, especialmente sobre sus problemas. Muchos se quejaron de que las carpas solares no duran y que son costosas y los ingresos por la venta de los productos locales no son suficientes para comprar los insumos. Hay varios tipos de carpas solares - con y sin burbujas - y hubo un debate sobre cuál de ellas era la más durable o cuál la mejor. Hubo quejas sobre los bajos índices de germinación (sólo 50% en un caso) de las semillas de verduras, y del alto costo de las mismas en el mercado. Un campesino, hizo notar que los comerciantes en Oruro para aumentar sus utilidades, mezclan semillas auténticas con las que no lo son, y pidió ayuda para comprar semillas auténticas en forma más directa.

Hubo varias solicitudes de más ayuda técnica en la producción de verduras. Una mujer se quejó de gusanos que se comen las hojas; otro hombre indicó que los terrenos no eran los adecuados para sembrar verduras. Estas entrevistas registraron cierto descontento con los invernaderos comunales que son promovidos a través de los Centros de Madres como primer paso a lograr réplica a nivel familiar. Parece haber surgido tensiones entre algunos participantes sobre el trabajo compartido en los trabajos de producción. Varios campesinos expresaron su fuerte deseo de construir invernaderos a nivel familiar - el equipo encontró tan sólo a pocos dispuestos a realizar este tipo de trabajo - pero actualmente los costos de las carpas solares parecen ser el mayor obstáculo.

Los Centros de Madres son el medio útil para introducir el cultivo de verduras en las comunidades rurales, y la falta de recursos obliga a Caritas a centrar su esfuerzos de extensión en los Centros. El hecho de que los campesinos deseen invernaderos

familiares, atestigua el gran interés en la producción de verduras en el área. Debe mencionarse que no toda la producción de verduras se la realiza en los invernaderos. Muchos campesinos siembran a campo abierto durante el verano, pero su conocimiento en horticultura proviene mayormente de su experiencia en los invernaderos. Existe una marcada preferencia por consumir verduras en su dieta, y su cultivo parecer ser el ideal. El altiplano es relativamente un área libre de pestes, y los beneficios nutricionales de las verduras son considerables.

Las comunidades visitadas por el equipo cuentan con productos agrícolas y con animales (ovejas y camélidos), aunque generalmente predomina uno de ellos. Debido al clima adverso en los últimos años, incluyendo devastadoras heladas, algunas comunidades parecen haber cambiado su dependencia económica de los animales. Nos manifestaron que las enfermedades en los animales son un serio problema. La falta de productos veterinarios en las comunidades e ignorancia sobre la manera de aplicarlos, es un mal sin solución. Los baños antisépticos claramente responden a las necesidades de las comunidades. Sin embargo, un baño antiséptico fue construido a orillas de un río y los componentes tóxicos contaminaron el agua. (Dudamos que este baño antiséptico haya sido construido con APT de Caritas.)

Caritas también ha promocionado la cunicultura, para carne y cuero, en algunas comunidades. La idea es que la cunicultura y la agricultura se complementan, ya que los conejos se alimentan con restos de vegetales. Sin embargo, algunas de las comunidades tienen la tradición por años de consumir carne de cordero y llama. Preguntas hechas al azar por el equipo en varios grupos entrevistados, evidenciaron que no sufren de escasez de carne. Es improbable que las personas que tienen un número razonable de ovejas y llamas, muestre interés por la cunicultura. Sin embargo, la presencia del equipo fue muy breve para pronunciar un veredicto final al respecto. Pero el asunto amerita cierta consideración posterior.

Los campesinos manifestaron aún otros problemas y necesidades. Algunas mujeres se quejaron de la falta de mercado para sus productos de lana, y un hombre muy elocuentemente solicitó más atención en salud ya que la salud es la base del trabajo y del progreso.

Indudablemente, la mayor necesidad de todos y expresada por casi todas las comunidades visitadas por el equipo, fue la de contar con fuentes de aguas sin contaminación - para sus ganados, huertas y consumo humano. Como manifestara un campesino, de nada sirve implementar un invernadero si no hay agua en las cercanías.

Las visitas al campo nos sugieren enfáticamente que los dos

proyectos que más responden a las necesidades e intereses de los campesinos, es la provisión de agua y la producción agrícola.

b. Aspectos y Conclusiones

- o En el esquema organizativo de CRS/Caritas, la responsabilidad está divorciada de la implementación: Caritas implementa, pero CRS recibe los alimentos y es el principal responsable ante USAID. Este arreglo es materia de fricción.
- o El rol de CRS - Caritas y las relaciones entre estas dos instituciones, no están bien definidos.
- o Caritas es una organización de caridad fundamentalmente y no de desarrollo. La misión de la Iglesia Católica y años de tradición la orientaron así, pese a los esfuerzos realizados para cambiarla desde 1983. Muchos de los aspectos y problemas aquí mencionados, derivan en última instancia de esta orientación.
- o La descentralización de decisiones a nivel de diócesis es una bendición como una maldición, tal como están las cosas ahora. Es una bendición ya que las decisiones a nivel de diócesis pueden responder mejor a las diferencias regionales, aspecto sustancial en Bolivia. Es una maldición, ya que con limitados recursos para el desarrollo, y el poder y autonomía de los obispos, es difícil lograr un consenso respecto a la asignación racional de estos recursos entre las muchas diócesis. Las autoridades diocesanas se resisten a la planificación centralizada, incluso ahí donde es imperiosa la planificación. Actualmente, existe la necesidad de contar con una planificación centralizada respecto a dónde se van a dirigir los recursos - en qué diócesis, o sea - cómo (en un sentido amplio) van ser usados.
- o Los esfuerzos de Caritas son dispersos, sus proyectos en general son a pequeña escala. El síndrome del picaflor es lo que se podría esperar de una institución carente de recursos y cuyo modo de respuesta es re-activo (volver a la misma comunidad ejecutando otros proyectos) en lugar de ser pre-activo (implementar un proyecto sin previa solicitud). Es necesario planificar y dirigir los limitados recursos y esfuerzos a niveles nacional y diocesanos para lograr el máximo efecto de desarrollo. En algunos casos, esto significará la preferencia por proyectos grandes. Sin embargo, esto no quiere decir que los proyectos APT de Caritas no hayan respondido a las necesidades ni contribuido, a su manera, al bienestar rural. El equipo piensa que estos proyectos sí han contribuido.
- o La estructura y procedimientos de Caritas son inadecuados

para una proyección de desarrollo efectivo en áreas rurales distantes.

- o Tan sólo se dicta un curso de cinco días durante el año, en el que parte del tiempo se lo dedica a la agricultura y pecuaria. En Oruro, se dan cursos tan sólo a mujeres y no son complementados con cursos práctico-demostrativos.
- o La presencia de Caritas en el campo para impulsar la extensión, retroalimentar, y proveer asistencia técnica a tiempo, no es continua. La asistencia técnica en general es pobre, y está a cargo de un sólo perito agrícola con base en Oruro.
- o Falta el diagnóstico de un sistema comunitario agrícola y pecuario previo al compromiso de recursos (principalmente alimentos) para un citado proyecto. Caritas responde únicamente sobre la base de solicitud de una comunidad, sin ver el lugar. Aunque tal solicitud refleje una necesidad para la comunidad, y el proyecto no sea el mejor (el más eficiente o aún el de mayor interés para la comunidad y a largo plazo) para aliviar las necesidades. Debiera conocerse bastante bien a una comunidad antes de ejecutar un proyecto en la misma.
- o Posee a que Caritas ejecuta trabajos respetables con los recursos que tiene a mano, la institución sufre de una falta crónica de recursos.
- o La oficina de Oruro cuenta tan sólo con dos vehículos.
- o Los sueldos de los empleados son bajos.
- o Las instalaciones físicas son estrechas o inadecuadas.
- o No existen recursos para complementar a los alimentos en proyectos de desarrollo - para materiales y asistencia técnica.
- o Caritas no tiene una planificación (formal) ni procedimientos de evaluación.
- o Caritas debe recurrir a la ayuda de Planning Assistance, pero dice que lo haría si tuviese recursos provenientes de la monetización de alimentos de Título II para poder mejorar su programa.

Recomendación # 2: Que Planning Assistance y USAID ayuden a CRS/Caritas a definir sus roles entre sí. Debiera darse mayor atención a las relaciones entre CRS/Caritas, con miras a alivianar las tensiones entre estas instituciones.

Recomendación # 3: Que los fondos puestos a disposición de Caritas por parte de PL-480 (Título III) o USAID después de haber mejorado su planificación, monitoreo y evaluación de actividades, mediante la monetización de alimentos de Título II, deben ser usados expresamente para proyectarse en el campo en forma eficiente. Los fondos debieran ser usados para planificar (a nivel nacional y diocesano), prestar asistencia técnica, comprar vehículos y otros equipos, y adquirir materiales para complementar con los alimentos en sus proyectos de desarrollo. Específicamente, Caritas debiera seleccionar áreas marginales de cada diócesis y centrar sus esfuerzos en dichas áreas, o sea proactivar en esas zonas. Esto enfrentaría al síndrome del "picaflor" y, en algunos casos, significaría el inicio de proyectos grandes que beneficiarían a áreas más extensas, tales como las "micro-regiones" (véase sección SNDC). Caritas podría continuar siendo reactiva (respondiendo a las necesidades de la comunidad) en ciertas áreas, tal como lo hace ahora. En áreas proactivas Caritas debiera estar permanentemente presente -por lo menos un perito agrícola. Debiera tomarse como modelo aquellos afines de FHI. En todos los casos, incluso aquellas áreas reactivas, Caritas debiera visitar la comunidad antes de comprometerse a apoyar proyectos en la misma. USAID o PL-480 podrían desembolsar fondos para el nuevo esquema, inicialmente para dos o tres diócesis. Planning Assistance debiera ayudar a Caritas a desarrollar métodos y una estructura de planificación a nivel nacional y diocesano, de tal manera que los esfuerzos y recursos puedan ser concentrados en ciertas diócesis, y en áreas marginales o micro-regiones dentro de estas diócesis.

Recomendación # 4: Que CRS/New York permita a CRS/Bolivia monetizar alimentos de Título II de PL-480 para cumplir con las recomendaciones indicadas líneas arriba. USAID/Bolivia y CRS/Bolivia debiera impugnar este punto en los términos más convincentes con CRS/New York. Caritas no podrá ejecutar sus proyectos en forma efectiva en el campo sin un incremento sustancial de recursos financieros. Sin contar con estos fondos, Caritas no podrá mejorar la administración de sus proyectos en forma adecuada ni satisfacer los requerimientos de PL-480 al financiar insumos complementarios. Tampoco podrá funcionar como una institución de desarrollo en las áreas rurales. Sobre todo, no podrá concluir efectivamente ningún proyecto rural sin un incremento financiero que le permita hacerlos.

3. FUNDACION CONTRA EL HAMBRE (FHI)

a. Evaluación del Programa Agrícola

El Programa Agrícola de Fundación contra el Hambre (FHI) es uno de los más grande que tiene al presente, este programa forma parte de sus programas de desarrollo rural integrado que abarcan además componentes de salud y nutrición. FHI es una pequeña institución, cuya misión es promocionar el desarrollo en áreas económicamente marginales. El equipo visitó los proyectos de FHI en la Provincia Pacajes del Departamento de La Paz, en ciertas zonas del Departamento de Oruro y la Prov. Tomas Frías al norte de de Potosí.

La Prov. Pacajes, tan duramente golpeada por la sequía de 1983-1984, es la principal zona productora de ovejas y camélidos del altiplano boliviano. El norte de Potosí es la zona más aislada del país, con caminos de tierra estrechos y peligrosos con curvas cerradas pendientes y accidentadas. FHI está dirigiendo sus esfuerzos para prestar atención a esta zona marginal tan largamente ignorada, y al presente es la única institución, entre las públicas y privadas, que trabaja en esta zona. La mayor parte de la discusión y análisis a continuación, están basadas en las visitas hechas a los proyectos en el área rural de Oruro y norte de Potosí, que dependen de la Oficina FHI/Oruro.

La estructura de FHI para la proyección en el campo, incluye dos técnicos: un ingeniero agrónomo y una nutricionista, a tiempo completo con base en Oruro. Según las necesidades, se tomarán los servicios de un médico veterinario, constructores y otros profesionales. 6 promotores varones, radican permanentemente en las áreas rurales donde FHI tiene sus programas. Estos permanecen 20 a 23 días en estos centros, y el resto del mes lo pasan en Oruro informando sobre las actividades y recibiendo instrucciones. Estos promotores tienen entrenamiento en varias áreas, pudiendo desempeñarse como maestros rurales y peritos agrícolas; y la mayoría de ellos provienen de un medio rural. (Ellos) hablan los idiomas locales, ya sea el Quechua o el Aymara o ambos. Un agrónomo a tiempo completo, tiene base permanente en la localidad de Caripuyo al norte de Potosí, desarrollando allí programas agrícolas. El agrónomo y la nutricionista con base en Oruro, realizan visitas a los proyectos una vez al mes aproximadamente.

Los esfuerzos de extensión de FHI se hacen importantes en sus Módulos de Desarrollo. Estos módulos están generalmente implementados en terrenos comunales e incluyen componentes tales como invernaderos (algunos para verduras y otros viveros de plantas), conejeras y porquerizas. El complejo

modular también incluye un salón de clases en donde se reúnen los líderes de la comunidad para recibir instrucción sobre salud, nutrición y agricultura y pecuaria, éstos cursos son dictados por promotores. Los componentes modulares refuerzan la instrucción. Los promotores reciben instrucción del personal técnico de FHI.

A pesar de que FHI no se basa exclusivamente en estos módulos para la transferencia de tecnología, éstos están diseñados para desempeñar un rol muy importante. Cada módulo sirve a muchas comunidades. En el esquema ideal, las técnicas se transfieren del módulo hacia la comunidad (u otra colectividad), y de la comunidad a las familias. A nivel comunitario, FHI trabaja a través de los Centros de Madres que se consideran como medio aptos para la transferencia de tecnología a la comunidad.

El equipo visitó varios proyectos en las áreas indicadas. Los proyectos incluyen trabajos de riego, baños antisépticos e invernaderos. La discusión y análisis que a continuación se detallan están basadas en estas breves visitas.

Los campesinos demostraron gran interés por la construcción de invernaderos, que durante muchos años han significado un avance importante para FHI. Los invernaderos son un componente modular que parece haber logrado popularidad entre los campesinos. FHI ha promocionado la construcción de invernaderos a nivel comunitario, y ha habido muchas réplicas a nivel de grupos y de familias. Aproximadamente 90 de ellos fueron implementados en la zona de Huanuni, donde FHI ha provisto asistencia técnica. Estos parecen estar manejados y ser propiedad de barrios o grupos familiares. En una comunidad se encontraron varios invernaderos familiares que datan de la sequía de 1983; éstos fueron iniciados por una nutricionista de FHI. Sin embargo, parece que la réplica de los invernaderos datan de años anteriores - en algunos casos desde la sequía de 1983-1984. Los campesinos afirmaron que debido a la actual crisis económica, no tienen los recursos suficientes para comprar los materiales, especialmente aquellos para las carpas solares. FHI también promocionó y prestó asistencia para la producción de verduras sembradas a campo abierto y a gran escala durante la temporada lluviosa de verano. Hubo también la habitual discusión entre ellos sobre qué tipo de carpa solar dura más y cuál era la mejor. Varios afirmaron que las carpas de nylon no duran.

En una comunidad, FHI ha implementado cuatro invernaderos para 38 familias - aproximadamente 9 familias en cada uno. En otra comunidad había dos invernaderos, cada uno sirviendo 15 familias aproximadamente. Según el agrónomo de FHI, las medidas límite para construir un invernadero son tres por 11 metros. Con más de 15 familias en un invernadero, la cose-

cha a ser dividida entre ellas es muy reducida, y surgen diferencias a raíz del trabajo. Varios campesinos manifestaron el deseo de tener invernaderos a nivel familiar y ya no a nivel comunitario. Actualmente, FHI proporciona semillas a los Centros de Madres.

En lo que respecta a la pecuaria, FHI está tratando de introducir la crianza de conejos (para carne y lana) y cerdos de raza - Yorkshire y Hampshire. Los comentarios del equipo sobre los programas de Caritas sobre los conejos, son aplicables en este contexto. En Pacajes, la mayor zona productora en ovejas y camélidos, es muy poco probable que los campesinos se interesen en la crianza de conejos. Esta zona no carece de carne y hay preferencia por la carne de cordero y llama. Sin embargo, FHI parece haber tenido cierto éxito en la promoción de crianza de conejos en comunidades cercanas a las minas. Existen dos razones que deben tomarse en cuenta: primero, éstas son zonas pobres en animales, por tanto es probable la escasez de carne; y segundo, hay muchos quechuas en esta zona que se dedican más a la crianza de conejos, ya que por tradición algunos de ellos crían y comen cobayos, y son semejantes a los conejos, argumento muy válido. Con la excepción de algunas comunidades localizadas a orillas del lago, los Aymaras no tienen la tradición de criar ni comer cobayos. Los campesinos del norte de Potosí tendrían cierto interés para criar conejos, debido a la poca cantidad de animales y mayor densidad poblacional Quechua. Por tanto, sería más aconsejable promocionar la crianza y consumo de conejos en esta zona. Asimismo, los cobayos podrían ser los mejores candidatos a promocionarse, si la meta principal es la de proveer carne.

Con respecto a los cerdos, se puede decir que la sustitución de cerdos de raza por criollos tiene que ver con un ajuste considerable tanto de actitudes como de comportamiento entre los campesinos - ajustes que no lo harían a menos de existir incentivos de peso. Evidentemente, han habido errores clásicos en los esfuerzos para reemplazar los cerdos criollos por los de raza. En el área de Caripuyo, norte de Potosí, los cerdos criollos paren en la basura libremente y por tanto no requieren atención. En contraste, las nuevas razas requerirán chiqueros especiales, montones de comida preparada, y prácticas de administración que demandan tiempo. Considerarán los campesinos que esto vale la pena, especialmente si los cerdos son usados para proveer a la familia carne y grasa? A la fecha, diez campesinos han comprado cerditos de raza del módulo de Caripuyo. FHI debe monitorear de cerca la receptividad de los campesinos a los nuevos cerdos.

El equipo visitó los baños antisépticos y el vivero de plantas en el invernadero construidos en el área del módulo de Caripuyo, pero no hubo comentarios al respecto.

Los campesinos y pastores de Pacajes, tanto como los de Oruro y norte de Potosí manifestaron que la mayor necesidad de sus comunidades es contar con agua potable. El equipo quedó impresionado porque todas las comunidades visitadas expresaron que la mayor necesidad de sus comunidades es el agua potable.

b. Aspectos y conclusiones

- o La estructura actual para promocionar el desarrollo agrícola y pecuario, es sólida
- o A pesar de que FHI diagnostica las necesidades a nivel comunidad y los actuales sistemas de agricultura y pecuaria, a fin de adecuar la nueva tecnología, aún hay que mejorar este proceso.
- o No existe un esquema formal para las evaluaciones internas del impacto de los proyectos.

4. SERVICIO NACIONAL DE DESARROLLO DE LA COMUNIDAD SNDC

a. Programa Rural

El Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad (SNDC) es una agencia de desarrollo para las comunidades patrocinado por el Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios. El SNDC es la única agencia estatal que participa actualmente en el programa de PL-480. Esta difiere de las agencias privadas voluntarias en su participación: mientras las agencias privadas implementan el total de subprogramas de Título II de PL-480, el SNDC participa tan sólo del subprograma APT. Además de su oficina central en La Paz, el SNDC cuenta con oficinas departamentales, todas con oficinas zonales departamentales. A través de las oficinas zonales, el SNDC proyecta su presencia a las comunidades. La discusión y el análisis que a continuación se presentan, están basadas en las visitas del equipo de evaluación a la oficina zonal de Patacamaya, en la localidad del mismo nombre, provincia Saavedra del Departamento de La Paz. Todos los proyectos visitados se encuentran en la provincia Loayza.

La oficina de Patacamaya está dirigida por un jefe zonal, y hay un asistente administrativo que depende de él. El Jefe de una oficina zonal del SNDC puede o no, ser un técnico. La oficina de Patacamaya cuenta con un técnico agrícola (perito) y un constructor civil. Cada oficina zonal generalmente cuenta con tres promotores; el sereno, en ocasiones, puede desempeñarse como promotor, si es que está calificado para hacerlo. Actualmente, la oficina de Patacamaya tiene dos promotores porque uno de ellos renunció por un trabajo mejor remunerado (los promotores reciben un salario mensual de Bs 120 - \$us 50.-). El SNDC pier-

de personal calificada a todo nivel, éstos prefieren trabajar en el sector privado u organizaciones internacionales, debido a los bajos salarios. El promotor es la persona clave; pasa más de 20 días/mes en el campo trabajando en los proyectos, y el tiempo restante está en las oficinas zonas informando y recibiendo instrucciones.

La oficina de Patacamaya no tiene vehículos. En un tiempo, el SNDC proporcionó motocicletas a sus promotores, pero debido a los accidentes fatales, se tuvo que retirarlos. Los promotores que trabajan en la Provincia Loayza, se trasladan en el mejor medio posible ya sea a pie, en camión o buses. Los viáticos son bajos e insuficientes.

El SNDC es dueño de la oficina de Patacamaya, que en parte incluye un pequeño complejo de viviendas para el personal. Pero esto no se generaliza, porque los locales de las otras oficinas zonales y las viviendas para el personal son casi generalmente alquiladas. El SNDC prefiere pagar los alquileres de un local, debido a que la oficina zonal debe ser trasladada a otro lugar cada cinco o seis años, para estar más cerca de las cambiantes áreas de desarrollo. El SNDC prefiere que las oficinas zonales y las viviendas para el personal sean construidas con recursos externos, y después de cinco o seis años, ser entregadas a la comunidad. Las oficinas departamentales proporcionan ayuda técnica a las oficinas zonales. Las oficinas departamentales cuentan con ingenieros civiles, hidrólogos, arquitectos, agrónomos, economistas, sociólogos y otros profesionales, aunque algunas de ellas cuentan con más profesionales que otras. Aparentemente la oficina departamental de La Paz, es la que cuenta con más profesionales.

Al presente, el SNDC tiene dos formas de enfocar las necesidades de desarrollo de las comunidades. Existe lo que se podría llamar el enfoque tradicional, usado por el SNDC por varios años. Luego está el nuevo enfoque, operando desde hace un mes aproximadamente y que es parte vital de los actuales esfuerzos de re-estructuración del SNDC. A continuación consideraremos el enfoque tradicional.

Bajo el enfoque tradicional, el promotor detecta las necesidades de la comunidad y presenta un informe a su oficina zonal, o una comisión de la comunidad presenta una solicitud a la oficina zonal. Luego, la oficina zonal envía a la comunidad a su técnico agrícola, o constructor (o ambos) para tener más información al respecto. En base a esta información, la oficina zonal elabora un informe describiendo el proyecto la que es enviada a la oficina departamental, donde es revisado por el Consejo Técnico de la Oficina de Proyectos. Si el proyecto es grande (Por ejm. un sistema de riego) el personal técnico de la oficina departamental visita la comunidad y definitivamente desempeña el rol más importante para diseñar el proyecto. Una

vez que el Consejo Técnico aprobó el proyecto, es enviado para la aprobación del Director departamental y de allí al encargado (departamental) del monitoreo de las actividades APT. Una vez concluido con estos detalles, la oficina zonal recibe la notificación y se inicia el trabajo.

El nuevo enfoque para determinar las necesidades de desarrollo de las comunidades está direccionado bajo el concepto de "Micro-Regiones". Una micro-región incluye varias comunidades que tienen casi la misma ecología, la misma base económica, y las mismas tradiciones y necesidades. Teóricamente, el promotor conoce las comunidades rurales y tiene noción de los constituyentes de una micro-región. El generalmente selecciona los grupos de comunidades, reúne a sus líderes (ancestrales u otros), discute los proyectos con ellos, y les pregunta si desean participar en una micro-región. Si aceptan, el promotor prepara un perfil de la micro-región y lo presenta a su jefe zonal. El perfil puede contener muchos proyectos sugerentes; y puesto que hay tres promotores, el jefe zonal puede recibir más de un perfil. El Jefe envía estos perfiles a la oficina departamental, donde son revisados por el personal técnico de la Oficina de Proyectos.

La Oficina de Proyectos debe decidir en qué micro-región(es) se trabajará. Para tomar esa decisión puede ser necesario visitar la(s) región(es). Una vez que la decisión ha sido tomada, un equipo multidisciplinario integrado por un economista, sociólogo y un agrónomo se hacen presentes en la micro-región, permaneciendo ahí por muchos días para recolectar más información al respecto. Este equipo en base a los datos recolectados, prepara un informe y lo presenta al director departamental. Si éste da su visto bueno, se invita al Jefe Nacional de la oficina de Proyectos del SNDC y un representante del donante internacional (aquí, alguien de la oficina de Título II de PL-480 USAID) para revisar el informe.

Si el resultado de todas las revisiones son aún favorables, de nuevo se envía un equipo técnico de la oficina departamental a la micro-región, para consultar con los líderes de la comunidad sobre los proyectos prioritarios en el plan de la micro-región. Es imperioso que estos líderes tomen parte activa y decisiva al establecer las prioridades. Una vez logrado esto, el equipo técnico retorna a su oficina departamental donde empieza el diseño del primer proyecto para la micro-región. Una vez aprobado por el director departamental, el diseño del proyecto es enviado a La Paz para su aprobación por la Oficina Nacional de Proyectos y por el donante internacional. Cuando el proyecto ha sido aprobado a todo nivel, sólo entonces estará listo para su ejecución. El SNDC no ejecuta más de un proyecto por micro-región por trimestre.

La capacitación y la ayuda técnica para trabajos de infraestruc-

tura tales como sistemas de riego, serán proporcionados por los promotores juntamente con el personal de apoyo técnico zonal y departamental.

Es importante notar que el SNDC no pretende que el nuevo enfoque reemplace al tradicional. Ambos enfoques continuarán, pero se diferencian en los tipos de proyectos que apoyan. El enfoque tradicional continuará respondiendo a las necesidades de las comunidades en proyectos de infraestructura únicos, tales como los baños antisépticos y apriscos. Estas necesidades no estarán enfocadas en el contexto de las micro-regiones, aunque las solicitudes de las comunidades para tener estos servicios como parte de las micro-regionales, serán considerados sobre la misma base que aquellas comunidades que no son parte de las micro-regiones.

El enfoque de las micro-regiones centrará su atención en proyectos mayores de infraestructura - sistemas de riego, construcción de puentes y caminos. La idea es que mediante la concentración de recursos en proyectos grandes en micro-regiones cuidadosamente seleccionados donde el SNDC activará durante un periodo de cinco a seis años, las ganancias del desarrollo sean auto-sostenidas y en última instancia, mayores. Tal como se mencionó anteriormente, el enfoque de micro-regiones es la piedra fundamental para la actual reestructuración del SNDC. Este enfoque tiene el apoyo y el entusiasmo de muchos jóvenes bolivianos con buena instrucción, que desean que el SNDC vuelva al status respetable que una vez tuvo.

El equipo visitó muchos proyectos APT del SNDC en las comunidades Aymaras de la provincia Loayza del Departamento de La Paz. En la zona de Sixilla Alta, un valle cerca a La Paz que goza de clima templado y con graves problemas de agua - torrencias en verano y seco en invierno - el SNDC ha construido muros defensivos para proteger los caminos y las huertas de la fuerza destructora de las inundaciones en verano. Pero estos muros construidos con piedras compactadas con ramas de árboles, generalmente no duran más que para una temporada de inundaciones. Existe la necesidad de construir muros más consistentes hechos de hormigón. Sin embargo, el SNDC no tiene los fondos necesarios para los materiales. Por esa razón, para reconstruir los muros defensivos se acude a APT.

En la misma zona, el SNDC ha acudido a APT para construir un sistema de riego para servir a seis comunidades. El largo canal de tierra serpentea lentamente por la empinada ladera, con ocasionales acueductos de eucaliptos partidos y ahuecados atravesando las quebradas, venciendo de esta manera los lugares más agrestes de la montaña. Si se lo limpia periódicamente, estos acueductos de madera podrán durar treinta años. Sin embargo, una pequeña mazamorra (comunes en la zona) pueden ser muy destructiva en uno de los plegamientos, es una amenaza constante

para la integridad del acueducto como también para el camino de herradura a lo largo del plegamiento. Un acueducto de hormigón armado tipo pasarela solucionaría este problema. Pero, el SNDC no cuenta con los recursos necesarios.

El SNDC ha construido otro sistema de riego, esta vez en el fondo del valle cerca de la comunidad de Chivisivi. El sistema ha mejorado los cultivos en la zona, donde produce una variedad de frutas las que son llevadas hasta los mercados urbanos del altiplano. En la comunidad de Cuivivi, que tiene un liderazgo progresista y bien organizado, el SNDC construyó una escuela con amplias instalaciones y viviendas contiguas para maestros, con APT. La comunidad apoyó con mano de obra, estuco y calamina. En la misma comunidad, el SNDC también apoyó con alimentos la construcción del sistema de riego y agua potable; para esta obra, los comunarios pusieron la mano de obra, la tubería plástica, los materiales para la obra de toma situada en la parte alta del pueblo, y los materiales para el tanque de almacenamiento ubicado en las cercanías de la escuela. Antes de concluir este sistema de agua, los comunarios se veían obligados a consumir el agua salada del río cercano. Los líderes de la comunidad ahora están hablando sobre la construcción de una posta sanitaria y un nuevo cementerio - esta vez al frente del río, cuyas aguas torrentosas destruyen lo que encuentran a su paso durante la época lluviosa. Si los proyectos observados por el equipo en la Provincia Unayza son típicos del SNDC, hay preferencia por ejecutar proyectos arandes. En esta zona no hay invernaderos, debido al clima favorable que gozan durante todo el año. Los proyectos visitados parecen responder a las necesidades de la comunidad. El SNDC, a pesar de sus limitaciones financieras, ha sido realizando obras sorprendes.

b. Aspectos y conclusiones

- o El SNDC tiene serias limitaciones financieras, por tanto no pueda cumplir a cabalidad su mandato de desarrollo. Los bajos salarios, insuficientes fondos, falta de equipo tales como vehículos, limitan los alcances del SNDC en el campo. Además, el SNDC no tiene acceso a los recursos para complementar con los alimentos en sus proyectos de desarrollo.
- o La reestructuración del SNDC alrededor del concepto de micro-regiones es un paso positivo, pero servirá de poco a menos que se eliminen las limitaciones financieras.
- o El enfoque de micro-región requiere el máximo de responsabilidad por parte de los promotores y oficinas zonales. Es razonable preguntarse si la actual capacidad técnica a nivel zonal (donde nadie está capacitado más allá del perito), es el adecuado para encarar este nuevo enfoque de la mejor manera posible.

Recomendación # 5: Que el SNDC tenga fondos disponibles, provenientes de PL-480 (Titulo III) o USAID, a través de la monetización de alimentos de Titulo II, para el expreso propósito de proyección al campo en forma más efectiva. Estos fondos debieran ser usados para cubrir los costos de proyectos incluyendo la compra de vehículos y otros equipos, y compra juiciosa de materiales (Ejm. acero, cemento) para complementar los alimentos en sus proyectos de desarrollo. Inicialmente, USAID o PL-480 estarían dispuestos a desembolsar fondos para usarlos tan sólo en tres de las cuatro oficinas zonales. Asimismo, el SNDC, en su nuevo enfoque de micro-regiones, debiera considerar la posibilidad de contratar los servicios de un técnico (por ejm. un agrónomo) superior en nivel al perito, para cada una de las oficinas zonales.

C. PLANIFICACION, IMPLEMENTACION, MONITOREO Y EVALUACION

A pesar de las grandes diferencias entre las cuatro agencias voluntarias privadas en su capacidad de planificación, implementación, monitoreo y evaluación de proyectos, hay muchas similitudes para garantizar una sección que tenga que ver con cada uno de estos tópicos en general. Las observaciones hechas sobre el ciclo del proyecto (planificación, implementación, monitoreo y evaluación) y las recomendaciones para cada aspecto de los ciclos del proyecto, están destinadas a las cuatro agencias.

1. Planificación de Proyectos

Uno de los fuertes del programa APT es su sistema de planificación desde los niveles más bajos. Exceptuando los Módulos de Desarrollo de FHI, y la mayoría de los proyectos urbanos, una gran parte de los proyectos son "planificados" por la comunidad o los participantes. Los bajos niveles de educación y escasos conocimientos técnicos de los miembros de la comunidad, afectan seriamente la planificación desde abajo. Las agencias, con recursos limitados y limitada capacidad técnica, no han podido maximizar los esfuerzos para este enfoque de planificación.

El enfoque de planificación actual toma la forma de una simple solicitud que presentan las comunidades a las agencias para implementar un proyecto. Esta solicitud incluye un simple diagrama del proyecto y la lista de participantes y beneficiarios. La agencia revisa el proyecto propuesto, algunas veces visita la comunidad para un chequeo in-situ, pero a menudo debido la falta de capacidad de la agencia, simplemente se lo aprueba y se firma un acuerdo con los representantes de la comunidad.

La implementación se inicia tan pronto como el proyecto ha sido aprobado, y a menudo antes que se lo apruebe, en casos cuando los

participantes consideran que es urgente la ejecución del proyecto. La falta de recursos y personal técnico es importante, pero un factor determinante es la falta de evaluación y planificación por parte de las agencias. Las agencias en general, carecen de metodologías y una visión del desarrollo local. Esta falta de visión de desarrollo local, es característica del síndrome del picaflor. Proyectos interesantes y aparentemente sólidos son escogidos por la agencia en una u otra comunidad, sin tomar en cuenta el contexto general, la factibilidad económica o el impacto potencial. A menudo, varios proyectos son ejecutados en la misma comunidad, sin tomar en cuenta la inter-relación de los proyectos o la prioridad en la cual deben ser ejecutados. FHI, entre todas las agencias, es quizás la menos deficiente en este aspecto, especialmente en sus Módulos de Desarrollo. Sin embargo, con respecto a las otras agencias, a FHI le falta un enfoque general de desarrollo fuera de sus Módulos de Desarrollo.

En parte, el síndrome de picaflor es debido a la evolución del programa APT de un programa de emergencia a un programa de desarrollo. A principios, el alimento debía alcanzar a la gente necesitada, y el proyecto era más un justificativo para distribuir los alimentos que un esfuerzo de desarrollo. Actualmente, las necesidades básicas humanas de cualquier comunidad que se beneficia con APT son tan grandes que cualquier proyecto tiende a aliviar una de sus necesidades hasta cierto punto. A medida que el programa APT se convierte cada vez más en un programa de desarrollo, los recursos y la atención debieran ser empleados para ayudar a las agencias a aumentar su capacidad técnica a fin de ayudar a la comunidad a planificar, implementar y mantener el proyecto.

Recomendación # 6: Planning Assistance debe ayudar a las Agencias a desarrollar un sistema de planificación para usarlo a nivel comunitario que ayude a redireccionar el enfoque del programa de proyectos aislados a uno de desarrollo comunitario. La planificación debiera priorizar las necesidades comunitarias, explorar las realidades de implementación de un proyecto, su impacto potencial, y las consecuencias de la ejecución del proyecto. Como parte de ese sistema de planificación, se podría incluir la formación de un grupo nuclear de consultores a corto plazo para trabajar con el personal de todas las agencias a fin de desarrollar sus capacidades de planificación, implementación, monitoreo y evaluación de paquetes técnicos por tipos de proyectos. Por ejemplo, los proyectos de riego operan mejor cuando son construidos como sistemas de cuencas de ríos, con manuales operativos y de manejo, y trabajo de extensión para lograr óptimas producciones agrícolas.

2. Implementación de Proyectos

Los proyectos son implementados por los participantes o por las comunidades, con la excepción de los proyectos urbanos donde las Alcaldías Municipales están incluidas, y algunos proyectos rurales.

donde puede estar incluida una tercera agencia. Sin embargo, la gran mayoría de los proyectos son implementados por los mismos miembros de la comunidad, con poca o ninguna participación de las agencias. Las agencias tienden a reducir sus roles en esta fase de los proyectos para inspeccionar a la conclusión del proyecto para distribuir las raciones de APT.

Conjuntamente la planificación, las comunidades necesitan asistencia para implementar sus proyectos. Esta asistencia técnica debería darse por eja. para la correcta mezcla del cemento, uso de los fertilizantes, tipo de semillas y otros. Actualmente, las agencias carecen de recursos (humanos y materiales) para proporcionar este tipo de asistencia.

Sin embargo, un aspecto muy serio para la implementación de proyectos, es la falta de atención a las organizaciones institucionales a nivel local. La mayoría de los proyectos son ejecutados por grupos de trabajadores. Estos grupos se dispersan una vez que el proyecto ha sido concluido. Luego, tan pronto ha sido concluido el proyecto, se presentan los problemas de mantenimiento. Algunas veces, la comunidad tiene una organización informal para manejar un proyecto, tales como la distribución de agua en un sistema de riego y su mantenimiento regular. A menudo, las comunidades comienzan a improvisar una organización, donde antes no había, o donde la institución existente no es la más adecuada para prestar atención a un proyecto grande. Una comunidad local no es la institución básica adecuada para mantener un camino o un sistema de riego. Todos los proyectos necesitan organizaciones institucionales o de fortalecimiento. Los proyectos que integran las comunidades casi siempre necesitan nuevas y más instituciones circundantes fuera de la institución comunitaria.

Si un programa APT de la agencia dirige su atención a una micro-regional de desarrollo, es muy urgente la necesidad de contar con una organización institucional o de fortalecimiento. El mantenimiento de todos los proyectos requiere ser fortalecidos e implementados por organizaciones locales, por eja. gobiernos locales. Las instituciones débiles son un serio factor limitante para el desarrollo en áreas urbanas y rurales de Bolivia, y el programa APT ofrece una oportunidad para encarar estos problemas. Aunque el programa APT se vería imposibilitado de solucionar estos problemas, sin embargo puede ayudar a construir y reforzar las instituciones de gobiernos locales. Sin una forma de institución local permanente, las obras públicas no serían mantenidas en forma adecuada. La durabilidad de los proyectos depende definitivamente de la habilidad de la comuna para generar fondos para mantener los proyectos. Los caminos, los sistemas de riego y otros proyectos que integran las micro-regiones, pueden ser usados para construir instituciones de gobierno local con más alcance que las comunitaria. Se necesita apoyo técnico durante la implementación de los proyectos en comunidades que enfrentan por primera vez la experiencia de uso de materiales o insumos. Las agencias deberían determinar si

existen estas necesidades. Durante esta fase, debiera buscarse la asistencia técnica de las instituciones de desarrollo, tales como las Corporaciones de Desarrollo regionales, el Servicio Nacional de Caminos (SNC), y otras agencias.

3. Monitoreo y Evaluación de Proyectos

Nuevamente, exceptuando el sistema de Monitoreo y Evaluación (M & E) de FHI en sus módulos de desarrollo, ninguna de las agencias monitorea ni evalúa sus proyectos. Actualmente, el proyecto es inspeccionado cuando ya está concluido simplemente para distribuir las raciones APT. En general las agencias tratan de visitar los proyectos durante la implementación para revisar el progreso de los mismos. Estas visitas varían, desde la presencia diaria en algunos proyectos villas de ADRA/OFASA, hasta una sólo inspección a la conclusión del proyecto para distribuir los alimentos. La impresión del grupo sobre muchos proyectos APT, especialmente aquellos dirigidos a la producción agrícola, es que muestran un gran potencial de impacto significativo. Las cuatro agencias necesitan una sistema de monitoreo para ayudarles a manejar la implementación de sus proyectos, y una sistema de evaluación que permita medir el impacto del proyecto.

Recomendación # 7: Que USAID, a través de Planning Assistance, desarrolle un sistema de monitoreo y evaluación que pueda ser usado por todas las agencias para monitorear la implementación de sus proyectos, y medir el impacto. En la planificación de proyectos, debieran establecerse patrones específicos que permitan a la comunidad y a la agencia detectar problemas de implementación y buscar soluciones, así como un número de indicadores para evaluar el impacto de un proyecto una vez concluido este. Debiera llevarse un archivo de la "comunidad" en lugar de un archivo del proyecto. FHI está implementando un archivo comunitario, que podría ser usado como modelo por las otras agencias.

D. COSTOS ADMINISTRATIVOS DE LAS AGENCIAS

Un área del manejo de programas que afecta a todas las agencias exceptuando el SNDC, es el asunto de los costos administrativos para el personal de planta como de apoyo y para el desarrollo de los proyectos. Actualmente, ADRA y FHI reciben ayuda de AID/W de los fondos del Outreach Grant para cubrir la mayor parte de costos del personal de planta y apoyo en sus oficinas regionales y nacional, y costos de desarrollo de proyectos. En el caso de FHI, casi dos terceras partes de estos costos administrativos son cubiertos con fondos del Outreach Grant. ADRA es menos dependiente, esto debido a su amplio programa del cual recupera fondos de los envases y aportaciones, para cubrir algunos de sus costos. Sin embargo, el Outreach Grant ha sido la clave de estas dos agencias, para poder contratar personal especializado para dirigir sus amplios programas, y permitirles abrir sus oficinas en Bolivia. Estos fondos expiran a

fines del AFBB, y AID/Washington dijo que no podrá ampliarlos más. La expiración de estos fondos puede ser saludable para ADRA y FHI, ya que el Outreach Grant afecta la neutralidad de las así llamadas agencias voluntarias privadas. Con la oficina de ADRA/Washington cubriendo solamente el salario del director nacional de ADRA/Bolivia, sus operaciones de Título II de PL-480 dependen casi completamente del financiamiento de AID. Sin el soporte financiero de AID, estas dos organizaciones no podrían implementar el programa APT en Bolivia.

Los programas operados por ADRA y FHI tienen impacto de desarrollo. Debieran hacerse todos los esfuerzos para buscar una solución a los costos administrativos de estas agencias. Primero, se debe alentar a ADRA y FHI a obtener mayor apoyo económico de sus oficinas matrices. Segundo, USAID podría conseguir fondos de OPG para cada una de estas agencias de los sectores relaciones como ser salubridad y nutrición, para cubrir estos costos locales (State 168142). Además, USAID podría considerar monetizar un porcentaje de los alimentos de Título II para cubrir algunos de estos costos. Esto podría ser hecho a través de la creación de un Comité de Monetización, con una agencia que sirva como implementadora de la monetización, y el comité para decidir sobre los desembolsos a las agencias. Sin embargo, debiera tenerse cuidado para asegurar que los fondos resultado de la monetización de alimentos, sean usados para cubrir los costos directos del proyecto, tales como materiales, herramientas, transporte, asistencia técnica y costos administrativos necesarios y directamente relacionados con el programa a fin de asegurar que estos insumos lleguen a destino.

Es importante recordar que los alimentos de Título II de PL-480, ya sean distribuidos o monetizados, son para beneficiar directamente a la población pobre del país anfitrión. Inherente a esto, la agencia que desee ser un patrocinador debe ser capaz de cubrir sus costos básicos de administración con el apoyo que le brinde su oficina matriz en los EE. UU.

Para CRS/Caritas, los fondos del Outreach Grant para ADRA y FHI, en efecto han creado un campo de juego desigual en términos de poder implementar buenos proyectos APT. Gracias al financiamiento de AID, ADRA y FHI han podido responder en forma asequible a las iniciativas de planificación y manejo de proyectos implementados por Planning Assistance. El elemento esencial aquí es el poder contratar personal especializado para ejecutar los aspectos de planificación mejorada de proyectos. CRS/Caritas no ha tenido acceso a estos recursos, y sus programas APT, especialmente en el área rural, virtualmente carece de planificación, monitoreo y evaluación. Si se realizan esfuerzos para conseguir fondos del OPG para ADRA y FHI, estos también debieran ser ampliados para CRS/Caritas. Esto daría un margen para asegurar que las tres agencias tienen un trato igual y los mismos recursos para ejecutar sus programas APT.

Recomendación # 8: Que USAID explore la posibilidad de obtener fondos del OPG para ADRA, FHI y Caritas para cubrir sus costos administrativos; que USAID monetice un porcentaje de alimentos de Título II para cubrir costos directamente relacionados con la implementación de proyectos; que USAID aliente a ADRA y FHI a obtener más ayuda económica de sus oficinas matrices.

E. EFECTOS DESINCENTIVANTES

No era mandato del equipo de evaluación el determinar el impacto macro-económico del programa de PL-480, ni siquiera el impacto micro-económico de las firmas y productores. Tal evaluación formal implicaría un análisis más técnico. Además, hubiera necesitado tratar los tres Títulos de PL-480 por separado, ya que cada Título usa alimentos en una forma diferente y probablemente tengan diferentes impactos macro y micro-económicos. Sin embargo, tomaremos al azar algunos comentarios en base a nuestras observaciones.

Las dos mayores críticas son a menudo llevadas a nivel del programa PL-480 especialmente Título II. Primero, se argumenta que los alimentos que entran al país, son colocados en el mercado mediante la monetización o distribuidos entre las familias a través de APT, crean desincentivos para la producción agrícola en ciertos sectores de Bolivia (es decir, entre individuos y firmas que de otra manera producirían tales alimentos). Segundo, se argumenta que los alimentos distribuidos entre las familias, a través de APT, crean una dependencia peligrosa - las familias beneficiarias pierden el incentivo de ser auto-suficientes mediante su propia producción. Antes de argumentar los puntos anteriores, se debe mencionar que algunos comentarios sobre la actual situación económica de los campesinos y mineros en Bolivia, son una realidad.

El equipo visitó muchas comunidades rurales y urbanas durante su mes de estadía en Bolivia. Algunos de nosotros hemos trabajado durante años con poblaciones urbanas y rurales en América Latina. En el campo encontramos que bajo los patrones de América Latina (exceptuando Haití) los campesinos viven en condiciones de extrema privación. La sequía, inflación, deterioro económico, y devastadoras heladas han atacado las áreas rurales con una fuerza devastadora. Hoy en día, el hambre es un mal que se ha expandido en el campo. Los campesinos se sienten desmoralizados y desesperadamente buscan maneras de sobrevivir - emigrando a las ciudades, o a los campos de coca en Cochabamba. Las condiciones en los centros mineros no son mejores.

El primer argumento, que la distribución de alimentos de Título II de PL-480 crea desincentivos a la producción agrícola nacional, el equipo lo considera como algo teórico, dadas las extremas condiciones económicas que prevalecen actualmente en el país. Este argumento, que convenientemente ignora estas condiciones, está basada en una aplicación abstracta y fácil de la teoría económica. Uno se pregunta,

podría esta gente marginal obtener el poder adquisitivo para que su demanda de alimentos sea efectiva en los mercados, y por ende estimule la producción agrícola?

Hay algo más de mérito en el segundo argumento. Evidentemente, una distribución casual y descuidada de alimentos a las familias, podría producir una dependencia peligrosa. Sin embargo, vemos que esto no ocurriría. En la mayoría de los casos, los alimentos son usados para construir proyectos de infraestructura - caminos, sistemas de riego, diques y promocionar la producción agrícola. Tal infraestructura mejora la producción a largo plazo en las comunidades, y proporciona la estructura en la cual las familias tienen el incentivo de ayudarse a sí mismas - por ejem. producir y comercializar sus verduras y otros productos. De esta manera, el desarrollo se convierte en auto-sostenimiento. Aún los pequeños trabajos, como son los baños antisépticos y apriscos, pueden ser determinantes para el aumento de la producción a corto plazo.

En suma, el equipo de evaluación cree que los argumentos en contra del programa Título II de PL-480, no son válidos y se requiere estudios más profundos para determinar si los efectos desincentivantes y de dependencia son un factor que realmente está ocurriendo en Bolivia.

F. ASPECTOS SOBRE EL COMPONENTE VIAL

Aunque la mayor parte de los proyectos de construcción de caminos por APT están siendo ejecutados por ADRA, las otras agencias, especialmente FHI, y en menor grado CRS/Caritas y SNDC también están implementando proyectos viales. Por tanto, los aspectos y recomendaciones que ensanan de la siguiente discusión, son aplicables a las cuatro agencias. Durante las 4 semanas de evaluación se visitaron los siguientes caminos:

Camino	Longitud (Km)	Agencia Responsable
Av. Periférica - La Paz	5.4	ADRA
Lambate-La Plazuela	65.0	ADRA
Cruce Socara-Caripuyo	53.0	FHI
Putataja-Yura	5.0	ADRA

Además, se hicieron viajes de inspección con ADRA por aproximadamente 30 Kms de empedrado de calles en El Alto, y alrededor de 10 Km de trabajo similar con Caritas en Potosí. Durante la visita, no solo se vieron proyectos APT, sino también los caminos troncales que unen La Paz-Potosí-Sucre-Cochabamba-La Paz, que fueron transitados con el fin de obtener una referencia general de las condiciones de la actual red caminera. La distancia total cubierta entre los caminos troncales

y ramales sobrepasa los 3,000 Km.

Existen cuatro aspectos a considerar en el componente vial:

- o El componente vial del programa APT en Bolivia, tal como se lo está implementando actualmente cumple las metas establecidas del programa respecto a:
 - Crear empleos a gran escala para la gente pobre en el área urbana y rural?
 - Desarrollar una infraestructura caminera viable que forme la base para un desarrollo de auto-sostenimiento a niveles comunitario, distrital y regional?
- o Existe un "paquete técnico" viable para los caminos urbanos y rurales en las áreas de proyecto? Las variaciones en el paquete son apropiadas a las existentes en topografía, materiales, patrones climáticos, y características económicas y demográficas del área favorecida por el camino? Se necesita mejorar el control de calidad? Son adecuados la planificación de caminos y procedimientos de diseño que actualmente emplean las agencias?
- o Son efectivos los actuales paquetes de construcción mediante los cuales la mano de obra de APT Título II se combina con los pagos de Título I y Título III para cubrir los costos de alquiler del equipo y tiempo, o se debe considerar otro tipo de contratos? Es apropiada la proporción mano de obra-equipos empleada actualmente, considerando los objetivos del Programa PL-480? Se están completando los programas de construcción en forma expedita bajo los actuales sistemas? Si es no, que cambios se necesitan?
- o La falta de mantenimiento de caminos en Bolivia a todo nivel, es notoria. El programa APT enfoca adecuadamente este problema? Contempla el programa un sistema adecuado para el mantenimiento de caminos post-construcción, que asegure que los caminos construidos con este programa no se deterioren hasta el punto de que todo el capital invertido en la infraestructura caminera se pierda?

1. Objetivos del Programa

El aspecto de si los objetivos del Programa de PL-480, en particular los objetivos de Título II, los componentes APT, están siendo cumplidos, necesitan ser abordados por separado en los planteamientos urbanos y rurales.

a. Caminos Urbanos

Las visitas a los proyectos de construcción de caminos ta-

les como la Av. Periférica de La Paz (ADRA Caso No. 2) y los programas de empedrado de calles en la ciudad de La Paz, El Alto, Oruro y Potosí, indican que el programa de proyectos viales en el área urbana está trabajando muy bien. El empleo masivo de gente de escasos recursos de áreas urbanas marginales, en su mayoría mujeres, es muy efectivo. En conversación con los trabajadores, en general expresaron su gratitud y satisfacción con el programa APT y el deseo de tener un empleo permanente. Los proyectos viales que vienen siendo implementados parecen haber sido bien seleccionados y diseñados para proporcionar beneficios a los barrios y comunidades. Los programas de trabajo en el campo generalmente parecen estar bien organizados en grupos especializados con un capataz para cada uno de los trabajos. Se ha llegado a determinar bajos pero asequibles rendimientos, los mismos que aparentemente estaban siendo reforzados.

El nivel de rendimiento de la mano de obra en proyectos de empedrado de calles, parece ser muy bajo, es decir, alrededor de un tercio de lo que normalmente se podría esperar de un contratista privado (CRS/Caritas Caso No. 1). Este aspecto es debido a una combinación de factores; empleo de mujeres no calificadas, falta de herramientas de mano y falta de carretillas, y demoras en las entregas de materiales. Estimaciones preliminares indican que bajo el programa Ajuste Estructural donde se está empleando mineros relocalizados para el empedrado de calles recibiendo a cambio parte en alimentos y parte en efectivo, los niveles de rendimiento podrían triplicarse y probablemente superar a los contratistas privados.

No se pudo determinar el nivel de rendimiento de las mujeres empleadas en el empedrado de calles. Sin embargo, en Cochabamba, los informes reflejan que las mujeres trabajando en los proyectos APT se habían capacitado tan bien que estaban siendo empleadas por contratistas privados para trabajos especializados y semi-especializados de construcción. Además, las mujeres son más confiables y menos sujetas a manipulaciones políticas o de otro tipo. Desde el punto de vista humano, las mujeres son a menudo la única fuente de sostén para sus hogares y las asignaciones de alimentos eran a menudo la única fuente de subsistencia de la familia. En algunos casos, ciertas mujeres trataron de ocultar su embarazo para continuar trabajando en los proyectos APT. Cuando estos casos eran descubiertos, estas mujeres eran retiradas de estos trabajos y eran asignadas a responsabilidades de la cocina o cuidado de niños. Finalmente, la selección de trabajadores según el sexo, podría ser considerado como discriminatorio y no estaría de acuerdo con los conceptos actuales de derechos humanos.

En Potosí, se observó que estas mujeres eran empleadas como cocineras y en algunos casos eran asignadas para cuidar

de los niños más pequeños, permitiendo a otras mujeres trabajar directamente en las actividades de la construcción. Sin embargo, esto no pasaba en todos los proyectos visitados. De hecho la mayor causa de reducción en el rendimiento, fue ver a las mujeres llevando piedras en sus mandiles porque no había carretillas, con un bebé a la espalda y otro niño colgando de su pollera. Otra queja expresada a menudo, fue la falta de primeros auxilios para casos de accidentes menores.

En algunos casos, se empedraron las calles antes de la instalación de la tubería de agua potable y alcantarillado. El empedrado tuvo que ser removido para permitir la colocación de estas tuberías.

Recomendación # 9: Los procedimientos del programa urbano son muy buenos; sin embargo, debiera mejorarse el nivel de rendimiento de las cuadrillas de trabajo, compuesta en su mayoría por mujeres. Allí donde no se puede conseguir herramientas de mano, en particular carretillas, de la administración de la ciudad, se debe hacer la provisión mediante la monetización de alimentos para la compra de éstos. Se requiere mejor coordinación entre la entrega de materiales y los programas de trabajo. Se lograría mayor rendimiento si los alimentos fueran sustituidos en parte por pagos en efectivo. En lo posible, el empedrado de calles debiera estar coordinado con programas de instalación de tuberías para el sistema de agua potable, alcantarillado para evitar el re-empedrado. La participación de la mujer en programas de proyectos viales urbanos y otros de infraestructura, parece ser la deseable, no sólo desde el punto de vista humanitario sino también porque la mujer está contribuyendo positivamente a los proyectos urbanos; se requiere implementar una guardería para los niños cerca a los proyectos donde trabajan sus madres. Los barrios que se benefician con los proyectos debieran ceder un local en forma temporal. Se podría solicitar a instituciones educativas (públicas y privadas) implementar programas educativos para niños en edad pre-escolar. Debiera incorporarse en los programas la provisión de equipos básicos de primeros auxilios. Debiera haber una persona capacitada o voluntaria, designada para prestar estos servicios.

b. Caminos rurales

Lamentablemente, los actuales proyectos camineros de PL-480 en el área rural, no parecen ser tan efectivos como los proyectos urbanos al cumplir los objetivos del programa.

Las visitas al terreno, en los sitios previamente indicados, no habla indicativos de empleo masivo de mano de obra. De hecho, no más de una docena de campesinos estaban trabajan-

do en un cierto camino, aunque se había informado un número mayor de trabajadores en fases anteriores del proyecto. Además, no había indicios de esfuerzos organizados en la construcción como los observados en las áreas urbanas donde la mano de obra estaba dividida en grupos de trabajos especializados con un capataz para cada grupo de trabajo responsable de la calidad y rendimiento del grupo. La participación de la mano de obra en el área rural, parece ser "reclutada" en lugar de ser "espontánea", aspecto último presente en las áreas urbanas. Es muy importante el trabajo de los promotores para obtener apoyo comunal para los programas ramineros con APT.

En algunas zonas, los campesinos prefieren dedicarse a otras actividades más remuneradas, como ser el lavado de oro en los ríos, que parecen ser más lucrativa que trabajar por alimentos. Por tanto, existe la pregunta sobre si los alimentos de los programas APT son los suficientemente atractivos en comparación con otras fuentes de empleo. Finalmente en las aisladas regiones montañosas a través de las cuales pasan los caminos, existe la pregunta sobre si realmente hay suficiente mano de obra disponible para apoyar un programa caminero.

Surge la pregunta sobre si los procedimientos intensivos de mano de obra de APT eran realmente aplicables en la difícil y montañosa región del altiplano. Aproximadamente 70 a 80% de los costos de construcción en esta área es invertida en equipos, y sólo un 20 a 30% en mano de obra y materiales. La mayoría de los manuales de planificación de la obra de mano en trabajos de caminos rurales aconsejan que, para caminos considerados con mano de obra intensa, la proporción debiera ser a la inversa, es decir, por lo menos 70% del costo del proyecto debiera corresponder a la mano de obra.

Los caminos seleccionados para su construcción con el programa APT, fueron cuidadosamente seleccionados para incluir sólo aquellos que conectan a centros importantes de desarrollo con gran potencial de crecimiento. Además, la alineación de caminos fueron establecidos para conectar comunidades rurales importantes entre los puntos terminales para posibilitar la salida de sus productos. Sin embargo, no se efectuaron estudios formales para determinar los parámetros económicos sobre los cuales basar la factibilidad del proyecto. La impresión general que obtuvimos fue que el tráfico generado por la construcción del camino, no justifica los altos costos de construcción en las zonas montañosas del altiplano boliviano. Probablemente lo que se necesite sea un enfoque integrado donde la inversión de caminos esté complementada con insumos agrícolas y otras inversiones de infraestructura, de tal manera que el potencial económico del área, beneficiada por el camino, pueda desarrollarse.

Recomendación # 10: En los caminos rurales se requiere una planificación más avanzada, particularmente para aquellos a ser ejecutados en las difíciles zonas del altiplano, para determinar si los métodos de construcción de la mano de obra de los programas APT son realmente aplicables. Esto debiera incluir un análisis de los requerimientos totales de mano de obra para los proyectos y una evaluación sobre si los requerimientos pueden ser cumplidos con un excedente de mano de obra disponible tomando en cuenta las variaciones de estación de éste. Asimismo, puede ser que hayan otras fuentes de empleo más asequibles a los campesinos, por lo que los alimentos no son un suficiente estímulo de trabajo. En tales casos, no se debe iniciar un proyecto APT. Además, antes de seleccionar la construcción de un proyecto caminero, debiera cuantificarse los costos y los beneficios para llegar a los parámetros que indiquen si es factible ejecutar el camino. Los caminos son necesarios para el desarrollo, sin embargo, tan sólo los caminos no asegurarán este desarrollo. Se requiere además inversiones complementarias en agricultura, ganadería y otras de infraestructura rural. Para producir un máximo impacto de desarrollo, la construcción de un camino no debiera considerarse en forma aislada, sino como parte de un programa de desarrollo integrado a nivel comunitario, distrital o regional. En lugar de intentar construir caminos troncales o secundarios de 50 o 100 Kms o más, será mejor dejar su construcción al sector privado y utilizar los programas APT para caminos más cortos de 1 a 10 Kms que conecten los centros poblacionales menores a los caminos troncales. Se podría usar mayor mano de obra con diseños más simples y con normas de calidad. Las comunidades distantes serán incentivadas para poner la mano de obra en estos caminos y así poder ellos trasladar los excedentes de su producción hasta los mercados.

2. Paquete Técnico

Uno de los mayores aspectos a ser considerados es si el paquete técnico que se aplica actualmente en la construcción de caminos rurales es el apropiado, o si debiera ser modificado para producir una combinación óptima. Además, se debiera establecer normas de diseño aplicables a la construcción de caminos rurales con APT, o ser modificados tomando en cuenta otros factores tales como el terreno, población, tráfico y clima? La argumentación que a continuación se presenta se la considera como apropiada.

La consideración básica para desarrollar normas de diseño para un proyecto caminero, es tratar de minimizar el total de costos/año del camino, en función de los tres principales

parámetros de costos.

- Costos de construcción
- Costos de mantenimiento
- Costo operativo de los vehículos

Estos factores están inter-relacionados y no deben ser considerados en forma independiente. Para la mayoría de los caminos, digamos con valores de Tráfico Anual Promedio encima de 10, el elemento de costo predominante es el costo operativo de los vehículos, que depende principalmente de la aspereza de la superficie determinada por la calidad del mantenimiento. A su vez el mantenimiento de caminos es una función de las normas de diseño y calidad con los cuales fue construido el camino. La norma "óptima" dependerá de los costos totales más bajos que pueden ser determinados mediante modelos tales como el "Modelo de Costos de Carreteras" del Banco Mundial, o el menos sofisticado "Modelo de Revestimiento" del Cuerpo de Ingenieros. Los beneficios entre la construcción de una gran cantidad de caminos largos de baja calidad con altos costos de mantenimiento versus menos kilómetros de caminos de mejor calidad con costos de mantenimiento comparativamente bajos, ha sido un tema de discusión durante años. La estrategia correcta puede sólo ser determinada después de la aplicación de un análisis de costos totales utilizando los procedimientos descritos anteriormente.

La estrategia actual aplicable a la construcción de caminos con APT en Bolivia, parece ser "lograr el máximo provecho por el dinero" construyendo tantos caminos de baja calidad con mínimas normas de diseño. Parece haber una especie de competencia informal entre entidades comprometidas en la construcción de caminos secundarios de ver quién puede construir caminos más baratos. Probablemente, la mayoría de estos caminos sean necesarios. Sin embargo, considerando la probabilidad de un mínimo o ningún mantenimiento después de la construcción, queda la interrogante de si debiera modificarse esta política para producir menor número caminos y de mayor calidad. El Departamento de Caminos del Servicio Nacional de Caminos, al tener una entrevista con ellos criticaron seriamente el programa de caminos con APT, especialmente por los motivos señalados. El SNC opina que bajo este programa (APT) muchos caminos de baja calidad están siendo "echados" al SNC para su mantenimiento y que estos caminos hasta cierto punto no serán mantenidos aún cuando el SNC contase con los recursos, pero no los tiene. Además, aunque no se mencionó específicamente, sienten que se está dejando de lado al SNC para construir caminos, aunque en última instancia son los responsables del mantenimiento.

En conversaciones con AID y otros, indican que el SNC es una de las mejores instituciones del gobierno boliviano. El

departamento de carreteras no está politizado. Cuenta con personal técnicamente bien capacitado. La organización parece ser descentralizada técnicamente (aunque no financieramente), ya que las oficinas distritales no pueden asignar recursos a un proyecto sin previa aprobación de su oficina central. Si tendrían suficientes recursos, el departamento de caminos funcionaría eficientemente.

Recomendación # 11: La actual estrategia para construir una gran número de caminos de baja calidad con el programa APT, debiera ser reorientada a fin de construir menor número de caminos y de mejor calidad. La probabilidad de mínimos insumos de mantenimiento post-construcción, requiere altas normas para su construcción, especialmente énfasis en el mejor alineamiento, mejores drenajes, medidas para prevenir deslizamientos y quizá mejor calidad en el revestimiento de la carretera para así asegurar su uso en cualquier clima. Estas normas no sólo debieran ser fijadas, sino también ajustadas a los requerimientos en base a condiciones locales. Allí donde la construcción de caminos resulta barato, debiera considerarse la construcción inicial de caminos de doble vía, en lugar de la actual construcción de caminos de una sola vía. Debiera mejorarse el control de calidad durante su construcción. Las normas de diseño debieran compararse con el "modelo de costo", para determinar si resultará una combinación "óptima" de costos camineros. Finalmente, el SNC responsable del mantenimiento de estos caminos, debiera participar en todas las fases de la construcción - desde el establecimiento de normas iniciales hasta el diseño y supervisión de los trabajos. El SNC debiera tener la prerrogativa de rechazar las propuestas de mantenimiento de todos aquellos caminos construidos con diseños y normas de calidad inadecuados, que resultan en costos de mantenimiento demasiado altos. Las agencias que al presente implementan programas camineros, debieran trabajar en coordinación con el SNC. Se puede considerar la posibilidad de reducir los costos de diseño mediante el uso de un programa de Ayuda de Diseño Computarizado (CAD) en el SNC, el que podría ser utilizado por las agencias para implementar los diseños y planos de caminos. Los costos de diseños y planos para la CAD, sin tomar en cuenta el estudio de campos, oscila entre \$ 200 a \$ 300 por kilómetro, fuera de las estructuras principales.

3. Paquete de Construcción

Para la implementación efectiva del programa de caminos con APT, requiere la utilización de un paquete de construcción adecuado, el que debiera considerar los siguientes elementos:

- o El objetivo básico del programa APT que es beneficiar a familias pobres de áreas rurales y urbanas y a la vez producir infraestructura caminera viable.
- o El balance entre los costos y el tiempo de construcción, o sea, aunque la mano de obra empleada en la construcción de caminos resulte ser menos costosa, el periodo de construcción puede ser tan largo que la mejor alternativa podría ser proyectos más caros pero con menor tiempo de ejecución.
- o Adecuada combinación de obra de mano/equipo. Muy pocos proyectos camineros pueden ser concluidos utilizando el 100% de mano de obra. Debiera combinarse adecuadamente la mano de obra y máquinas para optimizar el equilibrio entre costos/tiempo.
- o Los conceptos de calidad, es decir, hasta que punto se sacrifica la calidad (si es que existe) introduciendo los conceptos de mano de obra intensiva de APT en lugar de las operaciones de construcción mecanizada.

El actual paquete de construcción en el altiplano boliviano en la ejecución de caminos secundarios importantes generalmente consiste en una combinación de mano de obra no calificada proporcionada a través de APT Título II, con el alquiler del equipo de construcción (incluyendo el operador) de un contratista, cuyo pago es cubierto con fondos de Título I y Título III. El sistema parece ser aceptable. En el Cuadro 2 se muestra una estimación de costos comparados de un típico camino secundario ejecutado en el altiplano. Los resultados indican lo siguiente:

Modo de Contrato	Costo Promedio/Km
a. Mano de obra APT combinada con alquiler de equipos	\$ 23,400
b. Contratación, mediante el actual programa del SNC, de pequeños contratistas usando procedimientos de capital intensivo	\$ 38,100
c. Contratos por licitación para el sector privado de la construcción, en base a procedimientos de capital intensivo.	\$ 35,300

El análisis indica que se puede ahorrar montos que sobre-

pasan el 50%, mediante la combinación de APT y equipos. Sin embargo, se tendrá que hacer un análisis estadístico más completo para confirmar este hecho. Los costos de construcción varían considerablemente en el terreno, distancias a cubrir, competencia en el mercado y otros factores, por lo que es difícil obtener precios de oferta comparativos.

El elemento tiempo en el actual procedimiento APT/equipo parece ser excesivo. Los rendimientos varían desde menos de 500 metros/mes donde se requiere mayor dinamitación hasta 8 o más km/mes donde sólo se necesita una excavación común. Probablemente, el rendimiento estaría por el orden de 2 a 3 Km/mes (Véase ADRA Casos No. 3 y 4). El monto de equipo utilizado es mínimo, dos tractores alquilados y una compresora con perforadora de mano comprada, para perforar la roca y facilitar la dinamitación, los tractores no tienen escarificadores. Los campesinos del lugar trabajan por APT colocando las dinamitas, lo que probablemente ha sido la principal estrategia para avanzar en terreno montañoso. El alquiler del equipo es pagado en base a metro/hora con un mínimo de garantía de horas/mes. No hay estimaciones comparativas para los niveles de rendimiento de los equipos empleados por el SNC o contratistas del sector privado; sin embargo, considerando que los procedimientos actuales para la construcción de caminos secundarios, consisten principalmente en excavar una huella de 5 metros de ancho en el terreno no transitado, construir terraplenes o compactar y el hecho de no colocar ningún material selecto sobre la subrasante existente, normalmente se puede esperar índices de rendimiento por el orden de 6 a 9 km por mes. Se reduciría considerablemente el tiempo si los contratos fueran 100% mecanizados.

La construcción de caminos generalmente carecen de planos formales, cantidades o costos estimados (ADRA Casos No. 2 y 3). Los alineamientos de caminos están determinados por los estudios en mapas, reconocimiento del campo y lecturas de brújula. La alineación no es marcada en el campo, sino que el operador del tractor recibe instrucciones sobre dónde debe ir. No se hacen estudios geofísicos que permitan localizar y estabilizar el terreno o evitar áreas potencialmente deslizables, aunque se consulta verbalmente a los residentes locales. No se coloca material seleccionado sobre el material natural de la subrasante, el cual es considerado como lo suficientemente rocoso para soportar pesadas cargas, una presunción algo sospechosa. Para el drenaje se usa tubería centrifugada de cemento de 40 cm de diámetro como norma. Esta tubería de diámetro reducido estará propensa a obstrucciones, y presentará dificultades para limpiarlo manualmente, aumentando los costos de mantenimiento. No se consideran aspectos ambientales, tales como el vaciamiento de grandes cantidades de desmonte sobre los arroyos de las quebradas

C U A D R O N o 2

COMPARACION DE COSTOS DE CONSTRUCCION

PROYECTO: Camino Socoro-Caripuyo vs. SNC vs. SERMAQ Co.
 SECTOR: Caripuyo - Janko-Janko
 LONGITUD: 19 + 800 kms

US\$ 1.00 = Bs. 2.40

Precios unitarios
 obtenidos del SNC
 Camino Don Diego
 Pto. Siles

Precios unitarios
 estimados obteni-
 dos del contratista
 SERMAQ

Julio 1988

ITEM	DESCRIPCION	UNIDAD	CANTIDAD	PRECIO UNITARIO	INGRESO COMUNIT. \$	INGRESO FMI \$	INGRESO PLS480 \$	TOTALES FFW \$	PRECIO UNITARIO SNC \$	TOTAL SNC \$	CONTRATO PRIVADO \$	TOTAL CONTRATO PRIVADO \$
1	EXCAVACION											
1-1	Arena	M3	43,200						3.04	132,000	1.50	65,100
	Tractor	HRS	500	85.00			41,500	41,500				
	Apertura	M3	2,100	3.00	6,300		6,300	6,300				
1-2	Fracturación de roca	M3	43,198						3.04	131,300	1.50	151,200
	Uso de escarificador	HRS	62	85.00			5,146	5,146				
	Uso de tractor	HRS	786	85.00			65,238	65,238				
1-3	Roca solida	M3	46,615						9.19	428,400	9.00	419,535
	Compresora	HRS	2,590	30.00			77,700	77,700				
	Tractor	HRS	848	85.00			70,384	70,384				
	Mano obra calificada	HRS	2,590	2.90			7,511	7,511				
1-4	MATERIALES											
	Explosivos	KG	5,600	1.80			10,080	10,080				
	Guia	M	31,200	0.30			9,360	9,360				
	Detonantes	PZS	5,800	0.15			870	870				
	Barras de perforacion	PZS	62	95.50			5,797	5,797				
	Palas	PZS	50	6.50			325	325				
	Barrenos	PZS	50	6.50			325	325				
	Carretillas	PZS	10	55.00			550	550				
2-0	TUBERIA DE DRENAJE											
2-1	Cajas de Alcantarilla											
	Sct. 0.60x0.60	M	100	55.00			5,500	5,500		5,500		5,500
2-2	S m vado	M	60	300.00			18,000	18,000		18,000		18,000
3-0	ZANJA DIL.	M	22,000	1.74	38,280		38,280	38,280		38,280		38,280
4-0	APOYO TOPOGRAFICO	HRS	500	0.30	150		150	150		150		150
5-0	TERRAPLENES		23,900	3.90	93,210			93,210				
6-0	MATERIAL DE OFICINA							200		200		200
7-0	CHOFER							900		900		900
8-0	COMBUSTIBLE Y LUBRIC. Transporte							500		500		500
9-0	EQUIPO PERFORACION	PZ						5,173		5,173		5,173
T O T A L E S					\$137,940	\$1,600	\$23,459	\$462,999		\$755,230		\$699,365
Costo por km.								\$23,400		\$38,100		\$35,300

ni el polvo del camino sobre el tráfico. Aparentemente, en ciertos lugares faltan tuberías de drenaje. Las cunetas de drenaje longitudinal no están alineadas y aparentemente son insuficientes. No se ha intentado siquiera aplicar una plantilla a estas cunetas durante su construcción para asegurar el adecuado mantenimiento. Se está considerando la posibilidad de colocar gaviones en los canales de agua para reducir la velocidad de los arroyos que cruzan el camino; sin embargo, es necesario expandir estos dispositivos para controlar la erosión. Se está considerando la colocación de cunetas con revestimiento en la parte superior de los declives de corte; sin embargo, esto aún no ha sido implementado.

Fundación contra el Hambre (FHI) ha propuesto una mejor alternativa para la construcción del camino Socara-Caripuyo (Véase FHI Caso No. 1). Este procedimiento eliminará muchos de los inconvenientes de los contratos de ADRA y de no encontrarse grandes sorpresas durante la construcción, debiera funcionar satisfactoriamente en un camino planificado, construido en tiempo razonable y a bajo costo pero a precio competitivo.

Recomendación # 12: El actual paquete de construcción combinando mano de obra no calificada APT y alquileres de equipo y operadores aparentemente es un modo de contrato viable resultando en ahorros que sobrepasan el 50% comparando con los contratos de uso intensivo de equipos standard. Sin embargo, el tiempo de construcción en los sistemas actuales aparentemente es excesivo debido principalmente al uso de mano de obra no calificada para la dinamitación con un mínimo componente en equipos. Con la propuesta de enfatizar más la calidad que la cantidad en la construcción de caminos, los actuales procedimientos de construcción de ADRA debieran ser modificados incluyendo las variaciones implementadas por FHI en su camino Socara. El equilibrio óptimo entre el costo y el tiempo puede ser determinado por un análisis de factibilidad para cada camino donde el flujo de beneficios y costos son descontados en proporción a los precios simbólicos utilizados. Este tipo de análisis debiera hacerse para los proyectos importantes con una evaluación sensible al tiempo de construcción para llegar a combinaciones adecuadas de equipo/mano de obra. Todas las agencias que tienen que ver con la construcción de caminos debieran adoptar el método propuesto por FHI como una guía básica para los paquetes de construcción con modificaciones basadas en resultados de la evaluación de factibilidad.

4. Mantenimiento

El mantenimiento de los caminos rurales representa siempre un problema grande. Aparentemente los caminos rurales son construidos con relativa facilidad por un gran número de entidades, pero el mantenimiento de estos caminos es invariablemente deficiente o simplemente no existe. Bolivia no es la excepción.

Los actuales caminos rurales de tierra en Bolivia, van por el orden de 15,000 Km, de los cuales quizás el 10% o 1,500 Km. recibe lo que puede ser considerado un mantenimiento regular pero deficiente. El otro 90% de los caminos rurales, incluye probablemente la mayoría de los caminos construidos con APT, no están incluidos en el programa.

Bajo las leyes actuales, el SNC es responsable del mantenimiento de todos los caminos troncales y secundarios en el país exceptuando las calles de las ciudades que son mantenidas por las Alcaldías locales. El SNC tiene impedimentos para construir nuevos caminos y debe limitar sus acciones sólo a prestar mantenimiento, rehabilitación y mejoras de los caminos ya existentes.

Recientemente, el SNC ha recibido considerable cantidad de equipos a través del gobierno japonés y créditos de la Corporación Andina. Sin embargo, se considera que el equipo tenga poco impacto en los caminos rurales de tierra construidos con APT ya que indudablemente se lo usará para rehabilitar, reconstruir y mejorar los caminos troncales existentes deteriorados a falta de mantenimiento.

Las Agencias voluntarias están esforzándose por introducir prácticas de mantenimiento de caminos en sus programas de construcción. Los caminos que actualmente se construyen, están siendo mantenidos con equipos y mano de obra incentivada con alimentos. Además, una vez que las comunidades han implementado un proyecto APT, deben firmar un documento garantizando el mantenimiento del mismo en forma voluntaria.

El gobierno boliviano hace el mantenimiento de caminos a través de la llamada "prestación vial" mediante la cual los campesinos deben trabajar tres días/año sin pago alguno, en la construcción y mantenimiento de caminos. Este programa es administrado a través del SNC, pero relativamente no es efectivo porque a los campesinos se les permite pagar Bs 15,00 por esos tres días de trabajo. Estos fondos son usados para apoyar las intensas actividades del equipo pesado, con la compra de repuestos, combustible y lubricantes. Aún cuando los campesinos llegan a trabajar, los incentivos voluntarios son tan escasos que realizan un trabajo poco efectivo. Además, la

aplicación de la "prestación vial" aparentemente varía en cada región. En algunas áreas no se hace nada para hacer cumplir tal ley, mientras que en otras, allí donde el SNC tiene sus oficinas, se hace cumplir.

Por tanto, se duda que los caminos actualmente construidos con APT sean mantenidos al cese de este programa y en forma voluntaria. El mantenimiento de caminos es una actividad continua. Los incentivos y el espíritu comunal para la mano de obra, en forma voluntaria, deben ser grandes. Aun más en la mayoría de los caminos del altiplano, el mantenimiento consistirá en remover grandes cantidades de deslizamientos de tierra y reparación de socavaciones, que generalmente deben hacerse con maquinaria pesada. Los campesinos no están dispuestos a comprar cemento u otros materiales requeridos para el mantenimiento de caminos, debido precisamente a sus bajos ingresos. Además, estos pocos ingresos son usados para aumentar su producción agrícola y no para mantener caminos. Por ello, es muy poco probable que se estén tomando las provisiones adecuadas para mantener los caminos construidos con APT una vez que estos han sido concluidos.

Recomendación # 13: Que USAID y las agencias privadas voluntarias consideren una de las siguientes dos opciones; y evalúen sus progresos después de dos años para determinar si los esfuerzos realizados para el mantenimiento apoyan la continuación de inversiones en la construcción de caminos usando recursos APT. Obviamente, el mantener el estado actual no es satisfactorio. Debieran presentarse opciones a largo y corto plazo.

Opción de mantenimiento a largo plazo

El mantenimiento ideal a largo plazo debiera institucionalizarse en una división descentralizada de mantenimiento de caminos rurales del SNC. En algunos países, esta división está completamente separada de las secciones de mantenimiento de caminos troncales y caminos pavimentados. Esta división consistiría de un componente de mano de obra intensiva provista con herramientas de mano pagada con montos nominales por el trabajo (no voluntario). La mano de obra intensiva requiere ser apoyada en parte con maquinaria pesada. Esta maquinaria debiera estar descentralizada y estratégicamente localizada en el área a usarse. En el caso de no contar con este equipo, debiera desarrollarse un sistema de mantenimiento de caminos rurales, quizás sobre la base de un plan piloto y luego implementado en toda la región. El marco del tiempo de este sistema estaría en el orden de 4 a 5 años. Bajo este sistema se daría prioridad a los fondos para el mantenimiento de las nuevas construcciones.

Solución a Corto Plazo

Debiera mejorarse y extenderse el actual sistema de "prestación vial". Debiera extenderse el tiempo de servicios, es decir, de tres a siete días/año. Estos días de trabajo, debieran ser incentivados con alimentos y no tomarlos como servicios voluntarios. El programa debiera continuar siendo administrado por el SNC que pondría al servicio los mínimos equipos para lograr el éxito del programa. El programa sería implementado primeramente en los proyectos camineros APT y si resulta exitoso, se incluirían otros caminos rurales. Debiera mencionarse que el nivel de retorno de los proyectos de mantenimiento de caminos es más grande que el logrado en la construcción, por cuya razón la diversificación de los recursos APT para el mantenimiento de caminos se podría justificar completamente.

Opción de No-Mantenimiento

En el caso de que después de un periodo de tiempo razonable, digamos dos a tres años, se encuentre que los caminos construidos con el programa APT no están siendo mantenidos, y que las inversiones en tales infraestructura se están perdiendo, debiera retirarse el componente de construcción de caminos con APT y ser dirigidos a construcciones de infraestructura más viables.

5. Distribución de Beneficios entre los usuarios del Camino

Una de las mayores quejas de los campesinos, especialmente mujeres, fue el alto costo del transporte de los alimentos desde los almacenes, en las ciudades, hasta sus comunidades. Según las prácticas actuales, los campesinos deben correr con los costos. Algunas comunidades están aisladas y localizadas a considerables distancias de los centros de almacenaje, haciéndolos prohibitivos, aspecto que viene a ser un desincentivo para participar en programas de construcción de caminos con APT. Generalmente, la comunidad reclama que los caminos que se están construyendo y manteniendo con sus esfuerzos, beneficia principalmente a la colusión de transportistas que establecen fletes altos que no se ajustan a la realidad. Las comunidades no reciben beneficios directos por la construcción de caminos. Sin embargo, esto puede ser considerado un tanto exagerado, ya que las cifras del campo indican que los fletes antes usados, utilizando animales de carga, era considerablemente superiores a los actualmente cobrados por los transportistas públicos y privados. Se están introduciendo economías en el transporte. Por otro

lado, hay casos concretos de transportistas sindicalizados en algunas comunidades que fijaron altos fletes que no conciben con la realidad.

La solución propuesta a esta situación es aumentar la competencia entre los transportistas permitiendo el ingreso de otros al mercado. En la práctica, esto es difícil de lograr debido a que los mercados rurales son pequeños que limita su competencia a digamos uno a cinco transportistas que generalmente establecen los fletes entre ellos. Los máximos beneficios de desarrollo de los proyectos camineros se puede lograr sólo si los ahorros en los costos de transporte son transferidos a las comunidades en la forma de aumento de precios de sus productos. Esto trae como resultado más ingresos disponibles que permiten la cosecha de más productos tradicionales o la sustitución por cosechas de más valor. La cadena es débil y puede ser fácilmente quebrada a menos que los fletes se basen en los precios competitivos en mercado. Si no, entonces los beneficios de la construcción de nuevos caminos toman la forma de grandes ganancias para los transportistas y reducción de ingresos para los campesinos.

Recomendación # 14: Los actuales procedimientos analíticos para calcular los fletes razonables para todo tipo de movilidades con condiciones de terreno diferentes y variedad de asperezas superficiales del camino, son válidos. Estas tasas teóricas pueden ser comparadas con los fletes actuales en las comunidades para determinar si existe colusión y si se están cargando fletes arbitrarios. Si se detectara alguna colusión, se deben tomar medidas de tipo legal o bien reducir éstos. La otra alternativa será alentar a varias comunidades a unirse para comprar un camión y competir directamente con los transportistas privados. Además, debiera alentarse a las comunidades a solicitar a los transportistas a cubrir todo o una parte de los costos de transporte de alimentos dados como incentivo por los trabajos ejecutados, como parte de su contribución al proyecto.

IV. IMPACTO DEL PROGRAMA APT

A. PROYECTOS DE MEJORAMIENTO URBANO

La definición de "urbano" en Bolivia es única e incluye muchos conceptos. Para fines de censo, urbano está definido como un asentamiento nuclear con 2.000 o más personas. Para fines administrativo y político, urbano está definido como ciudad; de las cuales hay 9 capitales de departamento y unas 100 capitales de provincias. Para fines educacionales, Bolivia tiene dos sistemas separados y distintos: urbano y rural. Para uso común, urbano está generalmente enmarcado a las 9 ciudades capitales de departamento. Culturalmente, urbano tiene una connotación de mayor status, mejor calidad de vida, un lugar deseable para vivir.

Por la definición del censo (asentamientos nucleares de 2.000 o más habitantes), se estima que Bolivia tiene más del 50% de sus 7 millones de habitantes en los centros urbanos. Se estima que La Paz, la ciudad más grande de Bolivia, tiene alrededor de 1 millón de habitantes. Los centros urbanos en 1950 tenían menos del 30% de la población actual. En efecto, la urbanización en Bolivia es un fenómeno reciente.

Sólo una pequeña fracción de "residentes urbanos" incluso en las principales ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, cuenta lo que podría considerarse servicios básicos urbanos, tales como agua potable, alcantarillado, calles pavimentadas y luz eléctrica. Tal como dice el actual Alcalde de La Paz en un anuncio televisivo, "La Paz es una ciudad grande con problemas de una pequeña aldea". El anuncio capta las características del crecimiento urbano en Bolivia, que es un pequeño centro urbano con todos los servicios urbanos rodeados por muchas "aldeas" con pocos o ningún servicio urbano básico.

Los proyectos APT de mejoramiento urbano tienen como objetivo llevar servicios a estas "aldeas", o "áreas urbanas marginales". Muchas, si no la mayoría de "áreas urbanas marginales", están pobladas por gente rural que emigró recientemente, que aumenta las características rurales al área urbana y debilita la distinción entre urbano y rural.

El programa APT Urbano ha sido completamente exitoso al aliviar el hambre y al generar empleos, mejorar la calidad de vida y aumentar los ingresos de las familias pobres de escasos recursos. La mayoría de los proyectos urbanos duran de uno a dos meses con algún proyecto ocasional que dura hasta 9 meses. La mayoría de los proyectos urbanos trabajan con grupos de 30 a 50 receptores, con algún proyecto importante ocasional que puede emplear hasta 900 receptores. Algunas veces es difícil estimar el número de beneficiarios. Por ejemplo se puede subestimar el número de beneficiarios en la

construcción de un mercado, arreglo de una calle, construcción de un hospital, etc. Los receptores y los beneficiarios son frecuentemente el mismo grupo de gente, pero no siempre. Este hecho también puede contribuir a alguna subestimación del número de beneficiarios.

1. Receptores del Programa APT Urbano: Algunas características

En la presente evaluación se ha hecho una distinción entre los receptores y beneficiarios. Receptores son aquellos individuos que han trabajado en los proyectos APT recibiendo alimentos por su trabajo. Beneficiarios son aquellos individuos que se benefician con los activos concluidos. Esta distinción es de suma ayuda para hacer un seguimiento de los receptores, sin embargo, frecuentemente el mismo individuo es receptor y a la vez beneficiario. De hecho, el programa APT Urbano tiene como objetivo beneficiar al mismo individuo. Sin embargo, este objetivo no siempre es factible, ni debería ser un criterio de selección para los receptores.

a. Motivación a participar

En los proyectos APT hay dos tipos de receptores:

o La primera categoría está conformada por hombres y mujeres que necesitan entrar a los proyectos APT. Son gente que vive en subviviendas que trabajan por alimentos. Un reciente estudio basado en una pequeña muestra de los proyectos APT en La Paz, El Alto y Oruro, estima que casi el 76% de los receptores pertenece a esta categoría. Ellos trabajan en los proyectos APT fuera de sus vecindarios y han participado hasta en tres proyectos (los proyectos duran de un mes para adelante). (1)

o La segunda categoría, aunque también está compuesta por gente necesitada de alimentos, participa en los programas por necesidad y deseo de mejorar sus niveles de vida. La necesidad de contar con ciertos servicios básicos urbanos, tales como calles, agua potable, alcantarillado, escuelas y otros, es un motivador fuerte para que los vecindarios participen en los proyectos de mejoramiento urbano. Esta categoría según el mismo estudio cuenta hasta un 54% de receptores.

Debido a la ubicación de los proyectos urbanos en vecindarios pobres, estas dos categorías a menudo se encuentran en todos los proyectos. Incluso los vecindarios pobres son algo heterogéneos, y no todos sus habitantes tienen necesidad de recibir las raciones APT. Algunos proyectos de mejoramiento urbano, tales como la provisión de servicios de alcantarillado o agua potable, requieren la participación de todos los beneficiarios, sin tomar en cuenta su status socio-económico. El citado estudio informa que más del 50% de los recipientes dieron las siguientes razones para participar en el programa: "no puedo

encontrar otro trabajo" y "necesito ganarme el pan". Otro 68% indicó que participaba porque era "beneficioso para el vecindario".

b. Sexo y Edad

El programa APT Urbano ha atraído predominantemente a mujeres. El estudio citado anteriormente informa que en los proyectos evaluados en las ciudades de La Paz y Oruro contaba con la participación de 96% y 90% de mujeres respectivamente. Ochenta cinco por ciento de los receptores en La Paz y 97% en Oruro eran menores a 42 años. (2)

Este patrón de información fue reportado en las otras ciudades, aunque el porcentaje de hombres tiende a aumentar en ciudades más pequeñas.

Entre las razones dadas para tal participación masiva fue que las mujeres trabajaban en el programa APT para complementar los meagros ingresos de sus esposos, y que en vecindarios marginales, culturalmente se espera que la mujer provea y prepare la comida, mientras el hombre genera ingresos para otras necesidades, por ello un considerable número de mujeres (hasta el 80% en algunas familias (esto incluye a mujeres cuyos maridos están trabajando en el campo, madres solteras, divorciadas o viudas). (3)

c. Rol de la Mujer

La formidable participación femenina en el programa APT ha tenido un impacto importante al cambiar los roles estereotipos de las mujeres en la fuerza laboral. Los trabajos relacionados con la construcción habían sido de dominio exclusivo del hombre. La experiencia del programa APT Urbano en todas las áreas de la construcción está abriendo nuevas oportunidades de trabajo para las mujeres. Se informó al equipo muchos casos de mujeres trabajando en empresas constructoras privadas en La Paz, Cochabamba y Potosí. Estas son mujeres que han adquirido conocimientos prácticos y han demostrado sus habilidades para trabajar efectivamente en los proyectos APT, donde las empresas constructoras privadas tuvieron algo que ver. La visible participación de cientos de mujeres en los proyectos urbanos, está contribuyendo a una redefinición social de los roles estereotipos del hombre y de la mujer. Este es un impacto importante del programa APT.

2. Impactos del Programa APT Urbano

Los proyectos APT tienen un impacto inmediato y evidente. Existe una gran variedad de proyectos y escasa información para diferenciar los impactos entre las diferentes categorías de los proyectos y receptores. Las siguientes observaciones cualitativas

son las más evidentes y apoyan al éxito del programa APT.

a. Proveer alivio al desempleo y pobreza total

No hay duda de que el programa APT Urbano ha ayudado a aliviar el impacto de la aguda crisis económica en Bolivia. En cada uno de los proyectos urbanos visitados, los beneficiarios del programa APT expresaron su aprecio por el programa en términos halagadores. Expresiones como: "Dios nos mandó ayuda", o "salvó a mis hijos de morir de hambre", son comunes, así como los agasajos a cualquier visitante a los lugares de trabajo que se sepa que es responsable del programa. Para la mayoría de los receptores, la participación en el programa nació de la necesidad de trabajo y de alimentos. A menudo, para la gente despedida de sus trabajos, las raciones de alimentos era el único ingreso en sus hogares durante un tiempo durante el cual buscaban otras fuentes de ingreso. Sin embargo, a nivel general, los alimentos han sido una contribución importante a los magros ingresos de las familias. El programa APT continúa siendo un suplemento importante para las familias pobres y un alivio en la lenta recuperación económica del país.

b. Mejoramiento en la calidad de vida

Los proyectos APT Urbano están contribuyendo a lograr mejoras significativas en la calidad de vida urbana. El empedrado de calles, provisión de agua potable y/o alcantarillado a zonas marginales, construcción de parques, canalización de ríos y riachuelos, construcción de puentes y otros, están logrando impactos notables en las ciudades.

La coincidencia entre la programación de los proyectos APT Urbanos con el renacimiento de las Alcaldías, y la organización de Juntas Vecinas en grupos de acción, han contribuido a crear un clima favorable para mejorar las áreas urbanas. Los programas APT fueron los pioneros en usar masiva mano de obra desempleada. Este sistema está siendo seguido por otros programas tales como el Fondo Social de Emergencia (FSE). En efecto la escasa y limitada capacidad técnica desarrollada por las Agencias Voluntarias ahora está siendo usado por el FSE en ciudades como Potosí, donde el equipo técnico urbano de Caritas está trabajando con recursos proporcionados por el FSE.

c. Mejoras en los Ingresos

Los proyectos de mejoramiento urbano tienen un efecto inmediato en el valor de los bienes raíces de un vecindario. También facilitan el surgimiento de pequeños negocios como tiendas de abarrotes, restaurantes, peluquerías y otros. El mejoramiento vial facilita el masivo transporte por las nuevas rutas abiertas, que se traduce en menos tiempo para ir y

venir al vecindario.

3. El programa APT Urbano fortalece las Instituciones

Dentro del marco institucional urbano, la institución responsable del mantenimiento de los trabajos es la Alcaldía o Gobierno Municipal o una de las agencias municipales, tales como SEMAPA (Servicios Municipales de Agua Potable y Alcantarillado). Eventualmente, son estas instituciones las responsables del mantenimiento de los proyectos realizados con el programa APT.

Durante más de dos décadas, los trabajos en las ciudades eran meros compromisos políticos de individuos nominados por el gobierno central. Durante este tiempo, las ciudades perdieron toda su capacidad institucional en funcionar como gobiernos locales. El estado actual de las ciudades es la mejor evidencia de la falta de capacidad para proveer básicos servicios urbanos. Las Corporaciones de Desarrollo y las agencias municipales autónomas recibían funciones originalmente reservadas para las Alcaldías o gobiernos municipales. La capacidad de generación de recursos de las Alcaldías era manejada con metas políticas a corto plazo, en lugar de ser manejada con prudencia para asegurar el mantenimiento o construcción de servicios urbanos.

La libre elección de gobiernos locales (concejales y alcaldes) juntamente con la reforma impositiva de 1986, iniciaron un proceso de restauración de las Alcaldías a sus papeles y funciones originales de gobiernos locales que provee de servicios a sus residentes. Sin embargo, los gobiernos municipales tienen mucho camino por recorrer antes de convertirse en agencias de servicios eficientes. El hecho de que ahora más del 50% de la población vive en centros urbanos, no ha pasado por alto para los políticos ya que saben que los servicios pueden ser traducidos en votos. Exceptuando las Alcaldías de La Paz y El Alto, que cuentan con el apoyo del Banco Mundial, todos los gobiernos municipales están recién surgiendo después de más de dos décadas de mala administración. En estos momentos, el programa APT está jugando un papel muy importante en devolver la vida a los gobiernos municipales.

Este resurgimiento está estrechamente relacionado con su capacidad de generar recursos mediante impuestos y proveer servicios. Al presente, los gobiernos municipales se encuentran atrapados en un círculo vicioso: la falta de recursos les impide ofrecer servicios, y la falta de servicios les impide cobrar impuestos o tarifas de los usuarios. Los gobiernos municipales en el interior están en peor situación que los de las capitales de departamentos. Estos carecen totalmente de capacidad técnica para ejecutar sus obras o para generar recursos.

Con respecto a este punto las actividades del programa APT aunque limitadas, son importantes. El programa proporciona a las

alcaldías inversiones en obras públicas (mejoramiento vial, agua potable, alcantarillado, parques) a bajo o ningún costo. El programa APT proporciona a las alcaldías y sus agencias esencialmente el capital de arranque o de riesgo.

Aunque no es el propósito del programa, los proyectos APT Urbanos han sido capaces de impulsar a la fuerza a las municipalidades a asumir sus responsabilidades a través de acuerdos firmados para la ejecución de proyectos. Sin un gobierno local lo suficientemente fuerte, los proyectos urbanos no podrán ser mantenidos en forma adecuada y por tanto es improbable que éstos se conviertan en obras públicas durables.

4. Exito del programa APT Urbano

En base a las visitas realizadas a los proyectos APT Urbanos, tanto como la revisión de los documentos, surge una serie de aspectos comunes a todos los proyectos urbanos. Como se indicó anteriormente, los proyectos APT Urbanos son universalmente considerados como exitosos. Algunas de las razones de su éxito son:

- o La motivación a participar en los proyectos APT Urbanos es basada en la necesidad de alimentos y el deseo de mejorar su calidad de vida. El mejoramiento de la calidad de vida urbana tiene relación directa con la valorización de los bienes raíces, aspecto muy importante para la motivación individual.
- o La estructura y función de los proyectos APT, están basados en los grupos de acción con objetivos limitados, metas claras y no requieren de una organización permanente o la creación de instituciones permanentes. Aunque algunos critican esta característica de los proyectos APT, de la falta de permanencia de los grupos o sus metas limitadas, debiera aclararse que los proyectos APT son exitosos debido precisamente a sus objetivos y metas limitados, y su duración y rol limitado de grupos. Los centros urbanos, en contraste con las áreas rurales, cuentan con instituciones especializadas encargadas de proporcionar servicios y mantener la infraestructura que deben ser fortalecidas. Se debe evitar la duplicidad de funciones de instituciones antiguas y existentes. En vez de esto, todos los recursos disponibles deben estar dirigidos para fortalecer las instituciones existentes de tal manera que puedan cumplir sus funciones a cabalidad. A raíz de la debilidad institucional de muchas organizaciones en Bolivia, hay duplicidad de instituciones.

El programa APT debiera ser considerada como un proveedor de recursos adicionales a las alcaldías y agencias municipales en forma de inversiones en mano de obra para mejorar el medio ambiente urbano. Otra forma de recaudar fondos sería a través de los impuestos, ya que de otra manera faltarían recursos.

- o Los proyectos APT se concentran en ejecutar bienes públicos. Este enfoque facilita la movilización de gente ya que el costo/beneficio puede ser distribuido y entendido por los participantes. Algunos proyectos de bienes públicos resultan ganancias privadas, tales como los sistemas de agua potable y alcantarillado, aunque benefician a vecindarios enteros. De esta forma, la distribución de beneficios tiende a ser equitativo, por lo menos en el vecindario donde se ejecuta el proyecto. Los bienes públicos, por su naturaleza, presentan menos problemas de distribución costo/beneficio y fácilmente justifican la participación colectiva.
- o Los proyectos APT son auto-selectivos. Sería imposible interesar a gente de ingresos más altos en proyectos APT. Estos grupos prefieren contribuir económicamente a los proyectos (impuestos y tarifas). Los grupos con bajos ingresos tienen abundante mano de obra y escasos recursos económicos. Por ello su contribución lo hacen con los únicos medios que poseen, es decir, con su participación física. Los residentes de áreas urbanas pobres pagan sus impuestos y tarifas en mano de obra. Esta contribución beneficia no solo los bienes comunes sino también al individuo en sí. Los alimentos son un catalizador e incentivo de la acción colectiva.

En suma, los proyectos APT Urbanos proporcionan los mecanismos apropiados para construir infraestructuras básicas que se necesitan en la mayoría de las áreas urbanas de Bolivia. La necesidad de infraestructura es tan grande que los programas urbanos no necesitan cambiar sus actuales objetivos y metas. Mientras persista la necesidad dual de alimentos y servicios básicos, los proyectos APT Urbanos tendrán la seguridad de contar con la entusiasta participación de receptores deseosos de invertir su mano de obra en obras públicas. La cantidad de mejoramientos urbanos es tan grande que hay suficiente trabajo para muchas veces en el actual programa.

En opinión del equipo, el programa APT debiera mantener su atención en la construcción de bienes públicos y mecanismos sumamente apropiados para la movilización social, los grupos de acción. Algunos residentes de vecindarios heterogéneos desean contribuir económicamente a los trabajos en lugar de hacerlo con la mano de obra manual. Los alimentos no son un pago total por un día de trabajo, sino un incentivo para los receptores(as) para contribuir con su mano de obra; debiera establecerse el costo en mercado por un día de trabajo. Debiera solicitarse a los residentes de los vecindarios, que se benefician directamente con el proyecto urbano y que no trabajan en los proyectos, a que contribuyan un monto equivalente (en efectivo o especie) a la mano de obra de los receptores de APT.

5. Raciones Alimentos Por Trabajo

Hay una marcada preferencia por trabajar a destajo en lugar de jornales diarias. El trabajo a destajo permite a los beneficiarios trabajar con los miembros de su familia para cumplir el trabajo en el menor tiempo posible. Algunos prefieren esta modalidad porque les permite ganar hasta dos raciones de alimento al mes, mientras que otros están dedicados a labores domésticas u otras actividades.

Todas las agencias han experimentado con el pago de raciones por tareas (trabajo a destajo), y tal como se observó las operaciones de Caritas/Potosí, ellos aprendieron a ajustar el trabajo a las raciones de alimentos tan bien, que el trabajo por tareas refleja un monto de trabajo equivalente a los 20 días requeridos. Aunque es el método preferido de pago, las raciones por tareas también dependen de la disponibilidad de los alimentos. Consecuentemente, es difícil hacer una decisión de política uniforme. Si las Agencias Voluntarias desean continuar con esta modalidad de pago, debiera dejarse a discreción de ellas en base a parámetros mínimos y máximos que permitan diferenciar por regiones el rendimiento y el tamaño de la tareas.

Dada la escasez de vivienda, falta de empleos y la tradición de familias numerosas, ya que la mayoría de los receptores APT tienen familias numerosas. La familia nucleada es sólo una parte de los grupos urbanos de escasos recursos. Los grupos familiares están compuestas por núcleos familiares incluyendo tíos, sobrinos, abuelos, ahijados, compadres, suegros, etc. Es común hallar hasta 10 personas emparentadas de alguna manera compartiendo un cuarto y una olla.

Esta es una de las razones por la preferencia de trabajar por tareas que por jornales. El trabajo por tareas cubre la ración alimenticia del núcleo familiar, permitiendo a varios de sus miembros trabajar en un proyecto terminando la tarea más rápido y dando la oportunidad de trabajar por una segunda ración en el mismo mes. Actualmente, se dan raciones en base a familias nucleadas. Esta situación da lugar a dos problemas: a) Se subestima mucho a los receptores indirectos de alimentos APT, y b) las raciones se dividen en un número mayor al pretendido. Es por la división de las raciones en familias tan numerosas que los receptores se quejan por lo insuficientes que son las raciones.

Recomendación # 15: Que USAID y las Agencias Voluntarias Privadas, consideren el establecimiento de un esquema de pagos por tareas que tome en cuenta las diferencias de rendimiento y tamaño de las raciones a nivel regional en base a parámetros mínimos y máximos. Además, que USAID, en colaboración con las Agencias, estudie el fenómeno de las raciones destinadas a familias nucleares, a ser consumida

por demasiados miembros familiares, y determinar la factibilidad de aumentar el tamaño de la ración.

6. Documentación del impacto del Programa API Urbano

La falta de documentación y evaluación del proyecto no permite establecer cuantitativamente el impacto del programa API Urbano. A veces los beneficios parecen tan obvios que todos lo toman por hecho. Debiera ser relativamente fácil documentar algunos de estos impactos. El establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación sería de gran ayuda para registrar la historia del programa API en las áreas urbanas.

B. IMPACTO DEL PROGRAMA RURAL

1. Antecedentes

Los proyectos API Rurales siguen una larga tradición de acción colectiva en el área rural de Bolivia. Esta tradición de participación colectiva o comunitaria fue capitalizada por el SNDC durante muchos años, hasta la crisis de 1990 que politizó y debilitó la institución. El esfuerzo de desarrollo de la comunidad trabajó en una fórmula que requería que las comunidades pusieran el 50% de los costos del proyecto en mano de obra y el otro 50% por el SNDC en materiales no-locales, los cuales eran donados.

Los trabajos del programa API según la tradición rural son ejecutados con esfuerzos colectivos o comunitarios. La diferencia principal radica en la falta de recursos de las agencias para donar materiales no disponibles en la localidad. Esto ha puesto una gran parte de la carga sobre las comunidades. Las comunidades tienen que darse modos para comprar los materiales o encontrar los sustitutos, ya que la única ayuda que reciben es en alimentos.

Las consecuencias positivas e involuntarias de la falta de recursos merece reconocimiento. Los proyectos API pueden ser de hecho más llevaderos, ya que las comunidades están forzadas a trabajar con lo que tienen o con lo que pueden obtener con sus propios medios. Por ejemplo, el techo de una escuela ahora se lo hace con paja y barro (materiales locales de fácil disponibilidad) en lugar de usar calamina, que debe ser comprada o solicitar un donativo.

El verse forzadas a tomar a su cargo los costos del proyecto obliga a las comunidades a usar más iniciativa local que fomenta un mayor sentido de propiedad. En algunos casos, esta iniciativa se traduce en obtener ayuda adicional de otras agencias públicas o privadas. En cualquier caso, una vez que la comunidad asume la responsabilidad, esto se traduce en proyectos más durables y sostenibles.

Esto contrasta favorablemente con los anteriores esfuerzos de desarrollo rural, donde los proyectos se deterioraban tan pronto como eran concluidos debido a la falta de capacidad de la comunidad para reemplazar los materiales donados.

Aunque las comunidades rurales tienen serias limitaciones en su habilidad de generar recursos, las Agencias Voluntarias no debieran perder de vista los beneficios de trabajar con recursos de la comunidad. Los fondos obtenidos de la monetización de alimentos debieran ser usados juiciosamente. Debiera resistirse la tentación de inyectar recursos externos, aunque a corto plazo signifique demoras e ineficiencia. A largo plazo, sólo las comunidades rurales capaces de generar recursos podrán ejecutar proyectos durables y productivos.

2. Receptores del programa API-R: Algunas características

El programa APT trabaja con el segmento de habitantes rurales que están en la última jerarquía socio-económica de Bolivia. Estos habitantes rurales viven de la producción agrícola, la cual es usada en forma mixta, como medio de subsistencia de la familia rural y para generar ciertos ingresos en efectivo para cubrir sus crecientes necesidades de integración en la economía nacional.

El habitante rural está organizado en comunidades rurales. Las comunidades rurales son un conglomerado de 40 a 60 familias alrededor de una escuela, límites de un sindicato local o sección de un Ayllu. Estas pequeñas comunidades rurales contienen grupos de familias emparentadas. Toda comunidad rural tiene una organización comunal, semejante a un grupo de acción. La organización comunal se pone en acción para resolver problemas comunes, por ejem. construcción de una escuela, posta sanitaria, canal de riego, y generalmente se disgrega una vez concluido el proyecto.

La comunidad rural es la unidad básica de la organización social rural. Su tamaño reducido la hace el modo preferido de organización, ya que trabaja sobre la base del concenso, y en grupos pequeños es fácil lograr el concenso.

El pequeño tamaño de la comunidad rural limita el tipo de proyecto a ser emprendido y los recursos que pueda generar. Hay una evidente necesidad de romper los límites de la comunidad para ejecutar proyectos más significantes que puedan ser sostenidos.

Las instituciones sociales rurales que abarcan más de una comunidad, existen, y pueden ser fácilmente fortalecidas o creadas. Puesto que la mayoría de los proyectos rurales están localizadas en las comunidades, es posible y es aconsejable, empezar a enfocar algunos proyectos en instituciones más grandes. Los límites de estas instituciones pueden estar demarcadas por nexos socio-económicos y culturales entre las comunidades. Los más obvios son las cuencas de ríos, caminos y territorios ancestrales (ayllus). Los

tipos de proyectos a ejecutarse en un área, pueden ser usados para definir el radio de acción, y el límite de una institución local. Así, un proyecto de riego es visto como parte de un sistema de cuenca de río. Un proyecto de reforestación en la cuenca de un río puede ser esencial para mantener los canales de riego y el nivel del agua distribuida a las comunidades río abajo. Mientras un canal sirve a una comunidad, la protección de la cuenca del río (reforestación o administración del agua) es un proyecto que necesita la participación de más de una comunidad, y necesita una institución u organización multi-comunal. Las necesidades comunes pueden ser la base de organización, ya sea a nivel comunal o multi-comunal.

3. Motivación para participar

A pesar de que las comunidades rurales son generalmente pobres y es bienvenida cualquier ayuda, su participación en los proyectos APT aparentemente está muy motivada por su deseo de mejorar su calidad de vida y su deseo de aumentar sus ingresos, además de superar las penurias ocasionadas por la crisis de los años 80.

Los proyectos APT en las comunidades rurales que no están encarando ningún tipo de emergencia, aparentemente actúan como estimulantes y organizadores de acciones colectivas. Algunos proyectos rurales son desproporcionalmente grandes en relación a los insumos APT, que es imposible no pensar que los insumos APT sean tan sólo un incentivo. Esto no quiere decir que las raciones APT no sean apreciadas o necesitadas, pero el valor, simbolismo e impacto de este tipo de ayuda va más allá del valor real y actual de los alimentos distribuidos en la mayoría de los proyectos rurales.

Se ha observado que las comunidades rurales responden rápidamente, con increíble entusiasmo y dedicación se interesan en las agencias que demuestran interés en sus comunidades. Este tipo de respuesta hace que las agencias se sientan responsables por la provisión de asistencia técnica. La inadecuada y/o en última instancia extemporánea, puede con gran rapidez causar desilusión, frustración y conflictos en la comunidad. A este respecto quizás sea importante mencionar que las agencias debieran aprovechar los recursos técnicos existentes. Los técnicos de las corporaciones de desarrollo departamental o de otras agencias, podrían prestar asistencia técnica a los proyectos APT, por los viáticos u otros incentivos extras a sus salarios.

Para el habitante rural, los alimentos son una forma de ayuda concreta, útil y fácilmente comprensible. En un contexto social, político y cultural lleno de promesas olvidadas por técnicos y políticos urbanos, el habitante rural aprecia la ayuda recibida por la agencia con alimentos por trabajo. La transacción de recibir alimentos por el trabajo realizado, parece ser interpretada como un indicativo concreto de la seriedad de la promesa de ayudarles a ejecutar el proyecto. Esta transacción es inversa al modo usual en

que las áreas rurales son tratadas por las áreas urbanas. Generalmente los alimentos benefician a las áreas urbanas y no son distribuidos de otra forma. Los alimentos proporcionados llevan un status diferente y quizás superior, que los alimentos producidos en la zona. Vienen de una zona urbana. Están ya procesados y listos para su uso. Altera la monotonía de la dieta local, y es un valioso suplemento nutritivo.

El intercambio de alimentos en el área rural no sólo es un acto simbólico, sino que también es un medio bien comprendido para muchas ayudas mutuas en prácticas de intercambio de trabajo. En comunidades de escasos recursos, a menudo el alimento es retribución al trabajo. Muchas tradiciones andinas de ayuda y trabajo comunal mutuos son intermediadas con alimentos. Por ejemplo, el Ayni, es una práctica de trabajo de ayuda mutua a menudo compensada con alimentos (comida), y no trabajo con trabajo, o sea, todos los vecinos que ayudan a construir una casa, o sembrar un campo, son recompensados con generosas cantidades de comida y bebida. Casi en todas las comunidades pensaron que los integrantes del equipo de evaluación eran funcionarios del programa por ello fueron recibidos con regalos de alimentos producidos en la zona. Al parecer las comunidades deseaban reciprocitar la ayuda de alimentos con alimentos, por lo menos simbólicamente.

El segundo gran motivador de la participación comunitaria es la promesa (dada la mínima capacidad de las agencias) de recibir asistencia técnica. Aunque en muchos casos, los comunarios saben más sobre los requerimientos técnicos del proyecto (por ejem. construcción y operación de los sistemas de riego) que el solitario promotor de la agencia que tiene varios proyectos en toda la zona, pero aún esperan su aprobación, apoyo y aliento. Cuando se consultó a un campesino en Potosí del porqué ellos necesitaban al técnico de la agencia, él respondió:

"En esta comunidad todos somos iguales, por tanto necesitamos a alguien que conozca más y sea una autoridad, para ayudarnos a ponernos de acuerdo entre nosotros para hacer algo y lo hagamos."

4. Impactos del Programa

Al igual que con los proyectos urbanos, la primera impresión es que los proyectos rurales tienen un considerable impacto al aliviar la pobreza, mejorar la calidad de vida y aumentar los ingresos de la población rural.

Un gran número de proyectos rurales han sido recién completados o se encuentran en plena ejecución, lo que hace difícil ver los ejemplos concretos de impacto. Sin datos básicos, es difícil medir los impactos de los proyectos rurales, especialmente de aquellos que tienen que ver con producción agrícola.

Existe la necesidad de clasificar los proyectos rurales por tipos, y diseñar un sistema de monitoreo y evaluación que permita la cuantificación del impacto, hasta donde sea posible. También existe la necesidad de conducir estudios de impactos de proyectos representativos, independientemente de los resultados obtenidos a través del sistema de monitoreo y evaluación.

Los tipos de proyectos rurales emprendidos por Agencias Voluntarias Privadas son, debido a su naturaleza, proyectos a largo plazo. Por ejem. un sistema de riego puede tener un impacto inmediato al tener agua para regar mas hectáreas de terreno, pero sin una asistencia técnica continua en agricultura (semillas, uso de insumos, etc), su impacto se reducirá. Los proyectos rurales apoyados por las Agencias Voluntarias necesitan compromisos a largo plazo para lograr efectivamente los impactos esperados.

Recomendación # 16: Que USAID revise cuidadosamente su actual y futuro portafolio de proyectos, sean éstos agrícolas y otros, para ver la forma en que los beneficiarios APT y personal de implementación de proyectos APT se puedan beneficiar coordinando inter-proyectos. Los proyectos que auspician la comercialización de productos (Ejm. verduras, textiles) pueden ser de ayuda, como aquellos que se ocupan de la producción y los créditos.

Recomendación # 17: Que el SNDC y las agencias voluntarias privadas sigan buscando medios para hacer que sus intervenciones a nivel comunal y campo sean más apropiadas y útiles desde el punto de vista de los beneficiarios. Algunas de estas instituciones han logrado esto, pero otras no. Existe un sistema para desarrollar y extender la adecuada tecnología agrícola para agricultores pequeños y de escasos recursos que ha tenido un gran éxito en diferentes partes del mundo durante los últimos años, llamado "Investigación en Sistemas Agropecuarios". Existe abundante literatura sobre este tema, tanto en Español como en Inglés. Se recomienda que las instituciones participantes en el programa APT de Título II, con ayuda de USAID, obtengan esta literatura y lo estudien. Sus principios les serán útiles.

Recomendación # 18: Que USAID, en colaboración con Planning Assistance, diseñe e implemente dos rondas de encuesta con intervalo de un año, para tener los impactos cuantitativos de los principales proyectos agrícolas implementados por las agencias. USAID debiera contar a la brevedad posible con un economista agrícola, o especialista en desarrollo rural capaz de captar aspectos de ayuda en alimentos con experiencia en investigación cuantitativa del tercer mundo, a fin de establecer el protocolo de investigación e implementar la recolección de datos básicos. Planning Assistance debiera proporcionar al economista el equipo necesario de apoyo. Idealmente, el mismo investigador debiera estar en cada una de las rondas.

Recomendación # 19: USAID y las Agencias Voluntarias Privadas debieran estar preparadas para hacer compromisos a largo plazo con las comunidades en las cuales inician actividades APT, especialmente proyectos agrícolas. Un compromiso de 5 a 10 años para reforzar los esfuerzos iniciales con proyectos agrícolas y desarrollo rural, ofrecería la mejor oportunidad para un desarrollo sostenido en las comunidades objetivas.

(1) Arellano L., Sonia y Quiton Fredy. Evaluación Participativa Del Programa Alimentos por Trabajo - Área Urbana - Apoyo del Título II. Planning Assistance, Inc. Septiembre 1987. La Paz, Bolivia.

(2) Ibid, p. 16

(3) Ibid, p. 19

V. HISTORIA DE PROYECTOS APT SELECCIONADOS

A. ADRA Caso No. 1: Construcción del Camino de Acceso de Pacataya a Yura

La población de Yura está ubicada a unos 5 km. de la carretera Uyuni-Potosí, aproximadamente a 100 Km al sudeste de Potosí. El camino de acceso desde el camino troncal a la población era precario, usando el lecho seco del río como camino. Es obvio que durante los periodos lluviosos, la población quedaba aislada.

Los pobladores de Yura solicitaron la ayuda del programa APT para construir un camino de acceso. La solicitud fue aprobada y la construcción del camino se inició en Abril de 1987. Lamentablemente, se presentó extensas zonas rocosas aspecto que obligó a solicitar la ayuda a la oficina distrital del SNC. Esta oficina proporcionó dos tractores que permitieron que el camino estuviera concluido cinco meses después, en Agosto de 1987.

Cuando el equipo de evaluación visitó el proyecto el 22 de Julio, las inspecciones indicaron que, aunque el camino era transitable, ciertos aspectos tales como cunetas y muros de retención en las alcantarillas, no se habían hecho. La ausencia de estas estructuras de drenaje puede dañar el camino durante las inclementes épocas lluviosas.

El dirigente de la población de Yura fue interrogado e indicó que se había presentado una solicitud a ADRA y a la oficina distrital del SNC para concluir el trabajo.

Luego los consultores visitaron la oficina del Distrito 7mo. del SNC, ubicada en las cercanías de la población. El ingeniero a cargo de la oficina indicó que no tenía conocimiento de esa solicitud, pero que daría cualquier ayuda, dentro de sus posibilidades, siempre y cuando se la solicitaran. Él confirmó el hecho de que si no se completaba el drenaje, probablemente el camino sería destruido por el agua.

Es evidente la falta de comunicación de los líderes del pueblo de Yura con entidades que tienen que ver con construcción de caminos. Pareciera que los líderes del pueblo no estaban interesados en mejorar el camino, ya que el mismo era aún transitable. No se consideró el hecho de que el camino construido sin las provisiones del drenaje adecuado, sería destruido por las lluvias.

Aspecto/Lección: En algunos casos se requiere un control más estricto para asegurar que los caminos sean construidos con normas adecuadas - principalmente drenajes - y que no se dejen trabajos pendientes para ser completados en un futuro.

B. ADRA Caso No. 2: Av. Circunvalación en La Paz

Probablemente el proyecto caminero más visible y ambicioso ejecutado con la participación de Alimentos por Trabajo, es la construcción de 5.35 km de Camino Periférico (Av. Periférica) en La Paz conectando Alto Miraflores con el Barrio Soligno. Con la conclusión de esta Avenida los camiones cargados de productos procedentes de los Yungas podrán llegar a los mercados de El Alto, o aún a Oruro sin tener que pasar por las congestionadas calles céntricas de la capital. La Avenida también servirá de distribuidor, dando acceso a diferentes puntos de la ciudad por medio de calles conectoras. A pesar de que aún no ha sido concluido, una gran parte de esta Avenida fue inaugurada por el Alcalde de La Paz el 15 de Julio de 1988.

Además de la construcción de la avenida, el proyecto contempla mejoras en la infraestructura general que beneficiará a más de 150,000 familias que viven en el área de influencia. Estas incluyen guarderías infantiles, escuelas, aceras, postes de alumbrado, sistemas de drenaje y muros de contención. Aproximadamente 2,000 obreros trabajaron en este proyecto. La inversión en este camino periférico alcanza la suma de \$us1,000,000. La mano de obra no calificada para el proyecto fue provista por los programas APT Título II, USAID. ADRA estuvo a cargo de la supervisión general del proyecto.

En 1986 se inició la construcción del proyecto, con 680 voluntarios por APT haciendo trabajos de ensanche, empedrado y construcción de cunetas provisionales. En 1987, el trabajo del proyecto incluyó obras principales de drenaje y dispositivos de control de erosión. Los trabajos de infraestructura social, tales como instalaciones para desayunos infantiles en Rosario y la guardería Cupilucapa fueron completados. En 1988 continuaron los trabajos, tanto en la propia construcción del proyecto como en inversiones de infraestructura.

Al presente, ADRA está en proceso de hacer la evaluación socio-económica del impacto del proyecto en el desarrollo general de la zona.

Aspecto/Lección: Este exitoso proyecto urbano demuestra cómo un sistema integrado en el desarrollo urbano logra impactos mayores al de la sola y aislada construcción de un camino.

C. ADRA Caso No. 3: Construcción del camino Lambate-La Plazuela

La construcción del camino Lambate-La Plazuela empezó en Abril de 1986 bajo el programa APT con ADRA supervisando la construcción. Inicialmente, el equipo pesado era proporcionado por el Departamento de Ingeniería del Ejército. Sin embargo, debido a la imposibilidad de mantener este equipo, el ejército se retiró en Diciembre de 1986. Todos los trabajos, entre Diciembre/86 a Julio/87, fueron hechos por ADRA con recursos de PL-480 sin contar el equipo. Obviamente que se logró poco progreso durante estos 7 meses debido al terreno montañoso con alto porcentaje de cortes en roca. En Diciembre/87 se firmó un contrato con una firma constructora local, SERMAQ, para la provisión de dos tractores con operadores para reemplazar el equipo retirado por el ejército. Con recursos de PL-480, ADRA compró una compresora con dos perforadoras para roca.

El terreno en el área del proyecto es extremadamente difícil con casi todo el camino en laderas de la montaña. Además, la construcción debe ser paralizada por un periodo de tres meses debido a las fuertes lluvias entre Diciembre y Marzo. Cuando el equipo visitó el proyecto el 15 de Julio de 1988, aproximadamente 22 Km de camino se habían abierto en los 20 meses transcurridos desde el inicio de su construcción. Se ha hecho considerables esfuerzos, tan sólo para mantener abierta la sección construida, debido a deslizamientos y derrumbes. La sección abierta aún requiere estructuras de drenaje, incluyendo puentes, cunetas y arreglo general de la superficie del camino. Se puede considerar que el progreso ha sido menor al esperado.

El mayor obstáculo parece ser la excavación en roca. ADRA está tratando de hacerlo con el equipo limitado que ha comprado y con la mano de obra no calificada de los campesinos entrenados que trabajan por alimentos. Este arreglo no ha funcionado satisfactoriamente. Los tractores alquilados por un tiempo, en lugar de lograr rendimientos buenos, no siempre son usados en forma efectiva, porque carecen de rasgadores.

Mientras un tractor es empleado para abrir la plataforma del camino, el segundo tractor le sigue haciendo operaciones de terminado.

ADRA está tratando de apresurar la operación con diseños completados justo antes de las operaciones de construcción. No se tienen planos formales ni planos transversales del proyecto y el pago es hecho en base al tiempo. El personal de ADRA instruye a los operadores de los tractores donde deben operar. Los alineamientos del camino están determinados para tratar de conectar todos los centros poblacionales importantes con el camino. Se hace un reconocimiento preliminar a pie, seguido por estudios detallados usando una brújula. No se intenta hacer estudios topográficos formales. No se hacen investigaciones geofísicas para tratar de estabilizar o evitar peligrosas zonas potencialmente deslizables, aunque se consultó con los

habitantes de la zona cada vez que es necesario y los alineamientos se ajustan según esto.

Aproximadamente el 80% del costo del proyecto, es usado para el pago del equipo con solo un 20% para los insumos de mano de obra. Cuando el equipo visitó este proyecto, no más de una docena de obreros estaban trabajando en el proyecto, aunque inicialmente se informó la participación de una gran cantidad de comunarios. La mano de obra es generalmente escasa y en algunos casos se han levantado campamentos porque las distancias a recorrer son muy grandes. Es obvio considerar que el proyecto no es apropiado para proveer empleos masivos a pobladores pobres del Área rural.

La falta de diseños formales impide la planificación y programación adecuadas para la construcción. Los promotores de ADRA que trabajan en el proyecto, invierten más tiempo en supervisar y controlar la construcción en lugar de promocionar en las comunidades a trabajar por alimentos. Los aspectos técnicos del proyecto que han sido criticados son alineamientos camineros pobres, utilizando tubería de alcantarillas de cemento de 40 cm. de diámetro, falta de medidas preventivas para deslizamientos. Generalmente no se coloca material seleccionado en la superficie del camino. El tráfico pasará sobre el material natural de la subrasante. Casi todo el camino está sobre quebradas. No se cuenta con vehículos para la carga, acarreo, transporte o compactación

HUJA DE DATOS

Camino Lambate - La Plazuela

Longitud total: 65 Kms

Velocidad de diseño: 30 K.P.H.

Radio mínimo de curvatura horizontal: 30 metros

Máxima gradiente vertical: 10%

Inclinación transversal normal: 2%

Ancho del camino: 5 metros mínimo incluyendo las cunetas

Derecho de vía: 15 metros

Carga de diseño para estructuras: HS-20 (AASHTO)

Talud de terraplenes y cortes: determinados por el material

Revestimiento: Ninguno, no se coloca ningún material selecto sobre los materiales existentes de la subrasante.

Ensanche: El ensanche del sector angosto del camino es hecho a aproximadamente cada 500 metros para permitir el cruce de dos vehículos.

Aspecto/Lección: La falta de una previa planificación y evaluación combinada con inadecuados paquetes de diseño y construcción, parece ser el mayor factor limitante para alcanzar las metas del

programa en proyectos camineros rurales.

D. ADRA Caso No. 4: Construcción del camino Sita-Arcopongo

Este camino, con una longitud total de 110 Km, es casi similar al proyecto caminero Lambate-La Plazuela (ADRA Caso No. 3). La construcción del camino fue originalmente iniciada por CORDEPAZ (Corporación de Desarrollo de La Paz), pero fue abandonada después de los primeros cuatro kilómetros que fueron construidos en tres años.

El proyecto fue reactivado por Save the Children, quien solicitó a ADRA que completara el camino con recursos de PL-480. ADRA es el responsable del diseño, construcción y supervisión de las facilidades relacionadas indirectamente con la construcción del proyecto.

El proyecto ha sido dividido en sectores. El primer sector, entre Sita y Lacalaca (29 Km) fue formalmente inaugurado en Diciembre/87 y actualmente está abierta al tránsito. La construcción de este sector fue iniciado en Noviembre/87 con un cese de actividades durante el periodo lluvioso de 1.5 mes. Se logró un rendimiento de dos kilómetros por mes aproximadamente.

El segundo sector del camino, entre Lacalaca y Frutillani (22.6 Km) actualmente está en plena etapa de construcción. Cuando el equipo visitó este proyecto el 18 de julio de 1988, aproximadamente 9 Km estaban ya abiertos pero faltaba por terminar algunos aspectos.

Los procedimientos de diseño, contrato, y construcción de este camino son muy parecidos a aquellos indicados en el camino Lambate-La Plazuela, ADRA Caso No. 3. Sin embargo, se observó gran cantidad de mano de obra por alimentos, pero no en las cantidades que se considerarían significantes. Cada comunidad a lo largo del camino designó a un representante para expresar los intereses de su comunidad. Además, varias comunidades se unieron para formar el Comité de Caminos, con un Secretario General y Tesorero elegidos por el comité. Se llevan a cabo reuniones mensuales entre los representantes comunales del camino y otros interesados que generalmente incluyen ingenieros y promotores de ADRA y Save the Children. Se establecen tareas para cada miembro de la comunidad y se imponen multas en caso de incumplimiento. En esta zona parece existir una organización comunitaria necesaria para la construcción de caminos y programas de mantenimiento.

Aspecto/Lección: La masiva participación comunitaria en la construcción del proyecto rural caminero Sita-Arcopongo con apoyo de APT, no parece estar desarrollándose, a pesar de una estructura comunal relativamente bien organizada. Los programas APT camineros debieran dirigir su atención a la construcción de caminos cortos de 1 a 10 Km, para conectar las zonas a los caminos que llevan a los mercados, en lugar de largos caminos troncales, debido a la reducida mano de obra en áreas escasamente pobladas.

E. CRS/Caritas Caso No. 1: Empedrado de la Calle H. Vasquez en Potosi

El empedrado de las calles citadinas es el principal componente de los actuales programas APT financiados. Estos proyectos son muy apropiados para construir con abundante mano de obra y proporcionan beneficios generales a la comunidad traducidos en forma de accesibilidad, reducción de polvo, bajos costos de mantenimiento y valorización de sus propiedades.

Probablemente un proyecto típico de éstos es el empedrado de la calle H. Vasquez en Potosi, la información está anotada en la Hoja de Datos. El proyecto fue completado con el programa APT con el apoyo del gobierno municipal con herramientas de mano, carretillas y transporte de piedras.

El proyecto fue específicamente seleccionado para beneficiar a uno de los barrios más pobres de la ciudad. El trabajo se concluyó en aproximadamente un mes utilizando tres turnos de cinco horas por día.

La evaluación de los rendimientos logrados en el proyecto indican valores relativamente bajos, promediando alrededor de un tercio de los rendimientos alcanzados por los contratistas privados. Por ejem. el rendimiento para el empedrado generalmente aceptado es de 0.60 m² por hora, mientras que el rendimiento real del proyecto estuvo en el orden de 0.24 m² por hora.

El bajo rendimiento resulta en costos comparativamente altos. Los valores estimados indicados en la hoja de datos están en el orden de \$us 10.60 por metro cuadrado. Este costo parece estar en el mismo orden de magnitudes de los contratistas privados que trabajan en el área.

Las razones para el rendimiento relativamente bajo, puede ser atribuidos a la falta de herramientas de mano adecuadas, inexperiencia de los trabajadores, deficiencias organizativas y falta de apoyo logístico, y posiblemente al empleo mayoritario de mujeres.

Probablemente, otra consideración importante es el pago del trabajo con alimentos que puede ser un incentivo insuficiente para estimular altos rendimientos. Por ejem. bajo el programa Ajuste Estructural del Fondo Social de Emergencia, donde los mineros relocados reciben como pago parte en efectivo y parte en alimentos, se espera que los rendimientos sean iguales o superen los rendimientos de los contratistas privados.

HOJA DE DATOS

Calle H. Vasquez, Potosí
Empedrado (Bs\$ 2.40 - \$us 1.00)

Información General

Longitud: 252 m Fecha de inicio: 23 de Junio de 1988
Ancho : 8 m Fecha de conclusión: 21 de Julio de 1989
Área : 2016 m² Turnos: 3 de 5 horas o 15 hs/día

No. de obreros empleados..... 271
Porcentaje de mujeres 60

Raciones

20.5 Kg de Harina
12.5 Kg de Bulgur
2.5 Kg de Aceite
4.5 Kg de Leche en polvo

40.0 Kg en Total

Valor de la ración: Bs\$ 38.00 (\$us 15.80)
Una ración es dada por 100 horas de trabajo
Costo de la ración por hora : Bs\$ 3.80 (\$us 1.58)
No. de raciones entregadas : 1.150

Rendimiento

1	Perfilado	0.13 m ³ /hora
2	Acopio y cargulo de piedras	0.13 m ³ /hora
3	Compartación de subrante	0.17 m ² /hora
4	Empedrado	0.24 m ³ /hora
5	Limpieza	0.18 m ³ /hora

Costos

A.	Valor de las raciones: 1150 x Bs\$38.00	Bs\$43,700
B.	Depreciación de las herramientas (5.0% x A)	Bs\$ 2,200
C.	Transporte de piedra Bs\$2.00 x 322 m ³	Bs\$ 600.00
D.	Valor de la piedra Bs\$8.00 x 322 m ³	Bs\$ 2,600
E.	Limpieza general Bs\$8.00 x 301 m ³	Bs\$ 2,400
F.	Costo Total	Bs\$51,500.00 (\$us21,500)
G.	Costo por m ² (F/2016)	Bs\$ 25.50 (\$us10.60)

Aspecto/Lección: Aunque los proyectos de mejoramiento vial en el área urbana son considerados totalmente exitosos en generar empleos, se necesita aumentar el rendimiento de los trabajadores para que estos programas APT puedan ser considerados como una alternativa viable de construcción que pueda competir económicamente con el sector privado, beneficiar orientados a los

contratistas de mano de obra.

F. CRS/Caritas Caso No. 2: Impacto y rol de la mujer: Caso de Palliris en Potosí

Este caso es representativo de la mayoría de los proyectos de mejoramiento urbano. El impacto y los aspectos derivados de él son comunes para todos los proyectos APT Urbanos.

LAS PALLIRIS

Palliri, es una palabra Quéchuá que significa recolectar, es usada para las mujeres que trabajan en los desmontes de las minas escogiendo trozos que contengan mineral. Las palliris han sido un elemento importante de todas las minas desde la época de la colonia. La mayoría de las palliris ha heredado su ocupación de sus padres o abuelos. Otras palliris son viudas de mineros, quienes se han dedicado a esta ocupación para sostener sus familias. Un gran número de palliris son jefes de familia.

Las palliris trabajan con herramientas de mano en áreas que alquilan las empresas mineras. Los trozos conteniendo mineral tan laboriosamente escogido, es vendido a los Rescatiris, otro término Quéchuá que significa comprador de minerales, y/o empresas privadas. Estos compran el mineral según los precios del mercado y según el porcentaje de mineral contenido en una muestra de cada tonelada de material. Los compradores procesan el material comprado y extraen el mineral. Los ingresos de una palliri son muy variables. Depende del porcentaje del contenido en los trozos de desmonte, el que es determinado a través de una prueba de ensayo por el comprador en el momento de la compra. Las palliris son miembros de las cooperativas mineras, que las proveen de transporte, herramientas y servicios.

Las palliris difieren de la mayoría de las otras mujeres que trabajan en proyectos APT, en que éstas son mujeres capacitadas y tienen un largo historial en trabajos manuales. La mayoría de las mujeres que trabajan en proyectos APT han tenido su primera experiencia con mano de obra, en los proyectos APT. Algunas han sido empleadas en uno de los muchos servicios tradicionales urbanos, tales como lavanderas, costureras, cocineras y empleadas domésticas. Algunas eran amas de casa. La mayoría de ellas son esposas de mineros relocalizados que se han establecido en los centros urbanos. Algunas participantes en los proyectos APT son mujeres jóvenes y hombres que ingresan a formar parte de la fuerza laboral o migrantes recientes de áreas rurales.

Lo que este grupo heterogéneo de mujeres tiene en común es la necesidad de trabajar para aliviar su extrema pobreza y desempleo de ellas mismas y/o de sus esposos.

A mediados de 1986, juntamente con más de 20,000 personas en todo el país, cuyos ingresos provenían de trabajar en las minas, 307 palliris de la ciudad de Potosí fueron despedidas, cuando los precios

del estaño cayeron bruscamente en el mercado mundial. A consecuencia de ello, muchas minas en Bolivia se cerraron. La "crisis", como todos la llaman, produjo miles de desempleados, y en la ciudad de Potosí cundió el pánico. Aquellos que podían se trasladaron a otros lugares, vendiendo o tratando de vender sus propiedades por una fracción de su valor real. Las palliris y sus familias juntamente con otros miles de familias en Potosí estaban enfrentando una situación muy difícil.

Fue en este punto, casi a mediados de 1986, que se acercaron al Padre Gustavo Evens de Caritas/Potosí para pedir ayuda.

Y como lo dijese Dña Ema Quintanilla, ex-presidente del grupo de palliris:

"En el peor momento de nuestras vidas, llegaron los alimentos. Si no hubiera sido por los alimentos, nuestros niños hubiesen muerto. Potosí era un desastre."

El primer proyecto APT para las palliris, fue iniciado en octubre de 1986. Consistía en limpiar una sección del camino de Potosí a Tarija. El trabajo previsto para 20 días fue cumplido en 4 días reflejando dos aspectos: La capacidad de las mujeres al usar sus herramientas de mano y el hecho de que pudieron usar el camión de su cooperativa; y la falta de experiencia del sector de Obras Urbanas recientemente creado de CARITAS para los trabajos APT.

Desde entonces las palliris, debido a sus únicas capacidades y a sus antecedentes, solicitaron y se les concedió trabajar como grupo, y en muchos proyectos APT han trabajado como grupo; empedrando calles y avenidas, y luego plantando arbolitos en varios proyectos de reforestación. En cada uno de estos proyectos, las Palliris, tanto como los técnicos de Caritas, aprendían mientras hacían. Los trabajos fueron ajustándose más para reflejar las habilidades y capacidad de trabajo de los receptores. Los proyectos estaban mejor diseñados e implementados. Por ejemplo, la primera reforestación llamado "Potosí-Tarapaya" tan sólo el 25% de los 12,000 arbolitos sobrevivió, mientras que en proyectos posteriores, la tasa de sobrevivencia alcanzó al 70%. Las Palliris han adquirido nuevas habilidades y han demostrado que muchos trabajos, hasta antes reservados para los hombres, pueden ser realizados por las mujeres. Como dijo una Palliri: "las mujeres trabajan mejor que los hombres, es por eso que trabajamos como grupo". "Nosotros trabajamos más que los hombres, coordinamos mejor el trabajo, y no tenemos muchas mañas". Las mujeres dicen ser más honestas y "estrictas".

Cuando el precio del estaño empezó a recuperar sus anteriores niveles, y con descubrimiento de otros minerales como plata y zinc en los desmontes y que podía ser explotados, algunas Palliris retornaron a sus empleos tradicionales. Sin embargo, el futuro de las Palliris es incierto ya que la nueva política minera alienta el uso de tecnología. Las Palliris sospechan que su futuro como Palliris está llegando a su fin. Algunas están buscando o han encontrado alternativas de

trabajo. Sin embargo, la mayoría espera que las cosas vuelvan a la normalidad a medida que suben los precios de los minerales. Sin embargo, parece claro que la introducción de tecnologías para procesar los desmontes en un futuro cercano, eliminará la ocupación de las Palliris. La mayoría, si no todas tendrá que eventualmente contar con otro trabajo.

Desde 1986, las Palliris han trabajado en y han dejado los proyectos APT. En otras palabras, el programa APT las ha ayudado a sobrevivir a la crisis y las puede dirigir a buscar otras fuentes de trabajo si es que ellas desean continuar trabajando en los proyectos APT, mientras buscan nuevas ocupaciones.

Finalizando esta sesión, se interrogó a las Palliris sobre los alimentos recibidos y su preferencia por otro tipo de alimentos. De nuevo Doña Ema explicó que los alimentos eran muy adecuados como comida, pero que eran insuficientes en cantidad. Ella dijo que antes, una vez, fue receptora de los alimentos de Caritas. Fue cuando ella tenía 14 años, su padre había muerto y su madre estaba enferma en el hospital, y ella y sus hermanitos recibieron alimentos durante algún tiempo por uno de los programas de Caritas/Potosí. Ella dijo que nunca había imaginado que volvería a ser receptora de los mismos. Agradeció porque los pobres podían tener esta ayuda. Ahora, como cuando ella tenía 14 años, ella sabe, y espera que su dependencia de los alimentos sea temporal. Se siente optimista de que podrá trabajar nuevamente para alimentarse y alimentar a su familia. Doña Ema tiene aproximadamente 50 años, le han reemplazados dos válvulas del corazón y continúa trabajando en el Cerro Rico. Espera poder encontrar otro trabajo. Ella dice que no tiene la fuerza que tenía antes.

Aspecto/Lección: Los proyectos APT juegan un rol crucial al aliviar la pobreza y el hambre de este grupo de mujeres, y miles de otras como ellas en todo el país. Este grupo de mujeres ven los alimentos como un alivio temporal hasta que la economía vuelva a su normalidad y ellas puedan volver a trabajar en su antigua forma de vida, o encontrar otra alternativa para ganarse la vida. El caso también toca en algunos aspectos que afectan a las mujeres que trabajan en proyectos APT.

6. Fundación Contra el Hambre (FHI) - Caso No. 1: Rehabilitación y Mejoramiento del camino Socara-Caripuyo

La información general de este proyecto caminero se indica en la hoja de datos. El proyecto está en etapa de adjudicación de contrato. La única construcción efectuada ha sido la apertura de senda a lo largo de todo el camino, usando mano de obra, aproximándose al lineamiento propuesto del camino. Los procedimientos de diseño y contrato utilizados por FHI difiere en algunos aspectos importantes de los de ADRA para sus proyectos camineros, y se describe a continuación:

1. Conjuntamente con la apertura de senda, se completaron los estudios de campo necesarios para el trabajo de diseño. Los estudios de campo del camino fueron completados antes de su construcción. No hubo intención de tomar atajos durante la construcción, se construyó según los procedimientos del trabajo de diseño.
2. El camino estaba dividido en dos sectores, tal como se indica en la hoja de datos.
3. Los estudios de diseño fueron completados y las cantidades fueron estimadas. Esto incluye la identificación y delimitamiento de los sectores rocosos donde se necesita dinamitación; de la roca fracturada donde probablemente se necesite usar un rasgador; y tierras donde se utilizará procedimientos de excavación normal. Como medida económica, se decidió usar vados en lugar de puentes para el cruce de ríos. Se diseñaron cunetas de intercepción en la cima del talud, para controlar la erosión cuando sea necesario. Se hizo una estimación sobre rendimiento en excavación en roca sólida, roca fracturada y tierra común y fue convertido en su equivalente en horas de trabajo.
4. Se consideraron varias alternativas de procedimientos de construcción, incluyendo la posibilidad de que FHI haga todo el trabajo mediante la administración directa, comprando el equipo necesario con la asignación de \$us 450,000 de PL-480. Esta alternativa fue descartada a fin de lograr ofertas competitivas de contratistas para proveer equipo, operadores y supervisores de construcción. Estos supervisores serían los responsables de la dirección general del proyecto. El equipo a ser contratado incluiría lo necesario para los trabajos de excavación, dinamitación y construcción de vados. Un superintendente contratista estaría a cargo de cada una de estas fases. El personal especializado requerido también será provisto por el contratista. FHI tan sólo proporcionaría mano de obra no especializada bajo el programa APT, provenientes de la zona.
5. Actualmente se está solicitando ofertas competitivas de los tres contratistas pre-calificados para el equipo y personal especializado. El pago será hecho según el rendimiento por

metro cúbico, con cuadrillas de supervisión de FHI en el campo para monitorear el progreso y estimar las cantidades para el pago.

6. Bajo el presupuesto asignado de \$us 450,000, FHI también compraría las herramientas de mano y otros materiales que se requieren en la construcción. Estas herramientas de mano serían usadas por la mano de obra no calificada contratada por el programa APT.
7. El contratista será el directo responsable del mantenimiento y operaciones del equipo, tractores, compresoras, y todo equipo de apoyo auxiliar, tales como vehículos para el personal, combustible, mantenimiento y reparación. Los costos de estos items estarán incluidos en los precios unitarios indicados por los ofertantes.
8. El personal de supervisión del contratista será el directo responsable de las operaciones del equipo. Estos supervisores solicitarán a FHI, por anticipado, mano de obra no-calificada bajo el programa APT. Sin embargo, toda la planificación de la construcción sería prerrogativa del ingeniero de FHI.
9. El SNC y el FSE se encargarían de proporcionar e instalar la tubería de drenaje en todo el camino.

Aparentemente el proyecto está bien formulado y bien planificado, y debiera ser exitoso.

HOJA DE DATOS

CAMINO SOCARA-CARIPUYO

Longitud : 53 Kms
Diseño de Velocidad : 30 kph in terreno montañoso
40 kph en terreno ondulado
Radio Mínimo de Curvatura Horizontal : 20 metros
Máxima Gradiente Vertical : 10%
Declive transversal : 2%
Ancho de la plataforma del camino incluyendo
bermas : 5 metros
Derecho de Via : 15 metros
Cargas de Diseño para Alcantarillas: HS-20
Taludes laterales en terraplenes : V/H - 1/2
Taludes laterales en Corte : V/H - 1/1
Revestimiento del camino : Tierra mejorada
Importantes Items de Trabajo:

Excavación	
Tierra	70,420 m ³
Roca fracturada	85,600 m ³
Roca sólida	98,000 m ³

Total Excavación	254,020 m ³
Excavación/Km	4,800 m ³
Drenajes menores	300 m
Vados	80 m
Puentes	Ninguno
Cunetas de intercepción	3,300 m

Sectores de construcción

Socara-Janko Janko (33 Km)

Janko Janko - Caripuyo (20 Kms)

Aspecto/Lección: El paquete de construcción propuesto para este camino parece ser mejorado sobre los actuales procedimientos contractuales y podría ser usado como base para la construcción de otros caminos rurales apoyados con APT, por todas las agencias dedicadas a esta actividad.

H. FHI Caso No. 2

Realenga, Oruro: Durante muchos años, las 34 familias campesinas de Realenga, en la Prov. Dalence, sonaron con un sistema de captación en el arroyo cercano que riegue los cultivos durante los meses secos entre Agosto y Noviembre. Cuando acudieron a CODEOR (Corporación de Desarrollo de Oruro), se les dijo que no habían fondos disponibles para ayudarles.

Tal como cuentan los campesinos, un ingeniero de una firma constructora en Oruro, casualmente pasó allí en 1985 mientras algunos hombres trabajaban en el campo. El ingeniero observó que una simple galería filtrante diseñada para retener el agua subterránea en el lecho del río en un punto del río, sugirió que podría reunirse la suficiente cantidad de agua como para regar 10 hectáreas. Habiendo oído sobre el trabajo que hace FHI en el Departamento de Oruro, y entusiasmados por la predicción del ingeniero, los representantes de la comunidad se dirigieron a la oficina de FHI/Oruro para solicitar ayuda. FHI consideró y aprobó el proyecto sin estudiar el rendimiento potencial más allá de lo que los líderes habían relatado. El trabajo empezó en Octubre de 1986. Los trabajos de diseño de la estructura, cemento, arena, y mano de obra calificada que costaron \$915,350 fue invertido en parte con 3.192 Kg de alimentos para cubrir los costos de mano de obra. El trabajo fue concluido en Diciembre de 1986. La comunidad se alegró y comenzaron a esperar la llegada de la nueva primavera para poner a trabajar su nueva galería filtrante regando sus arvejas y cebollas. Pero cuando llegó Agosto de 1987, aún después de haber tenido una temporada lluviosa, el sistema pudo retener agua para regar tan sólo una hectárea.

Hoy en día es palpable el desencanto entre los campesinos de Realenga. Los comunarios no se sienten traicionados, pero ahora aseveran que con sabia percepción debiera haberse hecho perforaciones de prueba en el lecho del río para ubicar el mejor lugar para la galería filtrante antes de iniciar el trabajo. Aún aseguran que hay suficiente agua, y parecen estar en lo correcto porque la abundante filtración en la superficie de grava río abajo, lo sugiere así.

En todo Bolivia se han construido galerías filtrantes, para sistemas de micro-riego y agua potable. Esto nos enseña a que FHI debiera haber recurrido a la experiencia técnica antes de proceder a construir. Tal como está el caso, la galería filtrante tendrá que ser ampliada pero a un costo adicional quizás al monto original invertido si se desea que sea un activo útil para los campesinos de Realenga. Si se hubiese ejecutado el trabajo tomando en cuenta la planificación y apoyo técnico antes de iniciarlo, la inversión original de \$95,200 en alimentos y \$915,350 en insumos complementarios no sería necesario duplicarlos.

Aspecto/Lección: En este caso la lección es que si FHI hubiese recurrido al asesoramiento técnico antes de ejecutar el proyecto, el activo ya concluido probablemente hubiese sido exitoso. La planificación y asistencia técnica son esenciales para realizar proyectos exitosos.

1. CRS/Caritas Caso No. 3

El siguiente caso es de la comunidad Aymara de Tortoroco, Provincia Cercado del Departamento de Oruro. El equipo de evaluación visitó el lugar el 21 de Julio de 1988. Caritas usó APT para construir un represa en Tortoroco, iniciando el trabajo en noviembre de 1986. Aunque la represa es funcional, queda aún por hacer algunos trabajos de terminado. Esta represa sirve a treinta familias, que antes tenían que llevar el agua en baldes desde un arroyo cercano para regar sus huertas. Estas mismas familias apoyaron con mano de obra para construir la represa.

El equipo llegó a Tortoroco sin ningún anuncio y habló con un par de campesinos que ahora se están beneficiando con la represa. Los comunarios nos recibieron con entusiasmo y hablaron animosamente de la represa, de su comunidad y su pasado. El área mostraba un panorama de grandes haciendas antes de la Revolución de 1952. Los dos hombres que habían nacido en la comunidad, nos recordaron que sus padres y abuelos vivieron en servidumbre, siendo explotados por las haciendas sin poder mejorar sus vidas. Pero ellos, sus hijos y nietos, eran libres de poder mejorar, aunque actualmente las autoridades no escucha a gente como ellos. Estos hombres claramente veían la represa como una parte importante para mejorar.

Los caminos que sirven a Tortoroco, cerca a Oruro, son muy buenos y la zona ya saca sus verduras a varios mercados urbanos. Estos dos comunarios hablaron todo lo concerniente a sus planes de cultivar verduras - cebolla, zanahoria, repollo, perejil. Sus sueños se estaban convirtiendo en realidad. Sin embargo, ellos sabían muy poco que casi la represa no se construyó.

Hace tres años, los líderes de la comunidad trajeron al Director de Caritas/Oruro a su comunidad para discutir el proyecto. El estaba entusiasmado y fijó una fecha posterior para que CRS/Caritas visitara la comunidad; quizás CRS podría cubrir los costos de materiales para tal empresa, porque Caritas no contaba con recursos. CRS visitó la comunidad, pero decidió retirar su participación porque el proyecto era muy costoso. Solo por azares del destino Caritas/Bolivia conoció a un personal de Caritas/Suiza. Los Suizos respondieron favorablemente para financiar el material y los costos de ingeniería del proyecto, y pronto contrató a una firma local de ingenieros para diseñar la represa.

Y Así con la financiación del material y costos de diseños por Caritas/Suiza, la comunidad de Tortoroco proporcionando la mano de obra, y Caritas/Bolivia proporcionando alimentos de Título II a los trabajadores, nació la represa de Tortoroco. A partir de entonces se abrió un futuro brillante para treinta familias, número que probablemente aumentará en el futuro, ya que la capacidad de la represa sobrepasa el uso actual.

Aspecto/Lección: Caritas no cuenta con recursos para comprar material para complementar los alimentos. Este caso muestra lo que Caritas puede lograr cuando dispone de recursos financieros. La casualidad proporcionó los recursos para la Represa de Tortoro-co, pero con la debida planificación y arreglos institucionales para obtener recursos materiales, podría haber otros casos como Tortoroce, usando recursos de Título III de PL-480.

ANEXO 1

EVALUACION DE LOS ALCANCE DE LOS TRABAJOS

DEL PROGRAMA ALIMENTOS POR TRABAJO

DE TITULO II DE PL-480 EN BOLIVIA

ANEXO A

(Pag. 1 de 4)

Antecedentes

En Septiembre de 1984, USAID en cooperación con los Patrocinadores de Título II PL-480, condujo una evaluación en el terreno de los proyectos alimentos por trabajo emprendidos para mitigar los efectos de la sequía de la Corriente del Niño durante 1983 - 84. Esta evaluación mostró que sólo el 25% de los proyectos Alimentos por Trabajo concluidos en 1983 y 1984, eran proyectos de infraestructura duraderos, que las Agencias Voluntarias Privadas que patrocinaban el programa no tenían la suficiente asistencia técnica ni acceso a recursos complementarios para administrar el programa en forma adecuada. La evaluación también determinó que a las Agencias Voluntarias Privadas les falta un procedimientos adecuados de planificación, implementación y monitoreo para ejecutar proyectos viables de infraestructura rural y urbana. A pesar de estas limitaciones, la revisión en el campo reconoció que los alimentos por trabajo eran un incentivo costoso para movilizar a las comunidades a tomar acciones para resolver sus apremiantes problemas. Los Alimentos por Trabajo también lograron impactar al mitigar los efectos del creciente desempleo en Bolivia a causa de la crisis económica.

Como resultado de esta evaluación, USAID decidió ayudar a las Agencias Voluntarias a mejorar su capacidad de administración, planificación e implementación a fin de alcanzar los objetivos del programa. USAID logró la participación del gobierno boliviano para asignar en el AF 86, el equivalente de 3.5 millones de dólares de fondos de Título I, y en el AF 87 2.6 millones de dólares de fondos de Título III para apoyar proyectos de infraestructura urbana y rural unido a actividades de alimentos por trabajo. En Marzo de 1986, se contrató los servicios de Planning Assistance, Inc. para proporcionar asistencia técnica y capacitación a las Agencias Voluntarias para priorizar, desarrollar objetivos del programa, implementar planes, y establecer unidades técnicas en cada una de las agencias. Desde Marzo de 1986 hasta el presente, las Agencias han emprendido 500 proyectos APT de infraestructura en seis ciudades y 700 proyectos en áreas rurales de toda Bolivia. Aproximadamente, 50,000 obreros fueron empleados temporalmente mediante este programa. Las Agencias que trabajan en este programa son: CRS, Fundación contra el Hambre (FHI) y la Agencia de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA). El SNDC está patrocinando un Programa APT de Gobierno a Gobierno.

Esta evaluación particular medirá el progreso tendientes a mejorar el programa APT en alcanzar sus objetivos de crear fuentes de trabajo para desempleados y, conjuntamente, crear infraestructura básica social y productiva en comunidades pobres de áreas rurales y urbanas.

100

ARTICULO I - TITULO

Programa Alimentos por Trabajo de Titulo II de PL-480 en Bolivia

ARTICULO II - OBJETIVO

Proporcionar un equipo de evaluación compuesto por un Líder del Equipo, un Ingeniero civil, un Sociólogo o Antropólogo, y un Especialista en Agricultura para evaluar el Programa Alimentos por Trabajo y recomendar a USAID/Bolivia que mejore su performance y su impacto.

ARTICULO III - DECLARACION DE TRABAJO

La evaluación general medirá los progresos hacia el logro de los propósitos del programa, evaluar los objetivos del programa contra los logros, impacto en los beneficiarios del programa, administración del programa y evaluación general de los éxitos y limitaciones del programa. Específicamente, la evaluación:

- A. Determinará si el sistema de administración de USAID, las Agencias Voluntarias, Planning Assistance, Título III de PL-480 y otras agencias públicas y privadas que apoyan programas APT de infraestructura, son adecuados.
- B. Analizará los sistemas de planificación, implementación, monitoreo y evaluación.
- C. Describirá los objetivos, evaluará los progresos, e identificará las barreras que impiden lograr los objetivos.
- D. Determinará la suficiencia de los niveles del programa, la asistencia técnica complementaria y los objetivos del programa.
- E. Dirigirá visitas a los proyectos representativos para determinar su durabilidad, la significación y la capacidad de las comunidades para mantener los trabajos ejecutados.
- F. Revisará el sistema de información.
- G. Entrevistará a los participantes y beneficiarios de los proyectos APT para determinar si los proyectos están beneficiando y alcanzando a los sectores más pobres de Bolivia.
- H. Asesorará la significancia del programa para mujeres, que representan la mayoría de trabajadores en los proyectos APT Urbanos.
- I. Evaluará la importancia del programa al mitigar o minimizar los efectos del desempleo.

- J. Determinará la aceptabilidad de las raciones de alimentos para el consumo de los beneficiarios y como un ingreso suplementario.
- K. Seleccionará proyectos representativos de las áreas urbanas urbanas y rurales (aproximadamente 42) de cada Agencia para visitarlos en tres regiones diferentes de Bolivia (La Paz, Cochabamba y Oruro), a fin de determinar la viabilidad de los proyectos, su durabilidad, mantenimiento, efectividad de costos, importancia para las comunidades visitadas y beneficios para los trabajadores/beneficiarios. En los informes de evaluación se incorporará un breve estudio de los proyectos.

ARTICULO IV - INFORMES

El equipo de evaluación sostendrá una reunión de planificación con USAID y las agencias participantes antes de conducir la evaluación. Antes de que el equipo deje el país, se efectuará una reunión final de información para discutir los descubrimientos y las recomendaciones. El contratista presentará a USAID/Bolivia un informe borrador por escrito en inglés cubriendo todos los ítems identificados en la Declaración de Trabajo tanto como las recomendaciones resultantes de la evaluación, antes de su partida. Después de revisarlo USAID/Bolivia, cualquier comentario o recomendación será incluido en el informe final en inglés y Español (10 copias en cada idioma) y será presentado a USAID/Bolivia cuatro semanas después de recibir los comentarios sobre el informe borrador. El informe final deberá incluir un Sumario de la Evaluación completo, en un formulario a ser proporcionado por USAID/Bolivia.

ARTICULO V - RELACIONES Y RESPONSABILIDADES

El líder del equipo coordinará la evaluación en Bolivia. El equipo estará bajo la dirección técnica de Sal Pinzino, Gerente del Programa Alimentos para la Paz de USAID.

ARTICULO VI - PERIODO DE TRABAJO

La evaluación debe empezar en o aproximadamente el 11 de Julio de 1988 y concluir después de cinco semanas calendario de la firma del contrato.

ARTICULO VII - DIAS DE TRABAJO DISPUESTOS

	<u>No. de Dias de Trabajo</u>
- Lider del equipo	25
- Ingeniero Civil	25
- Especialista Agricola	25
- Sociologo	25

	100 DT = 4.6 meses de trabajo

ARTICULO VIII - PROVISIONES ESPECIALES

- A. Servicios de correo
USAID/Bolivia
- B. Requerimientos de Idiomas
Español R-3, S-3
- C. Acceso a Información Clasificada
El contratista no tendrá acceso a ninguna información clasificada del gobierno
- D. Apoyo Logístico
USAID/Bolivia y las Agencias participantes con Título II proporcionarán al Contratista los antecedentes.
USAID/La Paz proporcionará las oficinas y el el equipo necesario.
Los vehículos de USAID serán proporcionados para usos oficiales.

ANEXO 2

LISTA DE RECOMENDACIONES

ANEXO 2

Lista de Recomendaciones

Recomendación # 1: El programa rural de ADRA sufre del efecto picaflor - esfuerzos dispersos en demasiados proyectos pequeños, con nada o casi nada de planificación estratégica para enfrentar problemas fundamentales (Ejem. falta de agua), comunes en zonas extensas, o para integrar diferentes proyectos en un área. ADRA debe planificar estrategias que direccionen sus esfuerzos a zonas marginales, y a proyectos que cubran necesidades básicas (tales como la falta de agua) tan común en extensas zonas. El SNDC usa el concepto de "micro-region" (Véase Sección SNDC) para referirse a tales áreas, donde ellos implementan proyectos integrados por un periodo de cinco a seis años. Este enfoque estratégico significa menos proyectos pero más amplios. ADRA con la ayuda de USAID, debiera buscar la manera de lograr fondos del OPB para tener recursos que aseguren la contratación del personal necesario, asistentes técnicos y materiales para planificar e implementar este sistema estratégico. Planning Assistance debiera ayudar a ADRA a desarrollar un esquema de planificación para este sistema. Además, ADRA debiera considerar la posibilidad de monetizar algunos de sus alimentos para la compra de materiales y contratación del personal técnico para complementar sus proyectos APT.

Recomendación # 2: Que USAID y Planning Assistance ayuden a CRS y Caritas, a definir el rol de cada uno de ellos. Y que se de especial atención a las relaciones entre CRS-Caritas con miras a aliviar las tensiones entre estas dos instituciones.

Recomendación # 3: Que los fondos de PL-480 (Titulo III) o USAID puestos a disposición de Caritas después de haber mejorado su sistema de planificación, monitoreo y evaluación, a través de la monetización de alimentos de Título II, debieran ser usados para específicos propósitos de proyección en el campo en forma más efectiva. Estos fondos debieran ser usados para la planificación (a nivel nacional y diocesano) asistencia técnica, compra de vehículos y otros equipos, y compra juiciosa de materiales para complementar a los alimentos en sus proyectos de desarrollo. Específicamente, Caritas debiera seleccionar áreas marginales de cada diócesis y dirigir sus esfuerzos allí; o sea debiera ser pre-activa en esas zonas. Esto enfrentaría el síndrome picaflor, y en algunos casos significaría la iniciación de proyectos importantes que servirían a zonas extensas -"micro-regiones," por ejemplo (Véase sección SNDC). Caritas podría continuar siendo re-activa (responder a las necesidades de la comunidad) en otras áreas, tal como lo hasta ahora. En áreas preactivas, Caritas debiera mantener en forma permanente por lo menos un técnico (perito) en agricultura. Su presencia tomaría los modelos afines de FHI. En todos los casos, aún aquellas re-activas, Caritas debiera visitar la comunidad antes de comprometer su apoyo a los

proyectos de esas áreas. USAID o PL-480 podría desembolsar fondos para este nuevo esquema tan sólo para dos o tres diócesis, inicialmente. Planning Assistance debiera ayudar a Caritas a desarrollar una estructura y métodos de planificación, a nivel nacional y diocesano, de tal manera que los esfuerzos y los recursos puedan estar dirigidos efectivamente a ciertas diócesis y áreas marginales - micro-regiones, es decir - dentro de esas diócesis.

Recomendación # 4: Que CRS/Nueva York permita CRS/Bolivia monetizar alimentos de Título II para cumplir con las recomendaciones indicadas anteriormente. USAID/Bolivia y CRS/Bolivia deben argumentar este punto en términos convincentes con CRS/Nueva York. Caritas no puede realizar proyectos en el área rural en forma efectiva por sí misma, sin contar con un sustancial incremento de recursos financieros. Sin estos recursos no podrá mejorar su administración de proyectos en forma adecuada para cumplir los requerimientos de PL-480 para fondos complementarios. Y sin ellos no podrá funcionar como una institución de desarrollo en áreas rurales. Sobre todo, no podrá completar efectivamente ningún proyecto rural sin que se incrementen sus recursos financieros.

Recomendación # 5: Que PL-480 o USAID pongan a disposición del SNDC fondos a través de la monetización de alimentos de Título II, para el propósito expreso de proyectarse en el campo. Estos fondos serían usados para cubrir costos de proyectos incluyendo compra de vehículos y otros equipos, y compra juiciosa de materiales (Ejem. acero, cemento) a fin de complementar los alimentos en sus proyectos de desarrollo. USAID o PL-480 estarían dispuestas a desembolsar fondos para tres o cuatro oficinas zonales, inicialmente. Asimismo, el SNDC en su nuevo enfoque de micro-region debiera considerar la permanencia de por lo menos un técnico (ejm. un agrónomo, con más experiencia que un perito) en sus oficinas zonales.

Recomendación # 6: Planning Assistance debiera ayudar a las Agencias Voluntarias Privadas a desarrollar un instrumento de planificación a nivel a nivel comunitario para ayudar a dirigir sus programas de proyectos aislados a un plan de desarrollo comunitario. El plan daría prioridad a las necesidades comunitarias, exploraría las realidades de la implementación de un proyecto, su potencial de impacto, y las consecuencias de implementar el proyecto. Parte de este instrumento de planificación incluirá la formación de un grupo de consultores contratados a corto plazo que puedan trabajar con el personal de todas las agencias para desarrollar sus capacidades de planificación, implementación, monitoreo y evaluación de las normas técnicas por tipo de proyecto. Por ejemplo, los proyectos de riego operan mejor cuando son vistos como sistemas que afectan las cuencas de ríos, que necesitan manuales de operaciones y administración, y extensión del trabajo para lograr producciones agrícolas óptimas.

Recomendación No. 7: Que USAID, a través de Planning Assistance,

desarrolle un sistema simple de monitoreo y evaluación que pueda ser usado por cada una de las agencias para monitorear la implementación de sus proyectos, y registrar sus impactos. En la planificación de proyectos, se debe establecer patrones específicos que permitan a la comunidad y a la agencia detectar los problemas de implementación y la solución a los mismos, tanto como los indicadores para evaluar el impacto una vez concluido el mismo. Debiera llevarse un archivo de la "comunidad" en lugar de un archivo de proyecto. FHI está implementando un archivo comunitario, el que podría ser usado como modelo por las otras agencias. Los archivos de proyectos son muy limitados y no permiten la evaluación del impacto del proyecto. Este archivo comunitario podría ser ampliado al archivo de micro-regiones, en forma apropiada.

Recomendación # 8: Que USAID explore la posibilidad de obtener fondos de OPG para ADRA, FHI y Caritas para ayudarles a cubrir sus costos de administración; que USAID monetice un cierto porcentaje de alimentos de Título II para cubrir los costos administrativos para implementar proyectos; que USAID aliente a ADRA y FHI a lograr más apoyo de sus oficinas matrices para sus costos administrativos.

Recomendación # 9: El programa urbana está trabajando muy bien, sin embargo, el rendimiento de las cuadrillas, compuesta generalmente por mujeres, debiera mejorar. Allí donde no hay herramientas de mano, particularmente carretillas proporcionadas por las alcaldías ciudadanas, debiera tomarse las previsiones para comprar con fondos de monetización. Se requiere mayor coordinación entre la entrega de materiales con los programas de trabajo. Podría lograrse mayor rendimiento si los alimentos fuesen reemplazados en parte por dinero en efectivo. Dentro de lo posible, el empedrado de las calles debiera ser coordinado con programas de colocación de instalaciones para sistemas de agua potable, alcantarillado y drenaje para evitar el re-empedrado. La participación de mujeres en programas viales y de infraestructura urbana, es deseable no solo desde el punto de vista humanitario sino también porque ellas están contribuyendo en forma positiva al desarrollo de los proyectos urbanos. Es necesario contar con guarderías cercanas a los proyectos donde trabajan las madres. Los vecindarios beneficiarios con los proyectos debieran dotar un lugar en forma temporal. Que se solicite a instituciones educativas (públicas y privadas) proporcionar programas educativos para niños pre-escolares. Debiera incorporarse al programa equipos básicos de primeros auxilios para cada grupo de trabajo. Debiera designarse a una persona o voluntario para recibir entrenamiento en procedimientos básicos de primeros auxilios.

Recomendación # 10: En los caminos rurales se requiere una mayor planificación, particularmente en áreas del altiplano, para determinar si los métodos de construcción con mano de obra intensiva bajo el programa APT son realmente aplicables. Esto debiera incluir un análisis de los requerimientos totales de mano de obra para los proyectos y

una evaluación de si estos requerimientos pueden ser cumplidos mediante el excedente de mano de obra disponible tomando en cuenta las variaciones de éste último según las épocas del año. Asimismo, es posible que los campesinos locales tengan más a disposición otras fuentes de trabajo, que los alimentos no sean un suficiente incentivo a su trabajo. En tales casos, no debiera intentarse implementar proyectos APT. Además, antes de seleccionar un proyecto vial para construir, debiera cuantificarse los costos y los beneficios en base a parámetros que indiquen si el proyecto vial es realmente factible. La construcción de caminos es un elemento necesario para el desarrollo; sin embargo, sólo los caminos, no asegurarán este desarrollo. Se necesita inversiones en agricultura, pecuaria y otro tipo de infraestructura rural. Para producir máximos impactos de desarrollo, la construcción del camino no debiera ser considerada por separado, sino como parte de un programa de desarrollo integrado dentro de una comunidad, distrito u oficina regional. En lugar de tratar de construir caminos troncales de 50 o 100 o más kilómetros, sería mejor dejar la construcción de éstos a empresas privadas y utilizar los programas APT en caminos más cortos de 1 a 10 kilómetros que comunicarían poblaciones menores al camino troncal. Se invertirá mayores insumos de mano de obra si los diseños y los normas de calidad son inadecuados. Debiera incentivarse a las comunidades alejadas a participar con mano de obra en los proyectos viales lo que les permitiría llevar sus productos excedentes a los mercados.

Recomendación # 11: La actual estrategia para construir un gran número de caminos de baja calidad con el programa APT, debiera ser reorientada hacia construcciones de calidad y en menos cantidad. La probabilidad de mantenimiento mínimo después de la construcción, requerirá mayores normas de construcción, particularmente énfasis en el mejor alineamiento, mejoramiento del drenaje, medidas de prevención de deslizamiento y quizás mejor calidad del revestimiento del camino para resguardarse de las inclemencias climatológicas. Estas normas no sólo debieran fijarse, sino ajustarse a las condiciones locales. Allí donde la construcción del camino es barata, debiera considerarse la posibilidad de construir uno de doble vía en lugar de los actuales de una sola vía. Debiera mejorarse el control de calidad durante la construcción. Las normas de diseño debieran ser probados en el "modelo de costo" aproximado para determinar si resultará la combinación óptima de insumos de costos viales. Finalmente, el SNC, responsable directo del mantenimiento de estos caminos, debiera participar en todas las fases del camino - desde el establecimiento de las normas iniciales hasta el diseño, construcción y supervisión. El SNC debiera tener la prerrogativa de negarse a prestar servicios de mantenimiento a todos aquellos caminos construidos con diseños o normas de calidad inadecuados que resultan en excesivamente altos costos de mantenimiento. Las Agencias Voluntarias Privadas, que actualmente implementan programas viales, debieran coordinar con el SNC. Esta posibilidad podría reducir los costos de diseño mediante la instalación de un programa de Ayuda de Diseño Computarizada (CAD) en el SNC, el mismo que podría ser

utilizado por las Agencias al elaborar los diseños y planos de los caminos. Los costos de los diseños y planos mediante el CAD, excluyendo los estudios de campo, están por el orden de \$200 a \$300 por kilómetro de camino, excluyendo las estructuras principales.

Recomendación # 12: El actual paquete de construcción de combinar mano de obra no calificada con APT, con el alquiler del equipo y operadores de un contratista privado, parece ser un modo de contrato viable resultando en un ahorro de más del 50% en los costos si comparamos con los contratos de equipos standard. Sin embargo, el cronograma de construcción bajo el sistema actual parece ser excesivo debido principalmente al uso de mano de obra no-calificada en la dinamitación y mínimo equipo. Enfatizando la calidad en lugar de la cantidad de caminos construidos, los actuales procedimientos de construcción de ADRA debieran modificarse e incluir las variaciones implementados por FHI en su camino de Socara. Un balance entre el costo y el tiempo puede ser determinado solamente por un análisis de factibilidad de cada camino donde los beneficios y los costos son descontados proporcionalmente de los precios utilizados. Para proyectos mayores, este análisis debiera hacerse con un estudio del cronograma de ejecución para llegar a combinaciones de equipo/labor en forma adecuada. Todas las Agencias comprometidas con la construcción de caminos, debieran adoptar el método propuesto por FHI, tomándolo como una guía básica para paquetes de construcción con las modificaciones requeridas en base a los resultados de la evaluación de factibilidad.

Recomendación # 13: Que USAID y las Agencias Voluntarias Privadas consideren una de las siguientes dos opciones; y evalúen los progresos obtenidos después de dos años de trabajo para determinar si los esfuerzos invertidos para el mantenimiento, apoyan la continuación de inversiones en construcciones viales con recursos APT. Es obvio que mantener el status quo no es satisfactorio. Se deben presentar opciones a largo y corto plazo.

Recomendación # 14: Los procedimientos analíticos para calcular los fletes de todo tipo de vehículos en condiciones de terrenos diferentes y diferentes tipos de revestimiento vial son actualmente válidos. Estos niveles teóricos pueden ser comparados con los actuales fletes que se cobran en las comunidades para determinar si existen colusión de transportistas que están imponiendo fletes fuera de lo normal. Si hubiese este tipo de transportistas entonces debiera recurrirse a la ley u otro medio para reducir estos fletes. La otra alternativa sería alentar a varias comunidades a unirse para comprar un camión y competir directamente con los camioneros privados establecidos en la zona. Además debiera alentarse a las comunidades a solicitar a los transportistas, como contribución al proyecto, a transportar los alimentos totalmente gratis o pagando parte del flete.

Recomendación # 15: Que USAID y las Agencias Voluntarias Privadas, establezcan un cronograma de pagos que permita diferenciar los rendi-

mientos regionales y el tamaño de las raciones en base a parámetros mínimos y máximos. Además, que USAID en colaboración con las Agencias estudie el fenómeno de las raciones destinadas a núcleos familiares que cuentan con numerosos miembros, y determinar la factibilidad de aumentar el tamaño de la ración.

Recomendación # 16: Que USAID cuidadosamente revise su portafolio de actuales y futuros proyectos agrícolas y de otro tipo, para ver la manera en que los beneficiarios APT y el personal de implementación APT pueden beneficiarse de la coordinación inter-proyectos. Los proyectos que promocionan la comercialización de los productos (Ejem. verduras, textiles) podrían ser útiles tanto como los proyectos productivos y de crédito.

Recomendación # 17: Que el SNDC y las Agencias Voluntarias Privadas continúen buscando formas para que las intervenciones de su comunidad y de campo sean apropiadas y útiles desde el punto de vista de los beneficiarios. A pesar de que algunas de estas instituciones han dirigido su atención a este enfoque, otras no lo han hecho. Existe un enfoque para el desarrollo y extensión apropiada de tecnología agrícola para agricultores pequeños y de escasos recursos, que recientemente ha logrado mucho éxito en varias partes del mundo. Se llama "Investigación en Sistemas Agropecuarios". Hay bastante literatura al respecto, en Español y en Inglés. Se recomienda que las instituciones participantes en el programa APT de Título II, con la ayuda de USAID, obtengan esta literatura y se empapen de su contenido. Sus principios serán muy útiles.

Recomendación # 18: Que USAID en colaboración con Planning Assistance, diseñen e implementen un estudio de dos rondas de seguimiento con intervalo de un año a fin de tener los impactos cuantitativos de los principales proyectos agrícolas implementados por las Agencias Privadas. USAID debiera contratar los servicios de un economista agrícola, o especialista en desarrollo rural con capacidad de notar las necesidades de alimentos, con experiencia en investigación cuantitativa del tercer mundo, lo más pronto posible, a fin de establecer el protocolo de investigación e implementar la ronda básica de la recolección de datos. Planning Assistance debiera proporcionar al economista el equipo de apoyo necesario. Idealmente, el mismo investigador deberá volver estar en cada una de las rondas.

Recomendación # 19: USAID y las Agencias Privadas debieran estar preparadas para hacer compromisos a largo plazo con las comunidades donde iniciaron actividades con APT, especialmente proyectos agrícolas. Un compromiso de 5 a 10 años que refuerce los esfuerzos iniciales con proyectos agrícolas y de desarrollo rural, ofrecería la mejor oportunidad para sostener proyectos de desarrollo en las comunidades objetivo.

ANEXO 3

FOTOGRAFÍAS DE LOS PROYECTOS

ANEXO 3

- Fotografía No. 1 - Equipo de Devres Inc.; AKA "El Grupo Salvaje" de izquierda a derecha:
Ivo Kraljevic,
John Paul Chudy,
Al Lubina, y
Jim Jones.
- Fotografía No. 2 - Entrevistando a campesinos en el Proyecto de Tortoroco, ejecutado por Caritas/Oruro.
- Fotografía No. 3 - Mejoramiento vial
CRS/Caritas, Oruro.
- Fotografía No. 4 - Invernadero, en el Centro de Madres de Sora-Sora, Tortora, Departamento de Oruro. Construido por Caritas/Oruro con la cooperación de las familias de Sora-Sora.
- Fotografía No. 5 - Apertura de una calle en Oruro apoyado con alimentos por Trabajo. Ejecutado por CRS/Caritas "Hijo del Sol", Oruro.
- Fotografía No. 6 - Apertura de una calle en Oruro apoyado con Alimentos por Trabajo. Ejecutado por CRS/Caritas "Hijo del Sol", Oruro.
- Fotografía No. 7 - Módulo Departamental de FHI en Agua Rica, Provincia Pacajes, Dpto. de La Paz.
- Fotografía No. 8 - En el interior de un invernadero en el Módulo de Desarrollo de FHI en Agua Rica.
- Fotografía No. 9 - Módulo de Desarrollo de FHI en Machacamarca, Oruro. Instalación de un molino de viento para proveer agua a los invernaderos.

- Fotografía No. 10 - Invernadero en el Módulo de Desarrollo de FHI en Machacamarca, Oruro.
- Fotografía No. 11 - Represa de Tortoroco, construida por CRS/ Caritas Oruro y la asistencia técnica de Caritas/Suiza.
- Fotografía No. 12 - Canal principal de la represa de Tortoroco.

ANEXO 4

PERSONAS ENTREVISTADAS

PERSONAS ENTREVISTADAS ENTRE EL 12 - 29 DE JULIO DE 1988

N O M B R E	AGENCIA/OFICINA	C A R G O
Ing. Guillermo Justiniano	Ministerio de Asunt. Campes. y Agrop.	Ministro de la misma
Mr. Reginald Van Ralte	USAID/Bolivia	Director
Mr. Robert Kramer	USAID/Bolivia	Vice-Director
Mr. Mike Hacker	USAID/Bolivia	Jefe Servicios Hum. y Salud
Ing. Gonzalo Fernandez	USAID/Bolivia	Ingeniero Jefe
Mr. Ben Hoskins	AID/Washington	Funcionario de Alim. para la P.
Mr. Sal Finzino	USAID/Bolivia	Jefe Of. Alim para la Paz
Mr. Luis Moreno	USAID/Bolivia	Adm. Of. Alim. para la Paz
Dr. Carlos Brockmann	PL-480	Director
Lic. Jorge Noda M.	PL-480	Jefe Unid. Fin.
Lic. Luis E. Jordan S.	PL-480	Jefe Dpto. Téc.
Lic. Fernando Romero	FSE	Director
Lic. Mauricio Palcazar	FSE	Sub-Director
Lic. Fernando Campero	FSE	Sub-Director
Arq. Jaime Medrano	Plan. Assist. LP	Director
Ing. Jorge Mostalero	CORDEFH2	Jefe Infraestr.
Ing. Mario Antezana	SNC/La Paz	Jefe de Operac.
Ing. José Espada	SNC/La Paz	Asist. Jefe Cam.
Ing. René Ochoa	SNC/La Paz	Jefe Caminos
Ing. Luis Cabezas	SNC/7o Dto Yura	Ing. residente
Sra. Teresa Vargas	SNC	Coordinadora
Mr. Ivan Iturry	SNC	Gerente Dpt LP
Ing. Oswaldo Jimenez	SNC	Director
Ing. Cesar Castellon	SERMAO/La Paz	Téc. de Areas
Ing. José Salgueiro	SERMAO/La Paz	Jefe Operaciones
Mr. Randall L. Hoag	FHI	Director Natl.
Mr. Adhemar Pinaya	FHI	Jefe Natl. de Proy.
Mr. Luis Carrizo	FHI/Oruro	Ingeniero de Camin
Mr. Gerardo Wayar	FHI/Potosí	Adm. Dptal.
Ing. Sergio Clares	FHI/Oruro	Téc Mejor. Urb.
Mr. Benigno Herrera	FHI/Oruro	Adm. Regional
Ing. Jorge Belmonte	FHI/Oruro	Jefe Mejor. Urb.
Sra. Lily Rojas	FHI/Oruro	Contadora
Sr. Ignacio Huaita	APT/Oruro	Supervisor

N O M B R E	AGENCIA/OFICINA	C A R G O
Sr. Guillermo Osi	Caritas/Potosí	Resp. APT-U
Sr. Jaime Bejarano	CARITAS	Resp. APT-R
Sr. Gustavo Guans	CARITAS	Director
Sr. Pepe Murillo	CARITAS	Ingen. Civil
Sr. Leovigildo Aguirre	CARITAS	Director
Sr. Godofredo Guidi	CARITAS	Director
Ing. Jorge Jordan	CARITAS	Dir. Proy. Urb.
Sr. Abel Salinas	ADRA/Potosí	Director
Sr. Fidel Caballero	ADRA/DFASA	Prom. El Alto Nor
Sr. Humberto Chambi	ADRA/DFASA	Prom. El Alto Sur
Sr. Patricio Chambilla	ADRA/DFASA	Prom. La Paz
Ing. Hugo Belgado	ADRA/DFASA	Téc. Av. Circunv.
Sr. Waldo Lucena	ADRA/DFASA	Prom. La Paz
Ing. Julio Peha y Lillo	ADRA/DFASA	Téc. Asist. Av. Circ.
Ing. Julio Silvestre	ADRA/DFASA	Jefe Prom.
Sr. Lamar Phillips	ADRA/DFASA	Director
Sr. Antonio Apaza	ADRA/DFASA	Superv./Potosí
Ing. Fernando Blanco	ADRA	Engarg. Proy. Vial
Ing. Luis Sanchez	HAM-BIRP	Téc. HAM-BIRP
Ing. Raúl Bedoya	HAM El Alto	Superintendente
Sr. Filiberto Cardozo	HAM El Alto	Alcalde
Sr. Hernán Rojas	Villa Mejico	Vice-Presidente
Sra. Virginia de Mita	Repres. Benef.	Directora Escuela "Sergio Blanco"
Ing. Fernando Tapia	Sita-Ancopongo	Jefe de Proyecto
Ing. Ramiro Tarao	Sita-Ancopongo	Const. Civil 1
Sr. Franz Reinaga	Sita-Ancopongo	Const. Civil 2
Ing. Alberto Valdivieso	Lambate-La Piza	Jefe de Proyecto
Sr. Rodolfo Tapia	Lambate-La Piza	Const. Civil 1
Ing. Guillermo Saravia	Lambate-La Piza	Const. Civil 2

ANEXO 5

PROYECTOS VISITADOS

PROYECTOS VISITADOS ENTRE 12-29 DE JULIO DE 1988

COMUNIDAD	P R O Y E C T O	UBICACION
Base Aerea	Plaza 21 de Diciembre	El Alto
Tawantinsuy	Villa Esperanza APT-U	El Alto
Franz Tamayo	Constr. Plaza Junta Tuitiva	El Alto
Villa Adela	Eval. Plaza Simón Bolívar	El Alto
Rosas Pampa	Evaluación de invernaderos	El Alto
El Alto	Eval. Area 12 de Octubre	El Alto
El Alto	Mejoramiento vial	La Paz
El Alto	Lambate La Flequeña	La Paz
El Alto	Sita Arcopongo	La Paz
El Alto	Evaluación Invernaderos	La Paz
El Alto	Camino Secara-Daripuyo	Oruro-Potosí
El Alto	Pecapaya-Yura	Potosí
El Alto	Calles (10)	La Paz
El Alto	Escuela	La Paz
La Paz	Calles y Avenidas (7)	La Paz
Sita-Arcopongo	Camino (25 comunid.)	Inquisivi
La Paz	Muros de contención Av. NN.UU.	La Paz
La Paz	Av. Perif. Circunv. La Paz	La Paz
La Paz	Mej.Vial Av. Segundo Pascoñas	La Paz
La Paz	Mej.Vial Av. Fortífera	La Paz
Sintilla Alta	Riego y control de torrenteros	La Paz
Chivisivi	Riego (SNC)	Loayza/La Paz
Chivivi	Escuela, Riego/Agua potable	Loayza/La Paz
Huayllani	Regulación de ríos Huayllani	La Paz
Ipa-Ipa	Muros de Contención	Cochabamba
Villa México	Agua potable	Cochabamba
Daripuyo 5 com.	Camino	Oruro
Ciudad de Oruro	Defensas para alcantarillas	Oruro
Hijo del Sol	Apertura de calles	Oruro
Daripuyo	Módulo de Desarrollo	Potosí
Cala Cala	Módulo de Desarrollo	Oruro
Huayra Pacto	Baño antisarnal	Oruro
Machacamarca	Módulo de Desarrollo	Oruro
Realenga	Galería filtrante y tejamar	Oruro
Kacapatá	Galería de retención	Oruro
Sajsoni	Invernaderos comunitarios	Oruro
Lolota	Invernaderos comunitarios	Oruro
Panta Pata	Represa e invern. comun.	Oruro
Juntava	Mód. Desarrollo y Inques agua	Oruro
Cheriparara	Baños antisarnal y Muros contén.	Oruro
Circuyo	Mód. Desarrollo baños antisarn.	Oruro
Micnacollo	Canal de riego	Oruro
Negro Tambo	Canal de riego y torcidos	Potosí

COMUNIDAD	P R O Y E C T O	UBICACION
Potosi	Mejoram. via	Potosi
Phuca Hole	Canal riego y re presa	Potosi Yura
Yura	Camino	Quijarro/Potosi
Apacheta	Canales de riego	Quijarro/Potosi
Irupampa	Invernaderos comunitarios	San Diego/Pot.
Dhulchucani	Tanque de almacenamiento de agua para huertas nutric.	San Diego/ Potosi
Lechewira	Sistema de riego	San Diego/Pot.

ANEXO 6

RESUMEN DE LA EVALUACION

RESUMEN

El Programa Alimentos por Trabajo (APT) de Título II de PL-480 en Bolivia, se estableció una actividad de desarrollo y emergencia muy visible en respuesta a la sequía de El Niño en 1983-84. El programa movilizó \$9.5 millones en alimentos por año, programados a través de cuatro agencias. Esta evaluación fue conducida por Deves, Inc., en base a entrevistas con el personal de las agencias, visitas a más de 50 proyectos, y entrevistas con grupos de trabajo con más de 50 obreros y beneficiarios apoyados con APT. Los principales descubrimientos y conclusiones son:

- * USAID/Bolivia concibió un programa poderoso y que responde a las necesidades apremiantes del país, creando empleos para 44,000 obreros/mes y contribuyendo al desarrollo de Bolivia.
- * Cada una de las Agencias debiera adoptar un sistema de monitoreo y evaluación.
- * Se debiera emprender un estudio del impacto cuantitativo independiente del desarrollo de los proyectos en base a dos rondas de recolección de datos y análisis.

Los evaluadores aprendieron las siguientes lecciones:

- * Los programas rurales son más efectivos cuando las Agencias se fijan como objetivos áreas geográficas de escasos recursos económicos, y seleccionan tipos de proyectos que respondan a las necesidades comunes de la zona.
- * Los recursos complementarios de Título I y Título III de PL-480 en moneda local, conjuntamente con la asistencia técnica para mejorar la administración del programa, son esenciales para que los proyectos se orienten al desarrollo.
- * La monetización de alimentos de Título II de PL-480 puede proveer a las Agencias los recursos necesarios para fortalecer su capacidad administrativa.

C O S T O S

Evaluación de Costos

1. Equipo de Evaluación Nombre	Afiliación	No. Cto. o Personas c/I I asign.tempor	I Costo de Cto o costos de I asign.tempor.	I Fuente de I Fondos I
		I	I	I
		I	I	I
		I	I	I
		I	I	I
		I	I	I
		I	I	I
		I	I	I
		I	I	I

2. Personal Profesional Misión/Oficina
 Personas-Día (estimado)

3. Prestatario/Concesionario
 personas/Días (estimado)

SUMARIO DE EVALUACION A.I.D. - PARTE II

SUMARIO

- J. Sumario de los descubrimientos, Conclusiones y Recomendaciones de la Evaluación (No exceda los tres(3) páginas)
 Refiérase a los siguientes ítems:
- † Propósito de la evaluación y metodología usada
 - ✓ Propósito de la(s) actividad(es) evaluada(s)
 - † Descubrimientos y Conclusiones (relacionar con las preguntas)
 - † Principales recomendaciones
 - † Lecciones aprendidas

Misión o Oficina: _____ I Fecha de Preparación del presente
 I Informe: _____

Título y Fecha del Informe de Evaluación: _____

Propósito de la Actividad: El Programa Alimentos por Trabajo Título II de PL-498 en Bolivia cobró gran importancia a principios de la crisis causada por la sequía de El Niño de 1983 a 1984. Un pequeño y oscuro programa de asistencia rural, antes de la crisis, el APT se convirtió en un programa de emergencia altamente visible durante el periodo 1983

127

a 1986. Los años 80 han sido años de crisis para Bolivia. Y como resultado, el programa APT se hizo muy visible, muy necesitado, que creó trabajos para 44,000 trabajadores por mes, y contribuyó positivamente al desarrollo agrícola e infraestructura de Bolivia. El programa Alimentos por Trabajo de Título II de PL-480 actualmente maneja \$9.5 millones en alimentos por año programados a través de cuatro Agencias patrocinadoras: Agencia de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA), Fundación contra el Hambre (FHI), CRS/Caritas, y Servicio Nacional de Desarrollo de la Comunidad (SNDC). El Programa Alimentos por Trabajo de Título II de PL 480 en Bolivia tiene tres grandes componentes: Desarrollo Urbano, Desarrollo Rur I y un amplio componente de construcción de proyectos viales urbanos y rurales. Desde que los recursos financieros fueron puestos a disposición del programa APT en 1985, las cuatro Agencias han invertido un total de \$3.9 millones para aumentar sus esfuerzos de desarrollo con este programa.

Propósito de la Evaluación: Esta evaluación fue un asesoramiento de la efectividad de los esfuerzos hechos por USAID/Bolivia para orientar su programa APT, de un enfoque de emergencia a un enfoque de desarrollo siguiendo una evaluación hecha en 1986 por el programa APT de Emergencia, y proveer fondos para lograr esta orientación desde 1988. Estos cambios incluían: al poner a disposición de la Agencias patrocinadoras fondos financieros en moneda local provenientes de Título I y Título III de PL 480, y al Proveer fondos financieros a Planning Assistance, Inc., de tal manera que pueda ayudar a estas cuatro Agencias a mejorar su administración de programas. El equipo de evaluación también revisó los éxitos y limitaciones y administración del programa, y el impacto del programa APT en los trabajadores y en los beneficiarios de los proyectos. Más de 50 proyectos fueron visitados. Se tuvo entrevistas con más de 500 trabajadores, beneficiarios de los proyectos, y con los representantes de las cuatro Agencias.

Principales descubrimientos y conclusiones: El programa urbano ha tenido un éxito sin precedentes. En Bolivia, donde algunas argumentarían que la migración urbana es una alternativa de escapar para luchar por la sobrevivencia en asentamientos aislados en el arido altiplano, el programa APT no sólo ha creado empleos para miles de personas desempleadas, sino también que ha contribuido en forma significativa al desarrollo de muchas infraestructuras necesarias en zonas marginales del Área Urbana.

El componente vial constituye el único proyecto individual en su tipo en el programa APT Título II de PL-480 en Bolivia. Los esfuerzos rurales y urbanos difieren en mucho. Los proyectos viales y mejoramiento vial urbanos logran éxito al generar empleos, pero son menos eficientes en cuanto a rendimiento con relación a los contratistas privados, debido principalmente a que la mayoría de la mano de obra no es calificada, y trabajan sin herramientas o con herramientas inadecuadas, y no es supervisada con métodos intensivos de administración.

117

Los proyectos viales rurales son menos exitosos al generar empleos, especialmente en el caso de caminos troncales (25 a 100 Kms) en el altiplano. En estos caminos, el 70% de los costos son para cubrir el uso de maquinaria.

El uso de poca mano de obra se debe principalmente a la población dispersa en el área rural. El mantenimiento de caminos es un serio problema, este podría solucionarse en parte, reduciendo los kilómetros de caminos construidos y concentrándose más en la calidad de los mismos.

El enfoque post-emergencia en el desarrollo es más notable en el programa rural. Aquí, el rol de Planning Assistance ha sido fundamental al orientar a las Agencias a planificar mejor sus proyectos. De estos esfuerzos, está evolucionando un desarrollo integrado. Los proyectos agrícolas, especialmente invernaderos, y en algunos casos crianza de animales domésticos, son importantes, y a menudo representan los primeros esfuerzos en extensión agrícola en áreas rurales del altiplano. Debido a que el AFI es auto-selectivo, y es válido sólo para aquellas personas realmente necesitadas, los proyectos de extensión agrícola financiados a través de AFI, están encontrando la forma de ingresar a áreas pobres donde hasta la fecha no se han realizado esfuerzos de desarrollo agrícola.

Las agencias patrocinadoras, especialmente CRS/Caritas y ADRÁ tienen programas muy dispersos que sufren de una falta de enfoque y concentración en áreas, y son demasiado pequeñas, y carecen de recursos para planificar, monitorearlas. El programa rural integrado de FMI es un modelo para las otras agencias respecto a un enfoque de concentración geográfica. Mediante la limitación del número y tipo de proyectos, que da lugar a la planificación y monitoreo, y concentración de esfuerzos en un área geográfica, una agencia tiene más oportunidades para lograr el éxito.

Además, es necesario que las cuatro Agencias introduzcan en sus programas sistemas de monitoreo y evaluación. La monetización de clientes de Título II de PL 490 puede proporcionar recursos necesarios para implementar sistemas de planificación, monitoreo y evaluación. Estos recursos son necesarios especialmente para el programa de CRS/Caritas, el cual sufre de una falta total de planificación, monitoreo y evaluación.

Los costos administrativos de ADRÁ y FMI presentan un problema. Estas dos agencias cubren gran parte de sus costos administrativos con fondos del Outreach Grant los que no se renovarán al expirar este año. Para ayudar a ADRÁ y FMI a cubrir estos costos, debiera encontrarse otro mecanismo que no sea la monetización de clientes de Título II, tales como OFG (Fondos que cubren costos operativos del Programa).

Finalmente, el programa podrá lograr considerables beneficios si se

10/1

implementar estudios independientes para cuantificar el impacto de desarrollo. Los descubrimientos claramente demostrarán las contribuciones que el programa está haciendo al desarrollo de Bolivia, y proporcionará las bases para discutir aspectos relacionados tales como los efectos de dependencia y efectos desincentivantes del programa.

Principales Recomendaciones:

- (1) Las Agencias patrocinadoras debieran desarrollar una planificación de estrategia de tal manera que sus esfuerzos están concentrados y responden a las básicas necesidades de extensas áreas.
- (2) Cada una de las Agencias debiera adoptar un sistema de evaluación y monitoreo.
- (3) Debiera alentarse a las Agencias a generar fondos a través de la monetización de alimentos de Título II de PL-480 para cubrir los costos de los sistemas de planificación, monitoreo y evaluación.
- (4) Los fondos OPE (fondos que cubren costos Operativos del Programa), debieran ser puestos a disposición de las Agencias para cubrir algunos de sus costos administrativos al expirar los actuales fondos del Outreach Grant.
- (5) El rendimiento en los proyectos y mejoramientos viales urbanos, puede aumentarse fácilmente, mediante la provisión de herramientas adecuadas, especialmente carretillas, y organizando la mano de obra en cuadrillas de trabajo supervisadas.
- (6) Se puede obtener mayor productividad en los caminos rurales mediante la implementación de uno o más de los siguientes puntos: (a) Mejor planificación de caminos troncales para determinar las necesidades de mano de obra y equipo pesado, (b) contratación de empresas privadas para sectores del camino troncal que necesitan trabajos intensivos de equipo pesado, (c) dando prioridad a caminos secundarios (límites), (d) planificación de caminos troncales sólo cuando forman parte de un proyecto de desarrollo integrado.
- (7) Debiera emprenderse un estudio cuantitativo independiente del impacto del desarrollo de los proyectos, que incluya una base y dos rondas de seguimiento para la recolección y análisis de datos.

Lecciones aprendidas:

- (1) La provisión de recursos complementarios a APT de la generación de fondos en moneda local de Título I y Título III de PL-480, conjuntamente la asistencia técnica para mejorar la administración del programa, es esencial para orientar el APT a programas de desarrollo.

- (2) La monetización de alimentos de Título II de PL-480, puede proporcionar los recursos necesarios a las Agencias para fortalecer sus capacidades administrativas.
- (3) Los programas rurales son más efectivos cuando las Agencias enfocan su atención a áreas geográficas de mayor necesidad, y seleccionan los tipos de proyectos que responden a las necesidades comunes del área.