PD ABB-498

PLANNING AND DEVELOPMENT COLLABORATIVE INTERNATIONAL

LA INICIATIVA DE DESARROLLO URBANO

EVALUACION PROVISIONAL

El Alto, Bolivia

Julio de 1990

PADCO

AN INTERNATIONAL COLLABORATIVE FORMED TO PROVIDE GOVERNMENTS AND PRIVATE CLIENTS IN AFRICA, ASIA, LATIN AMERICA AND THE NEAR EAST WITH INTEGRATED RESEARCH, PLANNING AND MANAGEMENT SERVICES FOR URBAN AND RURAL DEVELOPMENT

PD-ABB-492

LA INICIATIVA DE DESARROLLO URBANO

EVALUACION PROVISIONAL

El Alto, Bolivia

Preparado por:

Hugh E. Evans
Inés Useche de Brill

Julio de 1990

Planning and Development Collaborative, Inc.
(PADCO)
1012 N Street, NW
Washington, DC 20001

A.I.D. Contract No. PDC-1008-I-00-9069, D.O. No. 11

Preparado para la Misión USAID/Bolivia

INDICE

I. RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

PRIMERA PARTE: RESUMEN EJECUTIVO

A. Los objetivos de PROA 1

B. Logros de la iniciativa en función de sus propios objetivos 2
1. Desarrollo institucional 2
2. Empleo y generación de ingresos 2
3. Atención primaria de salud 2
4. Vivienda 2

C. Logros de la iniciativa a la luz de los objetivos de la misión USAID 3
1. Asistir al gobierno para mantener la estabilidad económica 3
2. Aumentar inversión, productividad y empleo en las actividades no relacionadas con la coca 3
3. Mejorar los mercados financieros 3
4. Incrementar exportaciones no relacionadas con la coca 4
5. Mejorar la salud de madres y niños 4
6. Fortalecer instituciones democráticas 4

D. PROA como facilitador del desarrollo 4
1. Fondos de otros donantes 5
2. Recursos del sector público 5
3. Contribuciones del sector privado 5

SEGUNDA PARTE: RECOMENDACIONES

A. Replicabilidad del modelo de PROA 5
1. La necesidad de apoyar a las municipalidades 5
2. El modelo PROA como una respuesta 5
3. La factibilidad de replicación 6
4. Formas alternativas para replicar el modelo 6

B. PROA en el corto plazo 6
1. Fortalecimiento del proceso democrático 6
2. Fortalecimiento institucional vs. intervención directa 7
3. La generación de recursos financieros propios 7
4. Ampliación de la cobertura de El Alto 7
5. Prioridades de programas 8

C. PROA a la luz de la asistencia a las municipalidades en el largo plazo 10
1. El lobby nacional 10
2. Una agenda para diálogo de políticas 10

D. Necesidades de recursos 11
1. Necesidades en el corto plazo 11
2. Ampliación del modelo de PROA en el largo plazo 12

E. Apoyo financiero 12

F. Plan de acción 12

II. LAS ACTIVIDADES DE PROA 15

A. Desarrollo institucional 15
1. Conformación de la coalición 15
2. Participación de la comunidad 17
3. Fortalecimiento institucional de la alcaldía municipal 18

B. Empleo y generación de ingresos 22
1. Programa de créditos para microempresas 22
2. Capacitación 22
3. Proyectos pilotos 23

C. Salud y saneamiento 27
1. Programa de atención primaria de salud 27
2. Programa de vacunación 29
3. Educación en salud 29

D. Vivienda 30
1. Créditos para el mejoramiento de vivienda 31
2. Banco de materiales de construcción 32

III. EVALUACION A LA LUZ DE LOS OBJETIVOS DE LA MISION USAID . . 33

A. Asistir al gobierno con el fin de mantener la estabilidad económica . . . 33

B. Aumentar inversión productiva y empleo 33
1. Créditos para microempresas 33
2. Proyectos pilotos de producción 34
3. Cursos de capacitación 34

C. Mejorar los mercados financieros 34
1. Créditos para microempresas 34
2. Préstamos para mejoramiento de vivienda 35

D. Incrementar el volumen de las exportaciones 35

E. Mejorar la salud de madres y niños de cinco años 36

F. Fortalecer las instituciones democráticas 36
1. A la alcaldía 36
2. A las juntas de vecinos 37

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Logros de PROA hasta la fecha 39
1. Logros en función de sus propios objetivos 39
2. PROA como facilitador de desarrollo 40

B. Replicabilidad del modelo PROA 42
1. La necesidad de apoyar a las municipalidades 44
2. PROA como un modelo de asistencia a las municipalidades 44
3. La factibilidad de replicación 45
4. Formas alternativas de replicar el modelo 45

C. PROA en el corto plazo 46
1. Fortalecimiento del proceso democrático 46
2. El fortalecimiento institucional versus la intervención directa 48
3. La generación de recursos financieros propios 49
4. La ampliación de la cobertura en El Alto 49
5. Prioridades de programas 51

D. PROA a la luz de la asistencia a las municipalidades en el largo plazo . 56
1. La realización de un lobby nacional para representar los intereses municipales 56
2. Una agenda para política de diálogo con el gobierno central 57

E. Necesidades de recursos 59
1. PROA en el corto plazo 59
2. Ampliación del modelo PROA en el largo plazo 60

F. Apoyo financiero 61

ANEXO A Reunión de evaluación de PROA y de concertación interinstitucional 63

ANEXO B Participantes al seminario taller de evaluación de PROA 65

ANEXO C Personas contactadas 67

ANEXO D Lista de siglas utilizadas en la evaluación 71

BIBLIOGRAFIA 73

AGRADECIMIENTOS

Los consultores agradecen el apoyo de USAID Bolivia, en especial del Arquitecto Rafael Indaburu y a todo el personal directivo y técnico de PROA, quienes con gran entusiasmo hicieron posible la consecución de información, las entrevistas y todo el apoyo logístico necesario para efectos de la presente evaluación.

CAPITULO I

RESUMEN EJECUTIVO Y RECOMENDACIONES

PRIMERA PARTE: RESUMEN EJECUTIVO

Este informe sobre el Programa de Desarrollo Urbano (PROA), un programa de USAID/ Bolivia en la ciudad de El Alto en el Departamento de La Paz, tiene dos objetivos: evaluar si esta iniciativa piloto está logrando en forma satisfactoria o no los objetivos inicialmente establecidos; y segundo, evaluar si esta experiencia puede ser utilizada como modelo para actividades parecidas de desarrollo urbano en el futuro.

Esta Iniciativa de Desarrollo Urbano se inició hace dos años, en junio de 1988, como respuesta de una solicitud de ayuda del Alcalde de El Alto a USAID. Dado que se trata de una administración recientemente establecida, la Alcaldía de El Alto cuenta, en este momento, con escasez de personal, deficit de infraestructura y servicios públicos, y recursos financieros totalmente inadecuados para servir a una población que está creciendo rápidamente y que, a la fecha, sobrepasa los 300,000 habitantes.

Con un aporte inicial de US$ 25,000 de USAID, se contrató a principios de 1988, un equipo de tres asesores Bolivianos con el fin de preparar un plan de apoyo a la Alcaldía. Como resultado de este trabajo, se decidió establecer una Programa Piloto de Desarrollo Urbano para El Alto (PROA), que hasta la fecha se ha financiado con fondos en moneda local del Gobierno de Bolivia (GOB) derivados del programa ESF de USAID. En los dos años desde que empezó, PROA ha recibido apoyo financiero de esta fuente por un monto de US$ 580,000 en total.

A. LOS OBJETIVOS DE PROA

Los objetivos de PROA son cuatro:

El fortalecimiento organizacional de los tres principales actores del desarrollo urbano de El Alto: la Alcaldía; las instituciones públicas y privadas que operan a nivel local y/o principalmente la población;

El fomento de actividades productivas y generadoras de empleo en el sector de la pequeña industria y la artesanía;

El acceso de la población de menores ingresos a programas de vivienda, infraestructura básica y equipamiento social; y

El establecimiento de un sistema de coordinación interinstitucional en el área de atención primaria de salud.

B. LOGROS DE LA INICIATIVA EN FUNCION DE SUS PROPIOS OBJETIVOS

Tomando en cuenta los cuatro objetivos antes mencionados, en su conjunto, podemos decir que durante el corto período de menos de veintiún meses PROA ha cumplido de manera significativa con el logro de los objetivos fijados.

1. Desarrollo institucional

En términos de desarrollo institucional, PROA continuamente ha estado proveyendo apoyo sustantivo a la Alcaldía sobre asuntos administrativos, técnicos, y financieros. Se ha establecido como un coordinador efectivo de actividades de desarrollo en El Alto, facilitando comunicaciones entre el Alcalde, los donantes, las agencias del gobierno, y las organizaciones propias de la comunidad. También, en el proceso de iniciar actividades en tres villas, PROA ha conseguido una respuesta favorable de las comunidades involucradas. El trabajo de conscientizar y organizar a las comunidades piloto ha avanzado lentamente, pero una vez establecido ha dado resultados positivos.

2. Empleo y generación de ingresos

En cuanto a la tarea de generar empleo e ingresos PROA encaró este mandato de tres maneras. Se ha organizado un programa de créditos para canalizar préstamos a microempresarios que normalmente no tenían acceso. Se iniciaron varios proyectos pilotos para animar actividades basadas en labores domésticas (a domicilio) que generan ingresos, los cuales han provocado un interés considerable dentro de la comunidad. Además, se han complementado estos esfuerzos con cursos de capacitación para los dueños de microempresas y para los diversos participantes en los proyectos piloto.

3. Atención primaria de salud

Se ha logrado un progreso sólido al establecer un sistema efectivo de atención primaria de salud en El Alto con la apertura de un centro de salud que funciona las veinticuatro horas del día, según el principio de recuperar costos mediante el cobro de los servicios. Con asistencia técnica de PROSALUD/Santa Cruz y apoyo financiero de USAID, PROA plantea ampliar este programa durante los próximos tres años con alrededor de doce centros en diferentes lugares de El Alto. Eventualmente, se anticipa que el programa podría auto financiarse en gran parte y quizá en su totalidad.

4. Vivienda

En colaboración con La Mutual de La Paz y FONVI, PROA está por establecer un programa de crédito con el fin de proveer préstamos para el mejoramiento de vivienda. Dado que en el pasado la gran mayoría de las viviendas en El Alto se construyeron sin la autorización de la municipalidad, PROA asistió a la Alcaldía en facilitar el proceso de regularizar los trámites para la subdivisión de lotes y la construcción de viviendas. Con los papeles regularizados, los propietarios de terrenos y/o viviendas pueden utilizar las fuentes de crédito de las instituciones del sector formal. Como medidas complementarias, PROA está estableciendo un banco de materiales de construcción, desarrollando cursos de capacitación para los microempresarios de materiales

de construcción y otorgando préstamos y un servicio de asistencia técnica para quienes quieren mejorar sus viviendas.

Dado que se ha cumplido todo esto en un período de menos de dos años, se puede decir que PROA ha sido bastante efectiva en el cumplimiento de sus objetivos y, como veremos más adelante, en su rol de facilitar el desarrollo y de atraer recursos a la ciudad de El Alto.

C. LOGROS DE LA INICIATIVA A LA LUZ DE LOS OBJETIVOS DE LA MISION USAID

Los logros de la Iniciativa de Desarrollo Urbano además se pueden resumir bajo la luz de los seis objetivos recién elaborados por la Misión de USAID en Bolivia para guiar sus planes y la selección de proyectos.

1. Asistir al gobierno para mantener la estabilidad económica

La Iniciativa de Desarrollo Urbano no tiene mucha relevancia en este objetivo, a nivel nacional o macroeconómico. La contribución de este programa se orienta más bien a garantizar una estabilidad social de la ciudad de El Alto.

2. Aumentar inversión, productividad y empleo en las actividades no relacionadas con la coca

Las actividades de PROA están apoyando este objetivo de tres maneras. Primero, está colaborando con el Banco del Estado para introducir su programa de créditos a la artesanía y pequeña industria en tres villas piloto. Recientemente establecido, cuenta ya con 20 grupos solidarios con un promedio de 5 miembros cada uno. Segundo, en colaboración con las Juntas de Vecinos de las tres villas piloto, PROA ha establecido cinco proyectos con el fin de crear empleo y generar ingresos familiares. Hasta la fecha, los cinco proyectos involucran 153 familias aproximadamente. Ligados al programa de créditos y a los proyectos piloto, se han realizado numerosos cursos de capacitación para los propietarios de microempresas y participantes en otras actividades.

3. Mejorar los mercados financieros

PROA está apoyando este objetivo a través de dos programas de crédito, uno para microempresas, el otro para mejoramiento de vivienda. En ambos casos, PROA ha logrado hacer los créditos disponibles a personas y familias que normalmente no tienen acceso a los mercados financieros del sector formal. En el caso del programa del Banco del Estado, PROA ha establecido un esquema de créditos con base en grupos de prestatarios, que proveen garantías solidarias o mancomunadas. En el caso de créditos para vivienda, PROA ha instituido dentro de la Alcaldía un proceso de regularización de los lotes y de las construcciones, lo que facilita la solicitud de créditos. A la fecha, el número de créditos a la vivienda otorgados a través de la Mutual alcanza a 130 con un monto de US$ 350,000 y el número de legalizaciones a 70.

4. Incrementar exportaciones no relacionadas con la coca

Hasta la fecha el programa no ha tenido gran éxito con respecto a este objetivo, salvo una frustrada iniciativa con Equus para la utilización de artesanos y carpinteros organizados con miras a exportar muebles, y las iniciativas actuales en colaboración con la Alcaldía, en la que PROA está investigando la posibilidad de establecer una "zona franca" en El Alto.

5. Mejorar la salud de madres y niños

PROA está haciendo una contribución muy positiva a este objetivo de la Misión. Con la colaboración de la Alcaldía, la Unidad Sanitaria de La Paz y asistencia técnica de PROSALUD/Santa Cruz, se ha establecido un programa de salud, según el cual se plantea abrir alrededor de doce centros de salud en El Alto durante los próximos tres años con apoyo financiero de USAID. El primero de estos centros inició su funcionamiento en el mes de Septiembre 1989. Como parte de sus actividades, el centro ofrece un programa de atención primaria de salud, que incluye educación en salud para concientizar a la comunidad sobre el uso de los servicios médicos.

6. Fortalecer instituciones democráticas

La Iniciativa contribuye a este objetivo a través del apoyo de PROA a la Alcaldía y a las Juntas de Vecinos. El fortalecimiento de la Alcaldía se está cumpliendo en tres áreas. En el área técnica, PROA provee asistencia con el diseño de proyectos y en las negociaciones con donantes. En el área administrativa, PROA asistió a concretar la reestructuración administrativa de la Alcaldía. En el área financiera, con el fin de fortalecer la base de recursos tributarios, PROA ha contratado una encuesta de industria y comercio y ha mejorado el proceso de regularizar las construcciones informales. Se estima que esas medidas deberían aumentar los ingresos de la Alcaldía alrededor de diez veces. Al igual manera, PROA ha invertido una gran parte de sus esfuerzos en el fortalecimiento de los mecanismos de participación comunitaria en la búsqueda de soluciones a problemas locales.

D. PROA COMO FACILITADOR DE DESARROLLO

Otra medida del impacto de la iniciativa de desarrollo urbano en El Alto es la capacidad de PROA para facilitar el desarrollo y atraer inversiones y otros recursos a la ciudad. Desde sus inicios, PROA se ha involucrado de una manera u otra con 18 proyectos financiados por diversas instituciones, el valor total de los cuales asciende a cerca de US$ 30 millones de dólares. De este total, la mayor parte o sea el 60% ha venido de otros donantes, 36% del gobierno boliviano, y 4% del sector privado.

1. Fondos de otros donantes

El papel de PROA en estos proyectos varía mucho. A veces PROA ha impulsado proyectos que se habían parado, como por ejemplo los proyectos de JICA y de HIG, y en otros casos, PROA ha iniciado proyectos y ha conseguido los fondos requeridos, como por ejemplo, el programa de atención primaria de salud financiado por USAID y

la inclusión de El Alto como área elegible dentro del Programa Financiero de Formación de Capitales en Areas Secundarias (FOCAS).

2. Recursos del sector público

De los cuatro proyectos que el sector público ha financiado, tres son de infraestructura física, y el cuarto para el apoyo de microempresas. En todos los casos, PROA ha desempeñado un papel importante en acelerar proyectos, muchas veces a través de asistencia a la Alcaldía en la preparación de estudios técnicos y análisis financieros de los proyectos.

3. Contribuciones del sector privado

La contribución del sector privado ha sido menor a la otorgada por donantes o por el gobierno. Sin embargo, PROA ha tenido éxito al conseguir la participación del sector privado para proyectos de empleo, capacitación, vivienda e infraestructura.

SEGUNDA PARTE: RECOMENDACIONES

A. REPLICABILIDAD DEL MODELO PROA

1. La necesidad de apoyar a las municipalidades

Desde el punto de vista nacional, El Alto es meramente "la cima del iceberg" de las municipalidades que necesitan asistencia técnica, financiera y de otras formas. Sin duda existe una necesidad urgente para mejorar el apoyo a las municipalidades en todo Bolivia.

2. El modelo PROA como una respuesta

En el panorama nacional, el modelo PROA no es una solución ideal, puesto que no se dirige al problema fundamental de la debilidad del gobierno municipal en la gran mayoría de las poblaciones del país. Este aspecto necesita de una política nacional que faculte a las municipalidades a solucionar sus propios problemas, con recursos adecuados a sus necesidades. Sin embargo, dado que tal solución radical está lejos de la realidad, el modelo PROA ofrece una alternativa efectiva de apoyo al gobierno municipal y de promoción de desarrollo comunitario, cuya gran ventaja radica en que se puede implementar rápidamente.

3. La factibilidad de replicación

Bajo el actual esquema de PROA, se considera difícil su replicación, dado que el equipo profesional que lo conforma implica un alto costo de operación. Excepto las tres o cuatro ciudades mayores del país, para los otros municipios sería complejo constituir un grupo humano similar y, justificar su costo, en el entendido de que habría

un menor potencial para generar fondos externos suficientes para cubrirlo y, además, requeriría del apoyo financiero extensivo de los donantes.

4. Formas alternativas para replicar el modelo

Para replicar el modelo PROA en otros municipios del país, se consideran cuatro alternativas, así:

- Reducir salarios y contratar menos personal lo que implica equipo técnico menos especializado y menos hábil para dar el apoyo y asistencia técnica requeridos por la Alcaldía.
- Replicar lo realizado enfocado a sectores específicos. Esta visión se considera incompleta, dado que no se da realmente el fortalecimiento municipal.
- Crear PROAs ligados a las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las cuales a pesar de tener dentro de sus responsabilidades departamentales, muchos de los aspectos que ha venido manejando PROA, no acometerían el punto fundamental del fortalecimiento de la participación comunitaria y del proceso de democratización.
- Replicar PROA con un núcleo central de profesionales que le sirva a todos los municipios del país, ligado a una entidad como podría ser la Asociación Nacional de Alcaldes Municipales y, complementado por un "pool" de expertos que podrían distribuirse según los requerimientos locales puntuales.

De estas cuatro alternativas, se recomienda la última, puesto que tal aproximación sería más efectiva y viable financieramente y puede atraer más a los donantes, dada la restricción de recursos para asistencia técnica.

B. PROA EN EL CORTO PLAZO

1. Fortalecimiento del proceso democrático

En el largo plazo, lo más importante que PROA puede dejarle a la ciudad de El Alto es la capacidad de la comunidad misma de identificar sus problemas, diseñar soluciones y movilizar recursos, así como realizar la gestión de sus propios programas y proyectos. Esto deberá intentarse de dos maneras.

a. Fortalecer los lazos entre la Alcaldía y las organizaciones comunitarias

Para potenciar al gobierno local y crear la capacidad de autodeterminación, se sugiere la creación de Comités Sectoriales y retomar la recomendación del reciente Taller del Lago, sobre la creación del Consejo de Desarrollo Urbano.

b. Formalizar el proceso de toma de decisiones de PROA mismo

Para mejorar la manera en que se toman su decisiones, PROA requeriría crear un Comité Asesor para actuar sobre una base más regular, incluyendo representantes tanto de las organizaciones de desarrollo como de la comunidad.

2. Fortalecimiento institucional vs. intervención directa

Un segundo objetivo fundamental de PROA debe ser el prevalecer la capacidad de las instituciones locales para asumir la responsabilidad del desarrollo de la comunidad de El Alto. Poco a poco PROA se ha involucrado en la implementación de proyectos, en algunos casos por falta de otras organizaciones que tengan el interés y los recursos para hacerlo, en otros casos porque PROA es la única organización con la capacidad de implementar el proyecto. Sin embargo existen peligros cuando PROA se involucra en implementación, porque se distrae de sus tareas primarias de catalizar los esfuerzos de otros, y asume una serie de cargas y de subsidios, los que a su vez crean problemas financieros para la propia institución. Más de todo, contradice los objetivos de largo plazo de fortalecer la capacidad institucional local y de promover la autodeterminación de la comunidad.

3. La generación de recursos financieros propios

Un tercer objetivo de PROA deberá ser el fortalecimiento de su seguridad financiera en el largo plazo. No hay garantía alguna de la continuidad del apoyo de USAID en el futuro y, mientras PROA dependa de una sola fuente de financiación, su autonomía y alcance para acciones independientes se vean comprometidos. Para lograr recursos financieros propios, PROA requiere de una parte, iniciar un proceso de transformación de una organización puramente local a una organización con capacidad de proveer asistencia técnica a los municipios bolivianos. Así PROA haría un mejor uso de sus recursos y le permitiría un apoyo financiero futuro no sólo de USAID sino de otros donantes. De otra parte, requiere desarrollar mecanismos para generar sus propios recursos que eviten dependencias de donantes financiadores, a través de servicios que generen ingresos o por cobro de servicios con base en actividades de coordinación de proyectos de desarrollo.

4. Ampliación de la cobertura de El Alto

El cuarto objetivo de PROA en el corto plazo es ampliar su cobertura de la ciudad de El Alto. PROA tiene que pesar cuidadosamente los costos y beneficios relacionados con cada actividad propuesta y seleccionar aquellas que generen mayores beneficios a la comunidad entera de El Alto para una inversión dada de dinero y esfuerzo humano. Esto sugiere un énfasis mayor en las actividades que afecten a la ciudad entera, pero no al punto de excluir aquellas basadas en áreas o villas. Este enfoque global tiene la gran ventaja de que no depende del ritmo de movilizar las villas.

Con la cobertura de las actividades basada en áreas, se proyecta alcanzar a una población de 87,500 por 1995, o sea 20% de la total de El Alto. Sin embargo, tal proyección depende de un ritmo acelerado con que se movilicen las villas. PROA debería investigar oportunidades de ampliar la cobertura de sus actividades en villas o áreas incorporando otras maneras de trabajo. Por ejemplo:

a. Ampliar a través de proyectos específicos;
b. Ampliar a través de villas "gemelas";
c. Ampliar por medio de la prensa local; y
d. Delegar labores a la organización local.

5. Prioridades de programas

Teniendo en cuenta el amplio potencial de actividades, se considera pertinente que PROA priorice la asignación de los recursos, seleccionando caminos de acción y administrando los proyectos que ya está emprendiendo. PROA tendrá que evaluar permanentemente el uso más efectivo de sus recursos financieros y humanos disponibles y revisar los objetivos y tareas principales así como la contribución relativa de cada propuesta con las metas de largo plazo; esencialmente a través de la creación y fortalecimiento de instituciones locales.

a. El fortalecimiento de los recursos fiscales de la Alcaldía

Fuera de su labor de asistir a la Alcaldía en el fortalecimiento del proceso democrático del gobierno local, la mejor prioridad de PROA deberá ser la de fortalecer los recursos financieros de la municipalidad de El Alto. En primer lugar, los esfuerzos deberán realizarse en mejorar el recaudo de los ingresos fiscales locales provenientes de impuestos, timbres, licencias, entre otros. Una importante parte de esta labor deberá ser la de capturar ingresos potenciales, normalmente atribuibles a El Alto, pero que en la actualidad se pagan a La Paz, por las sucursales de oficinas y empresas con domicilio principal en ésta última ciudad. En segundo lugar, deberán tomarse acciones que refuercen los controles financieros sobre el gasto público local limitado. Tercero, deberá elaborarse un estudio a fin de racionalizar la actual estructura de timbres, licencias y otros impuestos que normalmente son imputables. Cuarto, PROA deberá colaborar con el equipo de las Naciones Unidas para elevar los ingresos potenciales derivados del impuesto asociado a propiedad y construcción, labor ya iniciada con el empadronamiento catastral. Para apoyar estos esfuerzos, PROA deberá contratar uno o más especialistas en finanzas municipales y contabilidad.

b. Empleo y generación de ingresos

En el campo de empleo y generación de ingresos, una gran parte de los esfuerzos de PROA se dedican a los proyectos piloto y las microempresas, lo cual requiere del uso intensivo del personal de PROA. Por los éxitos ya logrados, es importante buscar los mecanismos de promover estas actividades, en especial las más efectivas en relación con los recursos humanos y financieros disponibles al momento. Tres alternativas se sugieren:

(1) La Zona franca

La factibilidad de establecer una zona franca en El Alto es interesante, pero no es clara su factibilidad. De todas maneras, dado que esta propuesta es de interés nacional, PROA debería solicitar al gobierno central contratar un equipo de especialistas a fin de investigar su factibilidad en mayor detalle.

(2) La normatización del entorno

En la actualidad, la Alcaldía de El Alto evidentemente ha adoptado una actitud de apoyo a las microempresas. Sin embargo, PROA debería considerar la

totalidad de reglas y reglamentos que afectan el sector informal, con el fin de eliminar obstáculos y crear un ambiente legal que apoye las actividades económicas del sector.

(3) Vínculos con las áreas rurales

Dada la gran proporción de las familias de la ciudad que tiene lazos con las poblaciones rurales en el Departamento de La Paz y otras aún más distantes, PROA debería investigar el potencial de explotar estos vínculos, para generar oportunidades de producción y comercio, particularmente lo relacionado con el procesamiento de productos agrícolas.

c. Atención primaria de salud

A fin de asegurar la asistencia técnica continua, se recomienda muy específicamente, que el sistema de asistencia primaria de salud se establezca inicialmente como una franquicia de PROSALUD/Santa Cruz bajo la dirección de PROA. Además se deberá aislar a PROA de posibles pérdidas financieras. Por lo tanto, se recomienda que el elemento de salud sea tomado como una entidad autónoma financieramente hablando y recibiendo su apoyo financiero directamente de USAID. En el largo plazo, esto hará más fácil a PROA desprenderse de su intervención directa en el programa de salud mientras realiza su transición de organización local a nacional.

d. Vivienda e infraestructura

(1) Regularización de lotes y construcciones

Este es un ejemplo excelente del tipo de actividad que PROA hace, y puede seguir haciendo con el mejor de los éxitos. Sin embargo, el ritmo de regularizar los lotes y las construcciones es bajo, solamente 43 casos en tres meses. PROA debería investigar la razón, y tomar medidas necesarias para acelerar el ritmo de procesamiento, posiblemente a través de una campaña para conscientizar a los dueños demostrando e informando acerca de las ventajas de regularizar sus documentos de propiedad.

(2) Banco de materiales de construcción

PROA está asumiendo la responsabilidad para la implementación de este proyecto asumiendo que en el futuro generará ingresos para si misma. Más lógica sería la situación inversa; es decir que PROA debería apoyar el proyecto durante los primeros años mientras necesita subsidios y, una vez que este demuestre ser rentable, PROA debería transferirlo a otra entidad.

(3) Tarifas de servicios y utilidades

Es importante mantener el principio de recuperación de costos para infraestructura, servicios y utilidades, pero muchas veces se encuentra con una oposición fuerte de la comunidad. PROA debería ampliar su rol como facilitadora de los mecanismos de comunicación entre las empresas de servicios y la comunidad, con objeto de hacer más participativo y consciente y de determinar tarifas que sean tanto equitativas como rentables.

C. PROA A LA LUZ DE LA ASISTENCIA A LAS MUNICIPALIDADES EN EL LARGO PLAZO

Teniendo en cuenta la recomendación de transformar a PROA en un ente de apoyo a los municipios de cobertura nacional y ligado a una entidad autónoma, como sería la Asociación Nacional de Alcaldes Municipales u otra similar, PROA tendrá que iniciar un "lobby" nacional representando los intereses municipales, y organizar una agenda para el "Diálogo de Políticas" enfocado en la cuestión municipal.

1. El lobby nacional

Teniendo en cuenta la similitud de los problemas de los municipios y de acuerdo con la experiencia de El Alto, PROA tendrá que iniciar el "lobby" para representar los intereses municipales tratando de encontrar el apoyo del gobierno central en la elaboración de las reformas necesarias, pero como líder de la coalición de municipalidades que se conforme para tal fin.

2. Una Agenda para Diálogo de Políticas

A la vez de que PROA se transforme a una organización nacional para representar los intereses municipales, es esencial el estructurar una Agenda para el Diálogo sobre Políticas, de aspectos que aqueja a los municipios y requieran acciones del gobierno central. De los muchos temas que pueden involucrarse en esta Agenda, se sugiere a la luz de lo analizado, incluir los siguientes:

a. Compartir de ingresos

Teniendo en cuenta las actuales restricciones de la Ley 843 sobre tributación, y dado que sirve marco para la mayoría de los municipios bolivianos se considera tópico de primera importancia a fin de que se beneficien de medidas redistributivas y equitativas de acuerdo a nuevos parámetros que se estudien y presenten.

b. La estructura de los ingresos municipales

La actual situación del fisco municipal merece el estudio de métodos para el fortalecimiento de su base fiscal (en términos de actualización de la base de recaudo, cobro efectivo), ya que ello les permitirá un diseño más adecuado de su inversión pública.

c. Política de descentralización

Muchos de los problemas de El Alto y de otras municipalidades, solamente podrán solucionarse al nivel nacional. Por ello, USAID y otros donantes deberían prestar todo su apoyo a las entidades responsables del gobierno central para enfrentar estas dificultades a nivel nacional, particularmente a través de una política de descentralización del gobierno.

d. Política urbano-rural

El Gobierno debería formular una política de complementación y desarrollo urbano-rural con el fin de acomodar el proceso de urbanización y de explotar las oportunidades que se presentan para promover el desarrollo económico nacional. Tal política no sólo ayudaría a mitigar los problemas más graves que surgen de la concentración de la población en las ciudades mayores, sino también impulsaría la difusión del crecimiento económico entre los asentamientos más pequeños y las áreas rurales en todas partes del país.

e. Estructura de una carrera administrativa para los empleados municipales

Teniendo en cuenta la falta de continuidad en la administración municipal y la pérdida de los recursos humanos ya entrenados, por las coyunturas políticas o, las elecciones municipales, se cree de vital importancia el inducir la carrera administrativa municipal y el desarrollo institucional respectivo para llevar a cabo una buena gestión municipal tanto técnica como política. PROA deberá tratar de promover una aceptación más amplia de los principios que reconocen la distinción entre el cambio de liderazgo político de la Alcaldía y la continuidad de seguir en el equipo técnico y profesional.

D. NECESIDADES DE RECURSOS

Las necesidades de recursos se basan en el supuesto de que durante el período comprendido entre 1990 y finales de 1992, PROA consolidará sus actividades actuales en El Alto y preparará su transición a organización nacional a partir de 1993.

1. Necesidades en el corto plazo

a. Recursos humanos

Para el desarrollo de PROA en El Alto, durante los próximos años y hasta su plena institucionalización, se calcula que para el fortalecimiento municipal es necesario contratar personal especializada de corto plazo para promoción, capacitación, y asistencia técnica, a un costo estimado de US$ 15,000 al año. Para apoyo financiero de pequeños proyectos comunitarios se necesita un monto de US$ 50,000 en los años 1991 y 1992. Para los programas de desarrollo económico más grandes será necesario contratar personal técnico especializado por proyectos (estimativo de US$ 30,000 al año). Para el programa de atención primaria de salud, se requiere de un apoyo de US$ 125,000 al año durante los tres primeros años de funcionamiento. En el sector de vivienda, las actividades que se emprenderán con el FONVI y las Mutuales, requerirían de contratación de personal temporal, compra de algunos materiales y equipo mínimo, estimado en US$ 65,0000 al año para los primeros tres años del programa.

b. Recursos financieros

Hasta el momento, los costos de operación básico están alrededor de US$ 222,000 al año. Si se suponen incrementos anuales del 8% por salarios y 4% por

otros ítemes, esta cifra aumentaría a unos US$ 252,000 en el año 1992. Actualmente los costos de los programas que PROA maneja por si misma son de alrededor de US$ 87,000 al año, pero se anticipa que aumentarán a US$ 226,000 durante el segundo año, y bajarán a US$ 68,000 en el año 1994. Esto supone que para entonces muchas de las actividades se autofinanciarán en gran parte.

2. Ampliación del modelo de PROA en el largo plazo

El mejor costo-efectivo de expandir el modelo PROA en el largo plazo, a fin de ampliar sus servicios a otros municipios, se da como la cuarta alternativa arriba mencionada, en la cual PROA se transforma de una organización local a nacional. Este escenario requiere mínimos cambios en el equipo ejecutivo actual y permitirá a PROA retener la mayoría de su personal actual. Se recomienda que el personal complementario sea de uno o dos profesionales con experiencia en el campo de finanzas municipales y contabilidad y con un pequeño "pool" de expertos seleccionados que se enganchen a los municipios individualmente, por un período de uno a dos años, según lo requieran las circunstancias. Bajo este escenario el presupuesto estimado para PROA será de US$ 390,000 en 1993, incrementándose a US$ 443,000 al año siguiente.

E. APOYO FINANCIERO

Con base en lo que hemos visto y oído, concluimos sin duda que el modelo PROA funciona, y merece apoyarse. En el corto período de menos de dos años, PROA ha hecho avances notables, y ha cumplido mucho en términos de sus objetivos declarados. Recomendamos enfáticamente que USAID y el Gobierno provean a PROA de los fondos suficientes para recuperar sus costos básicos de operación durante los próximos tres años, preferiblemente cinco años.

En el corto plazo, (ver el cuadro 4.3), el monto estimado de fondos requeridos subirá de US$ 309,000 en lo actual a US$ 455,000 en el año 1992. En el largo plazo (ver el cuadro 4.4), como una organización nacional, se estima que PROA necesitaría fondos de US$ 390,000 en el año 1993 y US$ 443,000 en el año de 1994.

F. PLAN DE ACCION

Con el fin de que PROA tenga un parámetro de lo que puede ser el Plan de Acción Inmediato, se recomienden las siguientes actividades así:

1. Consolidar la experiencia a nivel local:
   - Fortalecimiento de recursos fiscales;
   - Empleo y generación de ingresos;
   - Atención primaria de salud; y
   - Vivienda e infraestructura.
2. Institucionalizar el proceso de toma de decisiones de PROA.
3. Priorizar las actividades según mejor uso efectivo de los recursos.

4. Fortalecer a las instituciones para que asuman las responsabilidades de los proyectos dentro del marco de desarrollo comunitario.
5. Lograr una participación comunitaria más efectiva para fortalecer el proceso democrático del gobierno local.
6. Incrementar la cobertura de actividades para lograr una mayor cobertura en El Alto.
7. Generar fuentes de ingresos alternativos que vayan permitiendo de manera paulatina, su autofinanciación.
8. Elaboración de la Agenda para el Diálogo de Políticas en temas tales como:
   - Fortalecimiento municipal;
   - Reforma Tributaria;
   - Carrera Administrativa y capacitación a empleados municipales;
   - Plan Nacional de la Microempresa y la comercialización de sus productos;
   - Política de descentralización;
   - Política urbano-rural; y
   - Política de zonas francas.
9. Iniciar paulatinamente el proceso de transformación de organización local, exclusiva para El Alto, a organización nacional, para la asistencia técnica a los municipios.
10. Analizar el equipo ejecutivo requerido para la transformación de local a nacional.
11. Elaborar el listado de expertos en diferentes áreas que le permitan conformar el "pool" de operaciones para el Largo Plazo.
12. Elaborar el sistema de recuperación de costos vía venta de servicios de coordinación de proyectos y de asistencia técnica puntual.

CAPITULO II

LAS ACTIVIDADES DE PROA

En esta sección se pretende, a partir de los objetivos iniciales formulados en la creación de PROA, evaluar los logros más importantes alcanzados hasta la fecha al igual que los obstáculos encontrados para su desarrollo y/o continuidad.

A. DESARROLLO INSTITUCIONAL

Dadas las condiciones de marginalidad urbana de El Alto y la necesidad de enfrentar la solución de su desarrollo urbano de manera integral, el planteamiento inicial señala la necesidad de aunar esfuerzos entre las diferentes entidades del sector público, del sector privado y de la comunidad.

Uno de los objetivos de PROA es el de servir de coordinador interinstitucional con aquellas entidades que trabajan o tienen interés en trabajar en las diversas actividades a desarrollar en El Alto así como de canalizar los recursos humanos, técnicos, económicos y financieros para el logro de las actividades en pro del desarrollo urbano y del mejoramiento de la calidad de vida de la población alteña.

Cerca de 87 entidades, entre públicas, privadas, organismos no gubernamentales, Juntas Vecinales trabajan actualmente en El Alto. Ellas han iniciado labores de manera independiente pero que, a partir de la llegada de PROA, han tratado de vincularse a la coalición para evitar duplicidad de acciones y maximizar la asignación de los recursos.

El supuesto de este componente se fundamenta en la necesidad de integrar y coordinar los esfuerzos institucionales y de las organizaciones comunales en la ejecución de los proyectos socioeconómicos que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida y de empleo de la ciudad de El Alto.

1. Conformación de la coalición

El primer paso dado por PROA al iniciar sus actividades corresponde a la organización de un Taller de Concertación Interinstitucional en el Hotel Titikaka, en el mes de Junio de 1988 al cual se invitaron cerca de treinta entidades de desarrollo, financieras, entidades privadas, organismos no gubernamentales, entidades públicas del sector central y de la alcaldía municipal de El Alto.

Sin embargo, esta primera intención de coalición interinstitucional global no produjo los resultados esperados por su carácter general. Esto sucede por que PROA aún no era una entidad reconocida en la zona, se presentaban celos institucionales y por que no había establecido los contactos requeridos para esta operación con las entidades que ya venían trabajando en El Alto.

Por lo anterior, PROA decidió iniciar las coaliciones a través de proyectos concretos, vinculando, como ya se mencionó, a las juntas vecinales, a las empresas industriales y comerciales, a organismos nacionales e internacionales gubernamentales y no gubernamentales y a grupos voluntarios. Las coaliciones logradas por área son las siguientes:

a. Empleo

Se ha logrado vincular al sistema de instituciones financieras para otorgar préstamos a microempresarios del sector informal, así: PROA, Banco del Estado, FADES. Se ha planteado además la creación de un Fondo de Garantías, para lo cual participan USAID Bolivia, FUNDES, COTESU, FOCAS, PRODEM, ADEPI La Paz, Banco de la Paz. En asistencia técnica para los microempresarios : PROA, ADEPI La Paz, PRODEM, FENACRE, SEMTA. En capacitación: PROA, INASET, IDEA, JUNTAS VECINALES, ADAM, MUPADE, ICI, CIEC, ANESAPA, CEBIAE, UTASA.

b. Salud

Se ha trabajado en la construcción y dotación del centro de salud de Villa Bolívar D al igual que en la conformación de una red de atención primaria autofinanciable con la participación de PROA, PROSALUD, UNADESA, FEJUVE. En los proyectos de recolección de basuras han participado PROA, DIFAD, FEJUVE, HAMEA, MUTUAL LA PAZ, MUTUAL LA PRIMERA, GTZ, ENDA Bolivia.

c. Vivienda

Se han vinculado para la financiación de vivienda para los estratos más pobres de la población las siguientes entidades Mutual La Paz, Mutual La Primera, FONVI, Cooperativa de Ahorro y Crédito para la Vivienda El Alto, Caja Central de Ahorro y Préstamo.

d. Apoyo municipal

PROA ha logrado el apoyo del PNUD CNUAH, GTZ, la Cooperación Italiana, con proyectos específicos en la ciudad de El Alto.

Así PROA ha logrado llegar a las diversas instituciones ampliando su radio de acción en apoyo a las iniciativas de la comunidad e igualmente ha difundido información actualizada para las actividades vinculadas al Programa Piloto, en sus diferentes áreas y actividades.

El planeamiento hacia el futuro es el de continuar esta promoción, organización y consolidación de las coaliciones a nivel de proyectos y/o programas específicos al igual que obtener los instrumentos adecuados para reforzarlos, en especial a la comunidad, tratando que su esfuerzo se dirija con mayor énfasis al sector informal.

Ello permitirá sin duda, ampliar la cobertura y aunar esfuerzos de las entidades públicas, privadas y el gobierno municipal. Sin embargo, es esencial hacer un seguimiento más estricto sobre el nivel de respuesta de las entidades subscritas de las coaliciones específicas para mostrarles sus potenciales, para la posterior ejecución. Lo anterior

permitirá que, se integren posteriormente de manera más activa al marco global de acción del Proyecto Piloto y, se logre así, que las entidades tomen como propio el modelo para extenderlo a nivel nacional evitando que con cambios de gobiernos o de funcionarios se pierda la memoria de las experiencias realizadas.

Se considera importante que, a partir de la coalición, las entidades asuman algunas de las actividades que actualmente efectúa PROA, como parte de la transición hacia el largo plazo. Para ello, la institucionalización de las metodologías, de la operación y del conocimiento adquirido se convierten en pieza fundamental para esta transferencia.

2. Participación de la comunidad

La situación de la población de El Alto es compleja ya que ha sufrido una de las mayores tasas de crecimiento en los últimos años y registra una alta migración. Estadísticas recientes del PNUD-CNUAH señalan que el 91% del total del crecimiento demográfico en 1989 era debido a los migrantes. Los vínculos con el sector rural son muy fuertes y las costumbres son netamente rurales, lo cual ha reflejado una gran heterogeneidad de habitantes en el proyecto piloto.

Los objetivos fundamentales de PROA, en relación con los grupos vecinales son los de fortalecer los mecanismos de participación comunitaria en la búsqueda de soluciones a problemas locales. Para lograr la participación comunitaria dentro del proyecto y, a raíz de la conformación del Comité ad-hoc de la coalición con FEJUVE, PROA inició su proceso de promoción del proyecto conjuntamente con la Alcaldía y otras instituciones de la coalición, a través de contactos con líderes de las villas, reuniones de conscientización de la necesidad de su participación, de analizar sus necesidades y aportes con el principio básico de "esfuerzo sin paternalismo".

Es importante resaltar aquí la labor de promoción de PROA en la forma cómo se ha ganado la credibilidad de la comunidad. Como es bien sabido, la comunidad es escéptica a las "promesas" de las entidades y PROA logró vencer este rechazo a través de adecuada información, de acciones concretas, y proyectos específicos.

El efecto demostración que ha producido la organización comunitaria, la construcción de obras específicas (plaza, sede social, centro de salud, invernaderos, conejos, viveros, duchas comunales, mingitorios, en Villa Bolívar D) y, la capacitación no sólo para las villas objeto del Proyecto Piloto, han generado gran interés por parte de la población de El Alto y han consolidado en mayor grado la organización de Villa Tupac Katari y Villa Esperanza. De otra parte, han iniciado la replicación de ciertos proyectos (invernaderos, conejos) en sus propias viviendas, con altas posibilidades de extender el efecto en el resto del municipio.

La capacitación efectuada a nivel de desarrollo organizacional ha sido importante para la promoción del programa. Luego de detectar a los líderes, se inicia la capacitación sobre participación comunitaria. El tema principal es de "la comunidad como partícipe de su propio desarrollo", para lo cual se requiere instruirla para conocer sus problemas,

identificar sus necesidades, priorizarlas y viabilizarlas a través de la asistencia técnica de PROA o de otras instituciones, para su posterior ejecución.

Este primer esfuerzo de PROA en la movilización, promoción y organización comunitaria para la villa piloto No. 1 tomó cerca de seis meses. Cabe señalar que esta etapa fue la más compleja teniendo en cuenta la desconfianza y resistencia a las entidades. Para efectuar la organización comunitaria, PROA dedicó a dos personas y recibió el apoyo decidido de las Juntas Vecinales. Se conformaron además los comités de capacitación, de líderes voluntarios y de promotores de acción comunal de la Alcaldía.

En la actualidad y, dada la experiencia concreta de Villa Bolívar D, el tiempo de organización comunitaria requerida en Villa Esperanza, Villa Tupac Katari o cualquier otra de El Alto que tenga una mínima expresión de organización, se estima en máximo tres meses con el material ya desarrollado y la comunicación horizontal de dirigentes a dirigentes y de mujeres a mujeres.

Con base en lo anterior, se cree necesaria la ampliación de la cobertura de la organización comunitaria para lograr una mayor y más efectiva participación. Se requiere por lo tanto, generar los canales de capacitación en las otras villas e ir pensando en entidades como Acción Comunal de la Alcaldía, FEJUVE u otras idóneas que retomen la labor, con la asistencia técnica y la coordinación de PROA.

3. Fortalecimiento institucional de la Alcaldía Municipal

La Alcaldía no ha podido enfrentar las innumerables necesidades de El Alto debido en gran parte, a su debilidad técnica, administrativa y financiera. Los objetivos del programa piloto con relación a la Alcaldía Municipal de El Alto se enmarcaban en: asistencia técnica, investigación y capacitación para el fortalecimiento institucional; asesoría y gestión para canalizar la financiación de los programas y proyectos de desarrollo para El Alto; y divulgación de las líneas de acción de la Alcaldía con el objeto de lograr apoyo de otras instituciones nacionales e internacionales. Con base en lo anterior PROA ha intervenido en estos campos así:

a. El área técnica

PROA ha ofrecido asistencia a fin de viabilizar y formular proyectos de infraestructura y desarrollo urbano tales como:

- Residuos sólidos: PROA ha solicitado al FNDR, con recursos BID, para incorporar este proyecto. Ha dado apoyo por tanto, a nivel técnico, administrativo y financiero.
- Transporte masivo: PROA le ha colaborado en el perfil del proyecto con asistencia técnica y financiera.
- Registro y actualización catastral: PROA ha coadyuvado a la elaboración de los términos de referencia para el proyecto PNUD-CNUAH.
- Capacitación de empleados públicos municipales.

- Asistencia técnica a la Dirección de desarrollo urbano, con el fin de adecuar los programas de vivienda para los más desfavorecidos.

La mayoría de los esfuerzos y proyectos a nivel de idea o en proceso de consolidación, se entregan a PROA, entidad que les da la viabilidad y por tanto, se consideran estudios de preinversión para, posteriormente ser presentados a la Alcaldía y así, buscar el canal institucional adecuado para su ejecución. PROA debería seguir apoyando a la comunidad y a la Alcaldía en la consecución de entidades para este fin. Sin embargo, es importante definir con claridad las funciones de PROA y de HAMEA a fin de lograr mejores resultados en este campo.

Con el fin de disminuir los costos de urbanización, apoyar las actividades referentes al sector informal y llegar a la población de menores recursos, vale la pena señalar la importancia que en el área técnica tienen la elaboración de normas mínimas de urbanización y la legislación sobre espacio público. Esto servirá de instrumento al Plan Regulador que se prevé iniciar en el corto plazo.

b. Area administrativa

PROA con el equipo local de la Alcaldía, concretó la reestructuración administrativa de la misma, ya que no existían ni manuales de funciones ni reglamento interno. PROA ha facilitado a la Alcaldía, por medio tiempo y durante seis meses del año 1989, a su Subdirectora, como Oficial Mayor Técnico quien de manera directa conformó el área técnica y su reorganización.

En Febrero de 1990, la Alcaldía solicitó apoyo de PROA para contar con un asesor directo del Alcalde, por lo que el jefe del área de promoción y capacitación dedica en la actualidad medio tiempo, a una asesoría que facilita las vías para que la Alcaldía tenga mayor y mejor acceso con la comunidad. Esta labor, se ha reforzado con promotores y técnicos de la municipalidad e igualmente ha permitido la coordinación de las entidades con la Alcaldía dentro del objetivo de la Coalición Interinstitucional y genera un vínculo estrecho entre PROA y el Alcalde.

De otra parte, PROA ha colaborado en el diseño de un modelo administrativo computarizado destinado a mejorar el control interno para manejo de personal, planillas, almacenes, control de obras, materiales, y aumentar así la eficiencia administrativa de la Alcaldía. Para ello PROA ha contratado por tres meses, personal especializado para su diseño y funcionamiento.

Se considera pertinente que en esta área, PROA apoya a la Alcaldía en concentrar esfuerzos en la simplificación de los trámites de las diferentes actividades (uso combinado vivienda-empleo, actividades del sector informal, entre otros) para convertirse en facilitador de las actividades de la comunidad.

De otra parte y, teniendo en cuenta la gran movilidad de funcionarios por cambios del gobierno local, PROA debería apoyar a la Alcaldía a elaborar cartillas y/o manuales que

permitan la capacitación y comprensión de las diversas tareas municipales y lograr así una continuidad en el enfoque de su desarrollo.

c. Area financiera

Dada la gran debilidad de las finanzas públicas municipales, la acción de PROA se ha centrado en buscar soluciones que le permitan a la Alcaldía mejorar en algo esta situación. Por tal razón, PROA ha contratado durante un período de cinco meses el empadronamiento para el registro de contribuyentes en las ocho villas más importantes de El Alto. Este pretende generar una clara contabilidad de la industria y el comercio establecidos en el municipio e igualmente, los vehículos que deberían tributarle al mismo. De otro lado, lo que podría obtenerse, de manera real, vía patentes, sentaje y tasas, considerados recursos captados directamente por la Alcaldía.[1]

Lo anterior señala la urgencia de mejorar el sistema de recaudo, de fortalecer el control del gasto público local y de la necesidad de encontrar nuevas fuentes de ingresos, para lo cual PROA debe convertirse en agente principal de asistencia y conseguir las entidades y/o consultores pertinentes.

Dada la desactualización e ineficiencia en el recaudo de impuestos de industria, comercio y vehículos, es indispensable lograr la convocatoria entre los propietarios de las firmas en la ciudad de La Paz con sucursal en la ciudad de El Alto, para obtener el nivel esperado.

Igualmente, se encuentran desactualizado y obsoleto el sistema de captación local como patentes y sentajes. Ello requiere un cambio fundamental en su estructura a fin de hacerlos acordes con la realidad alteña y apoyados también, con cartillas y/o manuales de fácil comprensión para los funcionarios públicos locales.

Estudios recientes del PNUD-CNUAH, señalan cómo, una vez se actualice el catastro, un 100% del recaudo potencial real podría ascender a US$ 4 millones. En la actualidad, con el autoavalúo el recurso sería de US$ 2.300.000, es decir el 57.5%. Pero la realidad es que se recauda tan sólo el 4.32% es decir US$ 173.000.

Dado que la cobertura propuesta por el CNUAH es parcial (el 12% del total de predios del municipio), se cree conveniente aumentar la cobertura para todo el municipio a fin de conocer con mayor precisión el potencial de recursos por este concepto. PROA debería vincularse más activamente a esta labor, de fundamental importancia para la Alcaldía.

Teniendo en cuenta los efectos de la legalización de las construcciones informales, de los recursos que entrarían por concepto de tributación por propiedad así como por tarifas

[1] Existen dos tipos de impuestos aquellos que recibe directamente la Alcaldía (tasas, patentes, sentaje) y aquellos provenientes de la renta, industria y comercio, de propiedad y transferencias del Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) que son recogidos por la nación a través del Tesoro y devueltos vía el Departamento de La Paz, según lo reglamentado en la Ley 843.

de servicios públicos, el municipio podría aumentar sus ingresos. Sin embargo, el ritmo de regulaciones ha sido lento (43 en seis meses). Esto se debe quizá a la coyuntura política de elecciones municipales, al cambio de funcionarios y a la lentitud de la Alcaldía en dar respuesta.

De aumentar el ritmo, la Alcaldía recuperaría recursos posteriores por impuesto a la propiedad y por tarifas de servicios públicos a través de sus entidades especializadas (SAMAPA, COBEE, etc.), recursos que puede invertir en nuevas obras de interés social.

En el caso de los recursos provenientes de la Ley 843, la Alcaldía presentará al Parlamento un proyecto para su reglamentación de recursos. Se cree conveniente definirlas de acuerdo con criterios de población u otros que realmente midan sus necesidades de inversión. De otra parte, se han elevado peticiones concretas a la Alcaldía de La Paz con el fin de llegar a un acuerdo sobre la deuda que tiene esa municipalidad con El Alto. La situación es compleja y se presenta un círculo vicioso: El Alto tiene una serie de necesidades para lo cual requiere recursos, pero sus arcas están vacías. El problema actual es político puesto que el alcalde de La Paz y el de El Alto, son de diferentes partidos y no han logrado concertación en esta materia.

De no solucionarse esta situación, el municipio de El Alto requerirá un tratamiento preferencial por parte del Fisco Nacional, de las entidades estatales u otras a fin de evitar un problema de orden público.

A pesar del apoyo suministrado por PROA a la HAMEA en las diferentes áreas e incluida la capacitación técnica a personal municipal, el tema de fortalecimiento municipal requiere de una mayor participación de su parte. Con ello se podrán generar unos lineamientos a los funcionarios públicos locales que permitan un verdadero control al Régimen Impositivo, mejorando así su base fiscal y por ende su capacidad de inversión pública en proyectos de interés y solicitud comunitarios. Se recomienda contratar especialistas en finanzas municipales y contabilidad que realicen la labor pertinente.

PROA deberá enfocarse en los aspectos financieros para lo cual tendrá que tener en cuenta que los principales problemas hacen relación a la Reforma Tributaria Nacional, y tendría que persuadir a los responsables de la necesidad de hacer cambios, a nivel central, a nivel de los donantes interesados en las propuestas de descentralización del Gobierno. Teniendo en cuenta que estos problemas afectan a ciudades no capitales de departamento y que El Alto está entre las más grandes, la Alcaldía tendría que asumir el liderazgo de una coalición de municipalidades en este esfuerzo.

Adicionalmente, y con el objeto de fortalecer las tres áreas aquí consignadas, vale recordar que entidades como el ISAP, a través de peticiones concretas, podrían capacitar al equipo municipal según necesidades específicas. El ICAM por su parte, realiza cursos en especial para La Paz pero ha extendido invitación a funcionarios de El Alto.

B. EMPLEO Y GENERACION DE INGRESOS

Como se ha mencionado con anterioridad, la población de El Alto se caracteriza por pertenecer al sector informal y presenta un alto nivel de desempleo y subempleo. Estadísticas recientes del PNUD-CNUAH en cuanto a la actividad económica en El Alto, muestran que 42.4% de la población son trabajadores por cuenta propia en actividades artesanales, talleres, comercio minorista. De otra parte señala que el 82.7% de la población tiene ingresos menores a Bs 300 y tan sólo el 2% alcanza los Bs 900. Por esta razón, el enfoque de PROA en el Proyecto Piloto se centra en la creación de actividades que generen empleos directos e indirectos a través de empresas productivas y microempresas.

1. Programa de créditos para microempresas

Dadas las condiciones del sector informal de la zona, PROA ha sensibilizado a diversas entidades para crear un programa "flexible" con base en créditos con garantía grupal solidaria, acompañados de capacitación en aspectos administrativos básicos de financiamiento y de asistencia técnica.

El primer esfuerzo realizado se logró con ADEPI La Paz y con el Banco de La Paz lográndose canalizar aproximadamente 50 solicitudes de pequeños artesanos, carpinteros, mecánicos, sombrereros quienes no pudieron satisfacer los requisitos del crédito.

El segundo esfuerzo fue concertado con el Banco del Estado, IDEA, UMSA, ADEPI LA PAZ, e INFOCAL y se encuentra en funcionamiento. PROA, a través de la suscripción de un convenio, está canalizando los recursos de un programa de apoyo a la artesanía y pequeña industria que tiene el Banco del Estado, a nivel nacional. Los créditos son respaldados por un sistema de garantía solidaria, por un monto máximo de US$ 1.500 en un plazo de 18 a 36 meses, según destinación (capital de trabajo o maquinaria) y a una tasa del 18% anual. IDEA realizará la capacitación en aspectos básicos de administración, ADEPI, UMSA e INFOCAL, asistirán técnicamente. Este programa se está aplicando solamente en las villas piloto de PROA.

El funcionamiento efectivo del programa se inició a partir de Abril de 1990 y se han logrado promover veinte grupos solidarios de cinco artesanos. De ellos se han calificado quince y de estos cinco han recibido la financiación. Se estima que hasta Diciembre de 1990, se desembolsen US$ 1 millón para cerca de 700 beneficiarios con créditos promedio US$ 1.200.

2. Capacitación

De acuerdo con los lineamientos de PROA se organizan cursos institucionales pero también se estructuran aquellos solicitados por la comunidad, siempre y cuando estén en función de mejorar sus ingresos y para lo cual se requiere un mínimo de quince alumnos.

La capacitación a las actividades de las áreas específicas de empleo, se han dirigido al campo microempresarial y de visión autogestionaria, y se han realizado cursos entre otros en:

- tejidos: Junta Vecinal, ADAM y PROA.
- curso sobre microempresas: Junta Vecinal, IDEA, Mutual La Paz, Mutual La Primera y PROA.
- capacitación de la mujer en sus responsabilidades de madre, esposa y trabajadora: Junta Vecinal, Fondo de Seguridad Social, Universidad Mayor de San Andrés y PROA.
- Curso sobre producción de hortalizas en invernaderos: Junta Vecinal, MTE y PROA.
- Curso de alfabetización: Junta Vecinal, Servicio Nacional de educación para adultos, SENALEP y PROA.

Teniendo en cuenta que muchos de los aspectos que se han impulsado son novedosos en el país, PROA ha tenido que realizar por sí misma medios y materiales educativos en muchos casos y, en otros buscar las entidades pertinentes para realizarlos.

3. El papel de la mujer en la capacitación

Dado que los hombres del hogar son quienes deben salir a laborar o a buscar empleo al campo, las mujeres han reflejado gran interés en capacitarse y lograr aportar ingresos adicionales al hogar. La formación recibida a través de PROA la han ido reproduciendo en sus casas con gran impacto en el área de influencia.

En las cuatro villas se ha conformado ya un grupo de mujeres. A través de la capacitación, con la promoción y el entusiasmo expresado por PROA a la comunidad, el grupo de mujeres ha respondido favorablemente. En la actualidad se han congregado 100 mujeres y ya 60 están cobijada por el convenio PROA-ADAM y PROA-MUPADE y PROA-CDA para ir más allá de la capacitación y trabajar en tejidos en las casas, con una tecnificación adecuada en lo que respecta a calidad, tallas y medidas.

PROA ha venido colaborando en el costo de transporte y gastos de las capacitadoras (20 bolivianos por semana) e igualmente ha iniciado la promoción de microempresas femeninas en tejidos, corte y confección, macramé e invernaderos.

En el campo de la capacitación PROA ha logrado encontrar a las entidades idóneas a las que les ha delegado la tarea. Sin embargo se cree de primordial importancia y, sobre todo para todos aquellos casos en los que los microempresarios solicitarán créditos, fijar un número de horas de asistencia a los mismos con el fin de que se convierta en prerequisito y le vea más seriedad a su compromiso de cartera.

4. Proyectos pilotos

La vinculación del sector privado a los programas de generación de empleo y, por tanto del mejoramiento del ingreso de las familias, debe verse en función de las

áreas de vivienda, salud e infraestructura, lo cual se señala en los capítulos pertinentes. En el caso específico de empleo se resaltan las actividades productivas realizadas a través de los proyectos específicos, así:

a. Proyecto de residuos sólidos

Al observar la necesidad de dar respuesta a un programa tan latente en las villas piloto y, obviamente en todo El Alto, PROA inició una labor de presentación y de concertación para la creación de las microempresas y material correspondiente. Es así como auspició de manera directa uno de los triciclos y las Mutuales La Paz y La Primera, se vincularon cada una de ellas con uno, a modo de donación. La primera microempresa en Villa Bolivar, permitió la generación de siete empleos en los seis meses de funcionamiento.

De otra parte, ha logrado un efecto demostración hasta el punto que compañías privadas, también a nivel microempresarial pero que no tienen nada que ver con el Programa Piloto, han vinculado con 16 triciclos más para dar una respuesta más agresiva en El Alto. Igualmente, de otros departamentos de Bolivia como de Trinidad y Oruro han venido funcionarios a conocer el sistema para su replicabilidad y en el caso específico de Trinidad y han recibido capacitación por parte de PROA.

En el mes de Mayo del presente año, se consolidó la primera Asociación de Micro-empresas de Residuos Sólidos.

Para complementar la labor y dados los resultados obtenidos, existe interés del gobierno alemán en apoyar los estudios y ejecución de un proyecto fundamental: el relleno sanitario. Se ha conseguido una donación de US$ 50.000 de la DIFAD para realizar el diseño a nivel global para El Alto y extender la experiencia a otras regiones del país.

Este proyecto ha logrado consolidarse poco a poco y ha tomado dinámica propia. PROA debería trasladarlo paulatinamente a la Asociación de Microempresarios de Residuos Sólidos de El Alto, verificando que no se cree un cartel y que el servicio se preste de forma adecuada.

b. Proyecto de forestación

Este proyecto se inicia con una donación del Alcalde a Villa Bolivar, de 2.000 árboles, pero no se había realizado la campaña educativa preliminar. Lo anterior, dió como resultado falta de interés y de aprecio a la forestación por parte de la comunidad. Posteriormente, PROA propició la capacitación a este respecto, informando sobre las ventajas ecológicas y contra la erosión a lo cual la comunidad ha comenzado a responder favorablemente.

En la actualidad, existe un vivero, de propiedad municipal, concebido y diseñado por PROA con cien mil plantas. Para complementar esta iniciativa, el gobierno belga ha asegurado US$ 500.000 para el desarrollo de este proyecto específico en todo el municipio de El Alto. Igualmente, USAID ha comprometido US$ 70.000 para equipar y

especializar al vivero municipal en la producción de plantas. PROA ha proporcionado financiamiento por un monto total de Bs 15.000. Los costos de funcionamiento los paga la Alcaldía Municipal (1 administrador, 1 técnico, 4 jardineros y un celador).

Los beneficios logrados a la fecha se reflejan en la producción de cien mil plantas listas para su utilización, y la generación de empleo comunitario, a través de alimentos por trabajo, para cien mujeres del área de influencia del vivero durante seis meses.

c. Proyecto de conejos angora

a idea central de este proyecto es lograr un encadenamiento desde el hilado de pelo del conejo (manual, luego industrial), la fabricación de concentrados, producción microempresarial de artefactos para los animales y el procesamiento, hasta su hilandería y exportación de tejidos. El proyecto se inició en Villa Bolívar D y ha contado con la activa participación de la Junta de Vecinos y el Comité del proyecto conformado por jóvenes desempleados y estudiantes de la Villa.

En la sede social de la Villa, se construyó una cabaña comunal central donde se recibe capacitación, asistencia técnica y la producción de animales y el pelo, para posteriormente, replicarlo en la cabañas familiares. Hasta la fecha, un pequeño número de familias han iniciado sus propios proyectos, incluso algunos en tres comunidades rurales.

El proyecto tiene un costo total de Bs 36.650. El aporte de PROA en este proyecto no alcanza el 7% mientras que la comunidad ha aportado el 20.7% y FADES el 72.7%. Esto como proyecto experimental reduce los riesgos financieros y compromete más a la misma comunidad. Los beneficios del proyecto se dividen en dos: La capacitación en el manejo de los animales y el tratamiento de derivados como el curtido de pieles. Lo anterior se ha realizado para un total de 80 jóvenes beneficiarios. La cabaña comunal en el primer año de trabajo a producido 40 kilogramos de pelo, por un valor de US$ 1.600; además de 35 crías por un valor de US$ 500.

Es importante evaluar permanentemente el mercado para asegurar que la producción no sobrepase la demanda y resulten precios inferiores a los costos de producción, evitando frustraciones a quienes repliquen el proyecto.

d. Tejidos

Inicialmente se contaba con mano de obra no calificada y el trabajo era totalmente artesanal y de mala calidad. La Junta de Vecinos de Villa Bolivar D, propició la organización del proyecto y PROA consiguió la asistencia técnica con ADAM y la asistencia financiera con FADES. ADAM llegó a la Villa con asistencia técnica especializada durante seis meses, y capacitó dos grupos de cien mujeres. Posteriormente, seleccionó a las mejores tejedoras de las cuales 60 fueron escogidas.

Estas tejedoras seleccionadas, producían partes que se enviaban a Cochabamba (Sede de ADAM) y de allí se exportaban al mercado americano. Sin embargo, la exigencia de

la calidad influyó en la disminución de los ingresos de las tejedoras y, por otro lado, disminuyó la demanda de ropa tejida en forma progresiva, ocasionando la desmotivación de las mujeres vinculadas al proyecto. PROA apoyó, en esta fase, con capital de operación a este grupo para producir ropa para el mercado local y se inició la etapa de producción y ventas. La participación financiera de PROA en este proyecto también es baja, 9.7% con relación a aquella de la comunidad de 12.6%, y de FADES con el 65.3%.

Con el propósito de continuar apoyando la producción de ropa y de mejorar la calidad, PROA vincula al proyecto a MUPADE, entidad que tiene interés de abarcar todo el municipio de El Alto con una cobertura de 1.000 tejedoras **capacitadas**. En la actualidad MUPADE financia a las capacitadoras (Bs 100/mes) y PROA aporta lo referente a refrigerios y transporte (Bs 30/semana). Actualmente, existen dos grupos de 80 personas en etapa de capacitación en las Villas Esperanza, Tupac Katari y Cooperativa. Esta fase se termina en el mes de Junio y el grupo iniciará actividades de producción a partir del mes de Julio de 1.990.

e. Invernaderos

La idea central de este proyecto es la de generar ingresos familiares adicionales a través de la producción de productos agrícolas. Se concibe como un encadenamiento con el procesamiento, la selección, el empaque de productos y la producción artesanal de alimentos envasados. Se han construido dos invernaderos comunitarios de 500 m2 cada uno para la producción agrícola experimental, probando cuales de estos productos son los más rentables. En ellos se presta asistencia técnica, capacitación, experimentación, provisión de insumos y se acopia la producción. Se han producido sobre todo productos tales como melones, pepinos, lechugas, rábanos, frutilla. Igualmente, se considera la eventualidad de entrar en un futuro a la producción de flores para el mercado regional.

Los invernaderos han tenido amplia participación de la comunidad sobre todo en lo que se refiere a mano de obra y materiales, los que corresponde al 77% del costo de los proyectos. Los beneficios están orientados a la capacitación de 60 mujeres en la primera etapa, quienes se han organizado en grupos solidarios hasta 10 mujeres, para recibir el financiamiento y aportar su mano de obra y materiales locales en la replicabilidad de invernaderos familiares.

f. Conclusión

El alto esfuerzo que PROA les imprime que según cálculos de la entidad puede llegar a ser 36 meses/hombre para cada proyecto, es decir el 21.5% del tiempo total del staff de PROA. Esto representa bastante tiempo de dedicación y una alta responsabilidad por parte de PROA desde la concepción, planificación, ejecución y seguimiento de los proyectos.

De otra parte, y por ser de carácter experimental, se observa la dificultad de dimensionar el tiempo de maduración de los proyectos, es difícil estimar sus niveles reales de rentabilidad y además la factibilidad resulta insuficiente. Igualmente, se presenta dificultad

para lograr la participación de otras instituciones y de la población. Este último punto obedece a que, a pesar del interés mostrado por la mujer alteña, las condiciones culturales han dificultado en varias ocasiones, su proceso de vinculación.

Los riesgos que pueden darse en estos proyectos se refieren esencialmente a un posible desfase en el proceso de ejecución del proyecto, el incremento de los costos de ejecución y la generación de expectativas sobredimensionadas.

Se considera pertinente que, una vez iniciados los proyectos piloto, PROA busque la entidad idónea para su posterior traslado, prestándole obviamente toda la asistencia requerida para evitar a toda costa, asumir los riesgos financieros. En los últimos tres proyectos analizados, se podría pensar que MUPADE entidad con interés de trabajar en todo el municipio los retome, ya que viene actuando en promoción, alfabetización y creación de microempresas relacionadas con los proyectos específicos (conejos, invernaderos, tejidos, artesanías). Esta entidad actualmente tramita US$ 5.000 de USAID para el Centro de Ventas Agropecuarias y Exposición Artesanal, cerca de Villa Esperanza y está conformando el Fondo Rotatorio para Créditos de US$ 100 para estas actividades.

C. SALUD Y SANEAMIENTO

La fuerte migración hacia El Alto y por ende la alta tasa de crecimiento de la población en el municipio, han generado una situación deficitaria en la prestación de los servicios de salud y en los aspectos de saneamiento, lo cual afecta claramente la condición de salud de los habitantes alteños. El origen rural de la población, su alto analfabetismo y la falta de conocimiento sobre lo básico de la salud familiar han señalado la indiferencia e ignorancia de la comunidad en este campo, incrementando los altos índices de mortalidad y de enfermedades. Por esta razón, el enfoque del programa que PROA concibió, es el de atención primaria autofinanciable y la de ejecución de obras de saneamiento ambiental.

1. Programa de atencion primaria de salud

La comunidad de Villa Bolívar D luego de elaborar su diagnóstico socioeconómico, detectó dentro de sus necesidades prioritarias la puesta en funcionamiento del centro de salud del área, que había sido construido por la Alcaldía a través del Fondo Social de Emergencia. Sin embargo, la comunidad tenía claridad sobre su puesta en marcha. En primer lugar no quería que el centro fuese "tradicional" en el sentido de horas laborables, sin medicamentos y con una atención gratuita asistencialista. De otra parte, consideraba que debía tener servicios adicionales: farmacia, odontología, etc. El proyecto contó con la participación activa de la Junta de Vecinos, a través de los comités de salud y de manzana.

Ante la petición de la comunidad y de la Alcaldía, PROA buscó los canales respectivos: USAID para contratar la asistencia técnica de PROSALUD, entidad exitosa en Santa Cruz, a fin de recibir la transferencia de conocimiento de esta entidad a PROA en la operación del Centro de Salud y su recuperación de costos para llegar, en el futuro, a ser

autosuficiente. Es así como con el apoyo de US$ 70,000 de USAID, se elabora el estudio de factibilidad y se capacita al personal de la Alcaldía del Ministerio de Salud y de PROA. El centro inició su funcionamiento en el mes de septiembre de 1989 con una asistencia promedio de 17 pacientes por día. En el Centro de Salud de Villa Bolívar D, PROA hará las veces de PROSALUD/Santa Cruz, y la comunidad, que forma parte de la dirección administrativa, realiza entre otras la veeduría y la aprobación de tarifas.

Teniendo en cuenta las necesidades de capacitar a la población en aspectos de salud, a los tres meses de estar el Centro en marcha, se realizó un taller en el cual se expusieron las recomendaciones y con ello se solicitaron nuevas fuentes de recursos para dar solución integral al problema de salud en todo el municipio de El Alto. Para ello se contó con la aprobación de USAID y en la actualidad se tiene un desembolso previsto de US$ 200.000 para equipar los cinco centros alternos y para una cobertura de 40.000 personas.

PROSALUD en sus cinco años de operación ha recuperado más de un 90% de los costos. Se espera que en las condiciones de PROA, la conciencia de la comunidad, la recuperación que, en la actualidad es mayor al 50%, se vaya incrementando y en cerca de tres años logre alcanzar el autofinanciamiento.

Estadísticas del Centro de Salud en diciembre de 1989, mostraban un servicio prestado a 2053 pacientes, de los cuales 995 requirieron servicios de enfermería, 465 de medicina general, 395 de pediatría y 198 de odontología.

La actual recuperación se considera baja por lo que se sugiere una campaña agresiva de promoción del Centro para aumentar el número de pacientes, obtener una mayor recuperación y poder mantener el personal médico requerido.

Dados los actuales planteamientos sobre la apertura de nuevos centros y la administración por parte de PROA, es esencial contar con la asistencia técnica especializada de PROSALUD, para asegurar el éxito de la gestión encomendada. Se recomienda realizar evaluaciones periódicas sobre las metas de autofinanciamiento y realizar los ajustes pertinentes para evitar incurrir en riesgos financieros.

Además, se recomienda que el elemento de salud sea tomado como una entidad autónoma financieramente, recibiendo su apoyo financiero directamente de USAID.

a. Letrinización

A raíz de una solicitud de la comunidad a PROA, esta entidad contrató a dos técnicos para enseñar a los vecinos a elaborar las tasas sanitarias y las letrinas con pozos sépticos. El costo de cada letrina en cemento asciende a Bs 12 mientras que las tasas en porcelana sanitaria a Bs 120-180. Este tipo de elementos de menor costo permite a un mayor número de familias del municipio a acceder a ellas para el mejoramiento de las condiciones de sus viviendas. Sin embargo existe un problema

cultural de receptividad de las mismas, sobre todo en las familias en las que los hijos ya son citadinos y por ende, los rechazan.

b. Mingitorio comunal y ducha solar

Estos servicios habían sido abandonados y, la comunidad, através de la Junta de Vecinos, resuelve remodelarlos y los coloca en funcionamiento, los administra y mantiene con los recaudos del cobro. PROA apoya esta iniciativa y colabora con las dos letrinas y la ducha solar.

Se proyectan otros tres mingitorios en la zona, para lo cual se le ha presentado a PROA, con el fin de obtener la asistencia técnica en su ubicación y funcionamiento. En lo que se refiere a la construcción los vecinos aportan la mano de obra para su realización.

Tanto los mingitorios como la ducha tienen un costo para sus usuarios. Por los mingitorios se recuperan 300 bolivianos por mes y por la ducha 60 bolivianos por mes. Con estos ingresos se mantiene al cuidandero y se pagan los servicios de agua y energía. Además se ha permitido a la comunidad de contar con un servicio que le ha permitido contemplar un aspecto de higiene que antes no alcanzaba.

c. Alcantarillado

Este es quizá uno de los aspectos más neurálgicos de la población de El Alto. De una parte, no existe alcantarillado pluvial y de otra parte, el alcantarillado sanitario no tiene mayor cobertura. Por esta razón, PROA ha tratado de interceder ante SAMAPA a fin de cristalizar el proyecto. Es así como el pasado 17 de mayo, en comunicación a la Junta de Vecinos, SAMAPA señalaba la aprobación de proyecto, por parte del Fondo Social de Emergencia, para Villa Bolívar D, estimando que las obras podrán iniciarse en dos meses.

2. Programa de vacunación

El Centro de Salud presta dos tipos de servicios de vacunación; la que se realiza de manera cotidiana en las consultas y aquella que se debe a campañas masivas de vacunación. De la primera modalidad, a mayo del presente año se habían aplicado 1039 vacunas mientras que para la campaña esta cifra ascendió a 1384 vacunas. Para mejorar la salud infantil se debe capacitar a los padres y además fomentar en las escuelas el uso de este servicio.

3. Educación en salud

Se realiza esencialmente a través de la promoción y capacitación para el uso del Centro de Salud, mediante una información, a través de diferentes medios: visitas domiciliarias, reuniones de padres, de madres, de jóvenes, etc. Hasta la fecha se han realizado esfuerzos de acercamiento de los médicos y/o enfermeras al grupo de mujeres para ofrecer conferencias sobre paternidad responsable, sobre la necesidad de acudir al médico para los partos, de evitar el cáncer efectuando el papanicolau, etc. Esta

información ha sido permanente, ya que las características de la población y su nivel cultural demuestran timidez e ignorancia en el uso de los servicios médicos.

Estas actividades han generado una imagen positiva del Centro con la expectativa de facilitar el acceso a las familias de las villas piloto. Se recomienda una campaña más agresiva en la comunidad en general, a fin de aumentar el uso de los servicios de salud.

D. VIVIENDA

La infraestructura de El Alto presenta graves deficiencias. Se calcula que de los 300.000 habitantes del municipio, menos de 100.000 cuentan con agua potable, menos de 50.000 tienen alcantarillado sanitario; no existe el alcantarillado pluvial y las vías están, en su gran mayoría, sin pavimentar y el equipamiento comunitario de la zona es bastante precario sino inexistente. Esta situación refleja una clara marginalidad urbana con claras incidencias en la calidad de vida de sus habitantes.

En cuanto a las viviendas se refiere, el censo poblacional realizado para las villas objeto del Proyecto Piloto, señalan una gran proporción de inquilinos que alquila uno o dos cuartos, generando una situación de hacinamiento. De otra parte se presentan familias que poseen lote pero que, por falta de recursos económicos, viven en "chozas" o, familias que son propietarias del lote con una unidad básica inacabada o en desarrollo progresivo pero carente de financiación.

Una de las primeras acciones de PROA en la zona, en especial en Villa Bolívar D, fue la de ejercer presión ante la Alcaldía para expropiar unas manzanas vacías[2] que permitían la lotificación a 60 familias. Por el cambio de administración municipal esta acción no se logró, pero se llegó al acuerdo de venderle a cada inquilino el terreno en bruto a US$ 7/ m2. Posteriormente, PROA logró vincular a la Mutual La Paz para financiar en esos lotes, el 50% del costo del terreno y el resto lo aportaba la comunidad por autoconstrucción cooperativa.

La acción de PROA se ha centrado en la consecución de mecanismos que agiliten el proceso de construcción así como de su financiamiento tratando de que éstos sean lo más flexibles posibles, teniendo en cuenta que van dirigidos a los estratos más pobres de la población. Es así como se inicia el apoyo en la documentación, para lo cual contó con la voluntad política de la Alcaldía en el sentido de facilitar la solicitud para la concesión de línea y nivel y la aprobación de construcciones en 48 horas. De igual manera y con el fin de apoyar de manera técnica a la población, se crearon las Unidades Técnicas, donde arquitectos e ingenieros, en cercana relación con la comunidad y la Alcaldía han generado un ambiente de confianza y permiten ofrecer asesoría e interventoría. Además, PROA ha logrado "flexibilizar" a las entidades financieras en lo que se refiere a la documentación y garantías requeridas.

[2] Por ley, en Bolivia no se permiten terrenos sin construir de más de 10000 m2.

1. Créditos para el mejoramiento de vivienda

Las entidades que han venido en este campo son la Caja Central de Ahorro y Préstamo, La Mutual La Paz y el FONVI. Desafortunadamente, la primera experiencia con La Caja Central fue fallida, por carencia de recursos debida al no desembolso del Gobierno Central.

a. Mutual La Paz

A pesar de que esta entidad ya tenía la experiencia de una urbanización de bajo costo, El Kenko en la ciudad de El Alto, PROA la motivó primero, para abrir una agencia en El Alto.

La línea de recursos que posee la Mutual es la HIG 007, en la que el sistema mutualista recibe del gobierno boliviano US$ 15 millones, de los cuales US$ 2 millones se destinarán a la zona de La Paz y de El Alto. Los préstamos serán para viviendas de bajo costo, es decir hasta de US$ 3800, a una tasa de interés del 21.6% anual y con un plazo máximo de cinco años. Los créditos de Mutual La Paz se pueden utilizar para mejoramiento, ampliación y construcción, pero aún no se ha desembolsado ya que no han recibido los aportes del Gobierno Central.

b. FONVI

Es una entidad financiera de segundo piso con intermediarios financieros que tiene intención de llegar a los sectores más pobres de la población de las villas piloto, a través de la acción técnica y financiera de PROA. Para inscribir su acción con PROA, analizaron el Decreto 22497/90, en el cual se reglamentan 20 millones de dólares con condiciones para vivienda de interés social hasta de US$ 2000 y se destina a mejoramiento de vivienda insalubre, a unidad básica; atacando así parte del déficit cuantitativo y parte del cualitativo. De esos veinte millones, el primer desembolso para dar inicio al programa conjunto con PROA, ascendería a US$ 2 millones.

En la actualidad y con el fin de hacer realidad el programa, PROA ha propuesto al FONVI trabajar en El Alto sin garantías hipotecarias, pero con garantías mancomunadas, a través de las organizaciones populares de barrio, y de las Juntas Vecinales. PROA ha propuesto además, un fondo de fideicomiso, con la creación de un fondo de garantías, un banco de materiales y un sistema de organización grupal solidaria, que permitan agilitar el trámite y evitar la garantía hipotecaria.

De los US$ 20 millones que el FONVI tiene del programa HIG, le desembolsaría en fideicomiso y bajo la responsabilidad absoluta de PROA, US$ 400,000 a través de un intermediario financiero (ICI). Las características del crédito son las siguientes: Créditos de US$ 100 hasta US$ 500 a 18 meses con una tasa de interés del 12%. PROA plantea colocar 250 créditos trimestrales para todo tipo de mejoramiento (conexión domiciliaria de servicios públicos, autoconstrucción para ampliación, mejoramiento físico de la vivienda, entre otros).

La situación del sector vivienda ha sufrido contratiempos por la falta de desembolsos del HIG. Esto ha desmotivado a la población la cual a pesar de tener plena credibilidad a PROA, no ve los resultados esperados y puede perjudicar la imagen del Programa.

El riesgo es quizá el monto de créditos previstos en 1000/año. Por ello se considera pertinente, evaluar a la luz del primer trimestre la posibilidad de colocación y de otra parte, analizar la viabilidad de que otra entidad especializada recupere la cartera o, que PROA la contrate con cargo al crédito. Vale resaltar aquí, que el proceso de colocación y sus respectivos desembolsos son generalmente lentos y que una vez iniciados, el efecto demostración es significativo.

De acuerdo con el planeamiento de organizar la demanda para las entidades financieras, en este punto se recomienda escoger los grupos y realizar una capacitación que tenga como prerequisito un determinado número de horas para darle mayor seriedad al compromiso del crédito. De otra parte, PROA tendrá que elaborar a la brevedad los mecanismos de acción a nivel del crédito en materiales, en mano de obra y vincular su acción al Banco de Materiales propuesto.

Un elemento adicional que PROA tendrá que reglamentar es la supervisión e interventoría de las obras, para lo cual se recomienda la búsqueda de una entidad a la que capacite y le delegue esta actividad.

2. Banco de materiales de construcción

El Banco de Materiales se plantea básicamente por la necesidad de otorgarle a las familias que desean mejorar o construir sus viviendas, préstamos en materiales de construcción. El terreno ha sido entregado por el municipio de El Alto, en concesión a 10 años y el Banco Nacional ha ofrecido una estructura metálica que servirá de base para iniciar su funcionamiento.

El crédito en materiales, tiene la gran ventaja de que al usuario no se le hace entrega del dinero sino que, una vez se tengan las cotizaciones, se le gira directamente al proveedor, lo cual facilita la supervisión e interventoría del crédito.

La experiencia de la Fundación Carvajal, en Cali, Colombia, sobre centros de acopio de materiales señala alternativas tales como la concesión de puntos de venta a los productores de materiales de construcción y a microempresarios, logrando captar los costos de administración y gerencia del centro. Esto permitiría a PROA en un principio, manejar el centro sin requerir subsidios ni incurrir en gastos.

CAPITULO III

EVALUACION A LA LUZ DE LOS OBJETIVOS DE LA MISION USAID

Este capítulo evalúa los logros de la Iniciativa de Desarrollo Urbano a la luz de los seis objetivos principales de la Misión USAID según lo contemplado en el documento "USAID/ Bolivia Action Plan FY 1991-1992".

A. ASISTIR AL GOBIERNO CON EL FIN DE MANTENER LA ESTABILIDAD ECONOMICA

Objetivo: Asistir al Gobierno con el fin de mantener la estabilidad económica, apoyar la capacidad del gobierno en la formulación y mantenimiento de políticas macroeconómicas sólidas.

La Iniciativa de Desarrollo Urbano no tiene mucha relevancia en este objetivo, a nivel nacional o macroeconómico. Fuera de una contribución específica de la economía local, la contribución de este programa se orienta más bien a garantizar una estabilidad social de una ciudad que, al estar postergada en cuanto a la actividad económica, crecimiento y desarrollo, podría convertirse en un centro de conflicto social, que distraiga la atención del gobierno de sus actividades de ajuste macroeconómico y desarrollo global de la economía.

B. AUMENTAR INVERSION PRODUCTIVA Y EMPLEO

Objetivo: Aumentar inversión, productividad, y empleo en las actividades no relacionadas con la coca.

Las actividades de PROA están apoyando este objetivo de tres maneras, a través de: a) programas de crédito para microempresas; b) proyectos pilotos de producción; y c) cursos de capacitación.

1. Créditos para microempresas

Como se mencionó antes, el Banco del Estado tiene un programa de apoyo a la artesanía y pequeña industria al nivel nacional. PROA ha estado colaborando con el Banco para extender este programa a microempresas en las tres villas pilotos en las cuales PROA está operando. Después del comienzo del programa a principios de abril, PROA ha logrado establecer más de 20 grupos solidarios con un promedio de 5 miembros cada uno. Hasta la fecha 5 grupos han recibido créditos. Previamente, PROA intentó lanzar un programa parecido con el Banco de la Paz, pero hasta el momento dicho Banco no ha proporcionado los fondos requeridos.

2. Proyectos pilotos de producción

En colaboración con las Juntas de Vecinos de las tres villas, PROA ha establecido cinco proyectos pilotos con el fin de crear empleo y generar ingreso para familias. En cada caso, el objetivo es mostrar cual actividad es más rentable y asistir a las familias que quieran emprender tales actividades. Hasta la fecha, los cinco proyectos involucran un total de alrededor 364 familias. (Ver el Cuadro 3.1.)

CUADRO 3.1: PROYECTOS PILOTOS

Proyecto	Fecha de iniciación	Número de familias	Ingreso mensual promedio (Bs.)
Invernaderos	--	60	--
Vivero y forestación	octubre de 1989	100	--
Conejos Angora	--	80	--
Tejidos	--	100	30 - 80
Residuos sólidos	--	24	--

3. Cursos de capacitación

Ligados al programa de créditos y los proyectos pilotos, se han realizado numerosos cursos de capacitación para los dueños de las microempresas y los participantes de los proyectos pilotos. Estos cursos se diseñan a fin de proveer asistencia técnica en métodos de producción y. en el caso de los empresarios, capacitación en la administración de empresas. En resumen, los cursos incluyen los que se ven en el Cuadro 3.2.

C. MEJORAR LOS MERCADOS FINANCIEROS

Objetivo: Incrementar la eficiencia y efectividad de los mercados financieros de Bolivia en apoyo de la reactivación y crecimiento económico.

PROA está apoyando este objetivo a través de dos programas de crédito, uno para microempresas, el otro para mejoramiento de vivienda. En ambos casos, PROA ha logrado hacer los créditos accesibles a personas y familias que normalmente no tienen acceso a los mercados financieros del sector formal.

1. Créditos para microempresas

Como se mencionó anteriormente, el Banco del Estado tiene un programa de crédito a nivel nacional orientado a pequeñas empresas con préstamos de tres tamaños. El más pequeño es inferior a US$ 3,000. Normalmente, para ser elegible para dichos préstamos, el Banco requiere una garantía subsidiaria, la cual muchos dueños de

CUADRO 3.2: CURSOS DE CAPACITACION	
Tema del curso	**Entidades responsables**
Cunicultura	Junta Vecinal, FADES y PROA
Tejidos	Junta Vecinal, ADAM y PROA
Bordados	Junta Vecinal, ADAM y PROA
Tejidos a mano	Junta Vecinal, ADAM, FADES y PROA
Tejidos a máquina	Junta Vecinal, y PROA
Microempresas	Junta Vecinal, IDEA, Mutual La Paz, Mutual la Primera y PROA
Producción de hortalizas en invernaderos	Junta Vecinal, MTE y PROA
Invernaderos	Junta Vecinal y PROA
Curtidos de pieles	Junta Vecinal y PROA
Corte y confección	Junta Vecinal y PROA

microempresas no pueden cumplir. Para superar esta dificultad, PROA ha establecido una esquema de créditos a grupos de prestatarios, que proveen garantías solidarias o mancomunadas.

2. Préstamos para mejoramiento de vivienda

Se estima que alrededor del 85% de los hogares en El Alto no poseen la documentación adecuada para obtener créditos de una institución financiera en el mercado formal. Esto ha resultado porque en muchas casos tanto la subdivisión de lotes como la construcción de casas ocurrieron sin la autorización de la municipalidad. Para solucionar este problema de falta de documentación, PROA con la colaboración de la Alcaldía ha instituido un proceso para facilitar la regularización de los lotes y las construcciones. Una vez que sus papeles están en orden, el propietario de la casa se hace elegible como solicitante de un crédito.

D. INCREMENTAR EL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES

Objetivo: Incrementar el volumen, valor, y alcance de exportaciones no-relacionadas con la coca.

Hasta la fecha, la Iniciativa de Desarrollo Urbano no ha tenido gran éxito con respecto a este objetivo. Sin embargo, un aspecto merece atención. En colaboración con la

Alcaldía, PROA está investigando la posibilidad de establecer una "zona franca" en El Alto, utilizando el modelo de la zona fronteriza en México donde se encuentran las plantas maquilladoras. Dado que las discusiones están todavía en una etapa muy preliminar, no es posible comentar sobre la factibilidad de esta propuesta.

E. MEJORAR LA SALUD DE MADRES Y NIÑOS DE CINCO AÑOS

Objetivo: Mejorar la salud de madres, y niños menores de cinco años.

PROA trata el sector de salud como una de sus cuatro prioridades, y como resultado está haciendo una contribución muy positiva a este objetivo de la Misión. Con la colaboración de la Alcaldía y asistencia técnica de PROSALUD de Santa Cruz, se ha establecido un programa de salud, según el cual se plantean abrir cerca de doce centros de salud en El Alto durante los próximos tres años con apoyo financiero de USAID. (Ver el Cuadro 3.3.) El primero de estos centros inició su funcionamiento en el mes de septiembre 1989. Como parte de sus actividades, el centro ofrece un programa de vacunación para niños y un programa de educación en salud para conscientizar a la comunidad sobre el uso de los servicios médicos.

CUADRO 3.3: ATENCION PRIMARIA DE SALUD

Fecha	No. de centros	No. de villas	Cobertura de población
Mayo de 1990	1	1	4.000
Diciembre de 1990	5	5	40.000
Diciembre de 1992	16	16	100.000

F. FORTALECER LAS INSTITUCIONES DEMOCRATICAS

Objetivo: Mejorar la efectividad y accesibilidad de las instituciones democráticas claves (incluido el gobierno local).

La Iniciativa de Desarrollo Urbano contribuye a este objetivo de dos maneras, a través del apoyo de PROA tanto en la Alcaldía, como a las Juntas de Vecinos.

1. A la Alcaldía

El fortalecimiento de la Alcaldía es otra de las cuatro prioridades de PROA. Sus esfuerzos en esta dirección se están enfocando en tres áreas. En el área técnica, PROA provee asistencia con el diseño de proyectos y negociaciones con donantes. En el área administrativa, PROA asistió a concretar la reestructuración administrativa de la Alcaldía, y ha colaborado en el diseño de un modelo computarizado para mejorar la administración y control interno. En el área financiera, el fin del apoyo de PROA a la Alcaldía es

fortalecer su base de recursos tributarios y aumentar la recolección de estos ingresos. Como parte de este esfuerzo, PNUD-CNUAH está preparando el catastro. Junto con las reformas que facilitan la legalización de las construcciones informales, se estima que estas medidas deberían aumentar los ingresos de la Alcaldía alrededor de diez veces.

2. A las Juntas de Vecinos

Según lo que PROA mantiene, la clave de la implementación exitosa de proyectos es la cooperación y participación activa de la comunidad. Por eso PROA ha invertido gran parte de sus esfuerzos en el fortalecimiento de los mecanismos de participación comunitaria, en la búsqueda de soluciones a problemas locales. En este contexto, PROA ha estado trabajando estrechamente con las Juntas de Vecinos en cada una de las tres villas donde está operando, para conscientizar a los miembros de la Junta y colaborar con ellos en la movilización de la comunidad.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. LOGROS DE PROA HASTA LA FECHA

Se pueden discutir los logros de PROA hasta la fecha de dos maneras: primero, en términos de sus propios objetivos, tal como fueron definidos al principio como resultado del primer taller a Lago Titikaka en junio de 1988; segundo, en términos de su rol más global como facilitador de desarrollo de la comunidad de El Alto.

1. Logros en función de sus propios objetivos

Cuando PROA se conformó, se definieron cuatro objetivos para guiar sus actividades. Estos son: a) fortalecer las instituciones involucradas en el desarrollo de El Alto; b) generar empleo e ingresos, particularmente para las familias de bajo ingresos; c) establecer un sistema de atención primaria de salud; y d) mejorar la provisión de vivienda e infraestructura. Una descripción de las actividades de PROA dentro de estos objetivos se dan en el capítulo II.

Tomando en cuenta estos cuatro objetivos en su conjunto, podemos decir que dentro del corto período de menos de dos años, PROA ha cumplido un desarrollo significativo en cada una de estas áreas.

a. Desarrollo institucional

En términos de desarrollo institucional, PROA continuamente ha estado proveyendo apoyo sustantivo a la Alcaldía sobre asuntos administrativos, técnicos, y financieros. Se ha establecido como un coordinador efectivo de actividades de desarrollo en El Alto, facilitando comunicaciones entre el Alcalde, los donantes, las agencias del gobierno y las organizaciones propias de la comunidad. También, en el proceso de iniciar actividades en las tres villas, PROA ha conseguido un respuesta favorable de las comunidades involucradas. El trabajo de concientizar y organizar a las comunidades piloto ha avanzado lentamente, pero una vez establecido ha dado resultados positivos.

b. Empleo y generación de ingresos

En cuanto a la tarea de generar empleo e ingresos, PROA encaró este mandato de tres maneras. Recientemente ha formado un programa de créditos para canalizar préstamos a microempresas a las cuales normalmente no podrían acceder. Se iniciaron varios proyectos pilotos para animar actividades basadas en labores domésticas (a domicilio) que generan ingresos, los cuales han provocado un interés considerable dentro de la comunidad. Además, estos esfuerzos se ven complementados con cursos de capacitación para los propietarios de microempresas y para los diversos participantes de los proyectos pilotos.

c. Atención primaria de salud

Se ha logrado un sólido avance al establecer un sistema efectivo de atención primaria en salud en El Alto con la apertura de un centro de salud que funciona veinticuatro horas del día, bajo el principio de recuperar costos mediante el cobro de los servicios. Con asistencia técnica de PROSALUD/Santa Cruz y apoyo financiero de USAID, PROA plantea ampliar este programa durante los próximos tres años con cerca de doce centros en el municipio de El Alto. Eventualmente, el programa podría financiarse en gran parte si no en su totalidad.

d. Vivienda

En colaboración con La Mutual de La Paz y el FONVI, PROA está en curso de establecer un programa de crédito con el fin de proveer préstamos para el mejoramiento de viviendas. Dado que en el pasado la gran mayoría de las viviendas en El Alto se construyeron sin la autorización de la municipalidad, PROA asistió a la Alcaldía para facilitar el proceso de regularizar los trámites para la subdivisión de lotes y la construcción de viviendas. Con la documentación regularizada, los propietarios de viviendas pueden utilizar las fuentes de crédito de las instituciones del sector formal. Como una medida complementaria, PROA está estableciendo un banco de materiales de construcción, desarrollando cursos de capacitación y crédito para los microempresarios de materiales de construcción, y ofrece un servicio de asistencia técnica para quienes mejoren sus viviendas.

2. PROA como facilitador de desarrollo

Otra medida del impacto de la Iniciativa de Desarrollo Urbano en El Alto es la capacidad de PROA en facilitar el desarrollo y atraer inversiones y otros recursos a la ciudad. Desde sus inicios, PROA se ha involucrado de una manera u otra con 18 proyectos financiados por diversas instituciones, el valor total de los cuales asciende a cerca de US$ 30 millones de dólares. (Ver el Cuadro 4.1.) De este total, la mayor parte, es decir el 60% ha provenido de otros donantes, 36% del gobierno boliviano y 4% del sector privado.

a. Fondos de donantes

El papel de PROA en estos proyectos varía mucho. A veces PROA ha impulsado proyectos que habían sufrido "freno". Por ejemplo, hay proyectos que reciben un gran impulso de PROA como el de JICA, con su asistencia técnica y cooperación para obtener observaciones y superar conflictos en la ejecución del mismo. Así mismo, el proyecto de HIG se paró, debido a que los prestatarios eventuales no podían satisfacer las condiciones del prestamista por falta de los documentos legales. Con la asistencia de PROA, la Alcaldía instituyó un sistema mucho mas sencillo para cumplir con los requisitos requeridos por el prestamista.

En otros casos, PROA ha iniciado proyectos y ha conseguido los fondos requeridos; por ejemplo, con el programa de atención primaria en salud, financiado por USAID, y el proyecto de exportaciones de muebles financiado por FOCAS, que previamente había

excluido a El Alto de la lista de poblaciones objeto de asistencia. Desde entonces, PROA ha iniciado negociaciones con FOCAS para financiar otras esquemas en El Alto con un monto total de inversión de US$ 1.2 millones.

b. Recursos del sector público

De los cuatro proyectos que el sector público ha financiado, tres son de infraestructura física y el cuarto de apoyo a las microempresas. En todo casos, PROA ha desempeñado un papel importante en acelerar proyectos, muchas veces a través de asistencia a la Alcaldía para la preparación de estudios técnicos y análisis financiero de los proyectos. El propuesto para la red de SOFRE-GAS se había parado, pero PROA lo ha impulsado de nuevo. El FNDR se había acercado a la Alcaldía sin resultados, hasta que PROA entró. Desde entonces, se han conseguido fondos para alcantarillado, agua potable y residuos sólidos.

c. Contribuciones del sector privado

Como se mencionó, las contribuciones del sector privado han sido más pequeñas que aquellas de los donantes o del gobierno. Sin embargo, PROA ha logrado conseguir la participación del sector privado para proyectos de empleo, capacitación, vivienda e infraestructura.

Para vincular a las instituciones interesadas en trabajar en El Alto, PROA ofrece servicios de información respecto de:

- Características socioeconómicas y físicas del desarrollo urbano de El Alto;
- Instituciones y organizaciones que trabajan en El Alto;
- Programas y/o proyectos que se ejecutan o que se encuentran en proceso de elaboración;
- Asistencia técnica tanto en la elaboración y ejecución de proyectos, como en el seguimiento y monitoreo de los mismos; y
- Coordinación y vinculación interinstitucional identificando áreas comunes de trabajo y posibilidades de complementación.

Es así como se ha atraído la atención de las diferentes entidades para apoyar el desarrollo de El Alto, resaltando las siguientes:

- Entidades Financieras: Banco Nacional, Mutual La Paz, Mutual La Primera, Banco del Estado, FADES, FOCAS, Caja Central de Ahorro y Préstamo, Banco de la Paz.
- Entidades de Capacitación y Asistencia Técnica: IDEA, CEBIAE, INASET, SEMPTA, ADEPI, FEBOPI, PRODEM, NEF, CDA, UNADESA, CIEC, UTEASA, ESAPA.
- Organismos no gubernamentales, agremiaciones y organismos privados voluntarios; FEJUVE, MUPADE, ENDA, PLAN PADRINOS, ADAM, ASOBUR, Colegio de Arquitectos e Ingenieros, Cámaras de Industria, Comercio, Construcción, ADRA OFASA, Fundación Contra el Hambre, FADES, FOCAS, FENACRE, ICAM, IDEA, INASET, y PROSALUD.

Cabe señalar que, a pesar de que en algunos casos, en especial las ONGS y las OPVS venían trabajando independientemente en alguna zona del municipio, se observa ya el papel de coordinador de PROA canalizando las acciones y racionalizándolas, permitiéndoles a todas conocer lo que desarrollan las demás.

Además PROA apoyó la conformación de ASOBUR[1] y participa dentro de ella, lo cual le permite en el futuro una mayor participación a nivel nacional.

Dado que se ha cumplido todo esto en un período de menos de dos años, se puede decir que PROA ha sido bastante efectiva en su rol de facilitar el desarrollo y de atraer recursos externos para El Alto. Sin embargo, al analizar los éxitos y fracasos de PROA durante sus primeros dos años de operación, se observa que ha tenido mayores éxitos al nivel micro con proyectos locales que al nivel macro con acciones dirigidas a problemas de carácter más general. A nivel micro, PROA ha sido capaz de lanzar un número de proyectos piloto, particularmente aquellos que involucran a la comunidad tales como el centro de salud, la recolección de desechos sólidos y otros referentes a actividades generadoras de empresas y diseñados para la producción casera. A nivel macro, mientras PROA ha obtenido algunos éxitos, sobre todo en atraer fondos externos para proyectos de desarrollo, ha sido menos efectiva en jalonar algunos de los problemas más agudos. Entre ellos están, por ejemplo, las dificultades financieras de la Alcaldía, la inversión de firmas grandes en la localización de nuevas industrias con la concomitante creación de nuevos empleos, y fortalecimiento del proceso democrático del gobierno atando las energías colectivas de la comunidad hacia el desarrollo global de El Alto.

Hay un sinnúmero de razones por las que PROA ha sido más éxitosa a nivel micro que a nivel macro. Primero, las actividades de pequeña escala local son menos dependientes de colaboración de entidades externas y más sensibles de la iniciativa comunitaria, dado el adecuado marco organizacional y el apoyo efectivo en movilizar los recursos de la comunidad. Esta es la razón por la que PROA ha puesto mucha energía en cada una de las tres villas objeto de su trabajo piloto alcanzando resultados promisorios que demuestran cómo las comunidades pueden ayudarse a sí mismas. Segundo, los tópicos al nivel macro corresponden a circunstancias que normalmente se encuentran mas allá del control de PROA o de la comunidad local. La carencia de inversión externa es un reflejo de la falta de confianza del sector privado dado el clima económico tan incierto de los años recientes. Las dificultades financieras de la Alcaldía emanadas de las políticas nacionales y de fricciones políticas requieren acciones del gobierno central. Tercero, la falta de avances en el fortalecimiento del proceso democrático del gobierno local, es sencillamente porque nunca ha sido reconocido explícitamente por PROA como objetivo prioritario.

[1]Entidad privada de reciente consolidación que agrupa a todas las entidades del sector de Desarrollo Urbano a nivel nacional.

CUADRO 4.1: INVERSIONES INDUCIDAS POR PROA PARA EL ALTO		
ENTIDAD	**ACTIVIDAD FINANCIADA**	**MONTO US$**
Sector Público		
FSE	Infraestructura	1.268.500
FNDR 1/	Infraestructura física	3.000.000
SOFRE-GAS	Red industrial y domiciliaria	5.000.000
Banco Estado	Financiación microempresas	1.000.000
Sub-Total		10.268.500
Sector Privado		
FADES	Proyecto productivo conejos-tejidos	13.000
ADRA OFASA	Construcción pavimentación de plaza y de calles	800.000
PRODEM	Apoyo a las microempresas	256.000
ADEPI	Construcción centro capacitación	50.000
Banco Nacional	Mobiliario PROA, Centro Capacitación	40.000
Sub-Total		1.159.000
Donantes		
USAID	Centros de salud - hospital	315.000
HIG	Vivienda para FONVI y Mutuales	1.500.000
FOCAS	Producción carpintería export.	230.000
JICA	Agua potable	13.000.000
PNUD-CNUAH	Apoyo municipal (catastro)	637.000
InCoopIberoam.	Matadero, forestación	350.000
GTZ	Preinversión canalización Ríoseco Desechos sólidos, relleno sanitario	20.000 800.000
Gobierno Belga	Forestación	448.000
Sub-Total		17.300.000
Total		US$ 28.727.500

1/ Fondos rotatorios para acueducto, alcantarillado y desechos sólidos

Fuente: PROA

B. REPLICABILIDAD DEL MODELO PROA

1. La Necesidad de apoyar a las municipalidades

Originalmente, PROA responde a la solicitud de asistencia realizada por parte de la Alcaldía de El Alto. En algunos aspectos, El Alto es un caso especial, siendo una administración recientemente establecida, con escasez de personal técnico y calificado, un grave déficit de infraestructura y servicios públicos y recursos financieros totalmente inadecuados. Otras ciudades obviamente tienen estos mismos problemas, pero las más grandes por lo menos tienen mejores recursos humanos y financieros, aunque no sean óptimos.

Sin embargo, en otros aspectos muchos de los problemas que se encuentran en El Alto, también los enfrentan otras ciudades, particularmente las más pequeñas, donde la falta de personal y fondos adecuados es grave. Desde el punto de vista nacional, El Alto es meramente "la cima del iceberg" de las municipalidades que necesitan asistencia técnica, financiera y de otras formas. Como se indica en el informe del Urban Institute, "Urban Development Assessment", sin duda existe la necesidad urgente de incrementar el apoyo a las municipalidades en Bolivia.

2. PROA como un modelo de asistencia a las municipalidades

A primera vista, se observa una necesidad considerable de replicar el modelo PROA en otras ciudades como un medio de proveer alguna forma de asistencia a los gobiernos municipales. ¿Pero es un modelo apropiado?

En el panorama nacional, el modelo PROA no es una solución ideal, pues no se dirige al problema fundamental, que es la debilidad del gobierno municipal en la mayoría de las poblaciones del país. El modelo PROA es básicamente una respuesta "ad hoc" a las necesidades específicas de la municipalidad de El Alto, que se enfoca en el nivel local y cuenta con una capacidad limitada para solucionar problemas mas fundamentales. Una solución radical de largo plazo a los problemas del gobierno local solamente puede surgir de una política nacional, que faculte a las municipalidades a solucionar sus propios problemas, con recursos adecuados para esta tarea. Una oportunidad para moverse en esta dirección se presenta a través de la discusiones actuales sobre la descentralización del gobierno, tema sobre cual se volverá posteriormente.

Sin embargo, en el futuro previsible, tal solución radical está lejos de la realidad. Por otro lado, como se ha mostrado ampliamente en El Alto, el modelo PROA ofrece una alternativa efectiva de apoyar al gobierno local y de promover el desarrollo de la comunidad. También, tiene la gran ventaja de que se puede implementar inmediatamente, sin esperar que el gobierno nacional formule una política, movilice recursos y tome otras acciones requeridas para implementarla. Así, bajo la situación actual, el modelo PROA merece una seria consideración como respuesta alternativa con gran promesa de mitigar el problema de los gobiernos municipales débiles o incapaces.

3. La factibilidad de replicación

A pesar de los impresionantes logros alcanzados por PROA, el modelo actual no es un método factible de proveer apoyo a las municipalidades en todas partes del país. Sin duda, el éxito de PROA en El Alto se debe a su personal. No sólo son profesionales bien calificados con mucha experiencia, sino que como equipo mantienen relaciones excelentes con las agencias del gobierno, con el Presidente de la República mismo y además con gran parte de la comunidad de donantes. Una de las razones por las que PROA pudo atraer un equipo tan bien calificado se debe a la posibilidad de ofrecer salarios por encima del promedio, para lo cual contaba con recursos suficientes.

Es dudoso que se pueda formar un equipo tan bien calificado fuera de las tres o cuatro ciudades más grandes del país, o máximo en las capitales departamentales. Aparte de la dificultad de atraer tales personas, es difícil justificar el costo del equipo en ciudades con menos de 100,000 habitantes, donde hay menor potencial de generar fondos externos suficientes para cubrir su costo. Además, esto asume disponibilidad de apoyo financiero de los donantes, lo cual termina siendo dudoso.

4. Formas alternativas de replicar el modelo

Por lo anterior, se tienen que considerar formas alternativas para replicar el modelo PROA con el fin de proveer asistencia a las municipalidades del país. Una alternativa es reducir los costos de replicación reduciendo los salarios y contratando menos personal. Ello implica personal con menor experiencia, conexiones menos buenas, y menos capaces de movilizar recursos del gobierno y de los donantes. También implica personal menos bien calificado y menos capaz de proveer la asistencia técnica que necesita la Alcaldía. En otras palabras, existe un umbral bajo el cual tal equipo pierde la capacidad de desempeñar su papel efectivamente.

Otra alternativa en las ciudades más grandes es replicar el modelo PROA, si no en su totalidad, en forma reducida, enfocado a sectores específicos, por ejemplo empleo y ingreso, salud, vivienda, o desarrollo comunitario. Pero ello significa una solución parcial y caería en relegar los problemas mayores del fortalecimiento del gobierno local y la movilización de recursos locales y dedicarse al desarrollo comunitario en general.

Una tercera alternativa es crear PROAs ligadas a las corporaciones regionales de desarrollo, puesto que ellas realizan muchas de estas tareas de coordinación y catalización. Pero las corporaciones tienen muchas otras responsabilidades al nivel del departamento, y por ende, su capacidad de apoyo municipal en particular se ve reducida. Además las corporaciones no funcionan al nivel de la municipalidad o de la villa, y no son responsabilidad de la comunidad local. Por ello, no estarían para acometer otro objetivo mayor como el de fortalecer la participación comunitaria y el proceso de democratización.

Una cuarta alternativa para replicar el modelo de PROA es crear un cuerpo central nacional que sirva a las municipalidades de todo el país según demanda. A pesar de que tales organizaciones están débiles en lo actual, un PROA central podría ligarse como una entidad autónoma a la Asociación Nacional de Alcaldes Municipalidades u otra entidad

parecida. Un grupo ejecutivo en el centro podría ser complementado por un "pool" de expertos que podrían distribuirse entre las diferentes ciudades, según lo requieran las circunstancias.

Esta última alternativa es la que se recomienda. Como se discute posteriormente, muchos de los problemas encontrados en El Alto, son comunes a la mayoría de municipios y las soluciones de una ciudad son similares para ser aplicadas a otras. Un cuerpo central no sólo atrae y retiene el esfuerzo de expertos altamente calificados, sino que también permite ofrecer asistencia técnica a un mayor número de comunidades. Dada esta estructura organizacional, tal cuerpo puede implementar menor número de proyectos específicos en una comunidad dada, pero de otra parte, podrá concentrar sus esfuerzos en el fortalecimiento institucional, lo que en todo caso, es una estrategia preferencial para el desarrollo. Tal aproximación podría tener un costo efectivo que sería financieramente más factible y atraería más a los donantes, dados los escasos recursos disponibles para la asistencia técnica.

C. PROA EN EL CORTO PLAZO

De aceptarse la última alternativa como una versión preferida de replicación del modelo de PROA a nivel nacional en el largo plazo, ello sugiere un número de implicaciones a las actividades de PROA en el corto plazo. Básicamente, la estrategia de desarrollo de PROA en el corto plazo, podría apuntar a dos grandes direcciones. Primero PROA debe consolidar su experiencia a nivel local para crear y fortalecer las instituciones locales con capacidad de asumir responsabilidades en el desarrollo comunitario. Segundo, PROA debe comenzar el proceso de "lobby" nacional para representar los intereses de todos los municipios mientras simultáneamente se inicia un "Diálogo de Políticas" con el gobierno central con la agenda de temas claves que hagan referencia al aspecto municipal.

Las actividades de PROA en el corto plazo deben entonces discutirse en términos de cuatro objetivos primordiales. Primero, debe apuntar al fortalecimiento del proceso democrático del gobierno local a través de una participación comunitaria más efectiva. Segundo, debe fortalecer la capacidad local de las instituciones para que asuman la responsabilidad del desarrollo de la comunidad. Tercero, PROA debe desarrollar mecanismos para generar sus propias fuentes de ingresos de tal manera que se vuelva menos dependiente de USAID. Cuarto, PROA debe buscar incrementar su cobertura de las actividades, basadas en áreas, a fin de que una mayor proporción de población del El Alto se beneficie de estas actividades. Cada uno de estos objetivos, a su turno, sugieren prioridades para la asignación de los escasos recursos tanto humanos como de capital financiero entre las diversas actividades.

1. Fortalecimiento del proceso democrático

Como ya PROA lo ha demostrado en su trabajo en las tres villas en que ha venido operando, el recurso más valioso de todos es la comunidad en sí misma. PROA puede lograr poco estando sola y, en el largo plazo, la ventaja más importante que

puede darle a la ciudad de El Alto es la capacidad de su comunidad de identificar problemas, diseñar soluciones, movilizar recursos y administrar sus propios programas y proyectos. Sin embargo, a pesar de que PROA haya logrado éxitos considerables a nivel de la villa, no ha puesto mucho cuidado en perseguir, los mismos objetivos a nivel más amplio de la ciudad como un todo. Debería por tanto, ensayarlo de dos maneras, así:

a. Fortalecer los lazos entre la Alcaldía y las organizaciones comunitarias

Un gran número de organizaciones comunitarias existen en El Alto, en especial FEJUVE (Federación de Grupos Comunitarios) y sus miembros, las Juntas de Vecinos. El Alcalde ha hablado de la importancia que tiene trabajar en colaboración con la comunidad y PROA debe apoyar a la Alcaldía en atar el potencial colectivo de los grupos comunitarios como recurso fundamental en el desarrollo general para El Alto. Específicamente PROA debería trabajar en crear y fortalecer los mecanismos que permitan a los grupos comunitarios participar más activamente en el proceso de toma de decisiones de la Alcaldía, e implementar proyectos y programas específicos. Este es un reto difícil de realizar por las fricciones de orden político. Sin embargo, es un elemento esencial en el fortalecimiento del proceso democrático, potenciando el gobierno local y creando la capacidad de autodeterminación. Una posibilidad es la de establecer comités sectoriales compuestos por representantes tanto de la Alcaldía como de grupos de la comunidad con responsabilidad para diferentes actividades tales como infraestructura, vivienda, salud y empleo. Un modelo potencial para tales comunidades es la propuesta de nombrar un consejo de desarrollo urbano, el cual se puso a discusión durante el Taller del Lago Titikaka en Junio de 1990.

b. Formalizar el proceso de toma de decisiones de PROA mismo

Un pequeño paso, pero no por ello menos significativo, es el que PROA puede tomar en el fortalecimiento de la participación democrática en el desarrollo de El Alto y el de formalizar el proceso de toma de decisiones de PROA misma. Ello se refiere específicamente a la definición de objetivos, identificación de proyectos y priorización de actividades. A la fecha, estas decisiones se han hecho en parte a través de los dos talleres sostenidos en el Lago Titikaka en Junio de 1988 y Junio de 1990, en los cuales representantes de unas cuarenta organizaciones locales participaron; en parte a través de discusiones con los líderes comunitarios y otras organizaciones activas de El Alto; pero más de todo por el staff de PROA en estrecha colaboración con USAID. Hasta tanto PROA dependa financieramente de USAID, esto es inevitable, pero no conduce al logro del objetivo de fortalecimiento de las entidades democráticas del gobierno local. PROA debería entonces organizar un comité asesor para participar sobre una base más regular y actuar en su proceso de toma de decisiones, con representantes no solo de organizaciones de desarrollo sino también de la comunidad misma. Una propuesta similar se discutió en el reciente Taller en el Titikaka y debería implementarse tan pronto como sea posible.

2. El fortalecimiento institucional versus la intervención directa

Un segundo objetivo fundamental de PROA tanto en el corto como en el largo plazo será el de fortalecer la capacidad de las instituciones en asumir la responsabilidad de desarrollo de la comunidad de El Alto. Esto es absolutamente esencial a fin de lograr un objetivo amplio de autodeterminación y de distanciar a la Alcaldía de su dependencia en asistencia externa. Esto es obviamente algo que no se conseguirá en un futuro tan cercano, pero el objetivo debería siempre estar en la mente para determinar cómo PROA se acerca a la solución de un problema o tarea determinado.

A pesar de que el principio es reconocido por PROA e incorporado a los objetivos declarados, en la práctica frecuentemente se ha tendido a violar el principio al intervenir directamente en la implementación de proyectos asumiendo un papel definitivo. Esto ha sido el caso, por ejemplo, del programa de crédito para microempresarios y para mejoramiento de vivienda y, especialmente, en los programas por áreas.

Hay dos razones para ello: una es de necesidad, la otra es para generar ingresos para PROA. Según lo que afirma PROA, se ha involucrado en la implementación de proyectos por falta de interés o de recursos de otras organizaciones en hacerlo. Se dice que hay que investigar la factibilidad de un proyecto y demostrar su rentabilidad antes de persuadir a otros de asumir la responsabilidad. Este es el caso, por ejemplo, con los proyectos pilotos, que están básicamente orientados a la difusión de tecnología a familias de la comunidad.

En otros casos, puede ser que PROA sea la única organización con la capacidad de implementar un proyecto, como, por ejemplo, el programa de créditos para los micro-empresarios, donde PROA claramente tiene una capacidad superior de llevarlo a cabo. En este caso, PROA tiene tanto la habilidad técnica como los vínculos con las organizaciones locales con un profundo conocimiento de la comunidad.

Sin embargo, hay peligros cuando PROA interviene directamente en la implementación. Probablemente PROA se distrae de sus tareas primarias de catalizar los esfuerzos de otros. Además, existe el riesgo de realizar actividades que requieren subsidios y que, a la vez, crean problemas financieros a PROA. Más importante, ello contradice el objetivo de largo plazo del fortalecimiento de la capacidad institucional local y de promoción de la auto-determinación de la comunidad.

Obviamente, habrá ocasiones donde se presentan oportunidades prometedoras y por falta de alternativas factibles, PROA tiene que intervenir en la implementación. Pero, la prueba verdadera de éxito de promover el desarrollo de la comunidad es cuando PROA se hace redundante, y la comunidad misma asume la responsabilidad de un proyecto. Si eso no ocurriese, probablemente no vale la pena sostener la actividad.

3. La generación de recursos financieros propios

Un tercer objetivo para PROA debe ser el fortalecimiento de su seguridad financiera a largo plazo. Hasta ahora, PROA ha estado dependiendo de USAID financieramente y recientemente acordó continuar con los fondos de operación básicos de PROA al menos hasta finales de 1.991, incluyendo una provisión adicional para ciertas actividades de proyectos. Mientras ello aseguraba la estabilidad financiera de PROA durante los primeros años de su existencia, no es una situación deseable. No hay garantía de continuar dicho apoyo en el futuro y hasta tanto PROA dependa de una única fuente de fondos, está obligada involuntariamente a seguir las preferencias de política de USAID. Mientras PROA esté de acuerdo con estas preferencias compromete su autonomía y su alcance para acciones independientes.

Con el fin de mejorar su seguridad financiera y obtener un mayor grado de autonomía en los lineamientos de política, PROA necesita hacer dos cosas: Iniciar un proceso de transformación de una organización puramente local, a la cual le conciernen tan sólo el apoyo a la Alcaldía de El Alto, hacia una organización con la capacidad de proveer asistencia técnica a los municipios bolivianos. Así PROA hará un uso de costo efectivo de sus recursos y además le permitirá ganar un apoyo financiero para el futuro no solo de USAID sino también de otros donantes.

Segundo, y quizá más importante, PROA debe desarrollar mecanismos para generar sus propios recursos de ingresos que le permitan ser menos dependiente del apoyo financiero de donantes. Como se discutió en el informe del Urban Institute, hay dos posibilidades en este objetivo: a través de la implementación de proyectos o servicios que generen ingresos; o mediante el cobro de emolumentos con base en sus actividades como coordinador de proyectos de desarrollo. La primera alternativa tiene el riesgo de inducir a PROA a campos menos bien conocidos, y de extenderla más allá de su capacidad. Además, esto implica que PROA se involucre más directamente en la implementación y operación de proyectos lo que, tal y como se discutió previamente no es la dirección más deseable que deba tomar PROA. Así, es preferible que PROA intente sostenerse primariamente con base en sus actividades de coordinación, a través de emolumentos de donantes, agencias del gobierno, y de la municipalidad para sus servicios en el diseño, preparación, y aceleración de proyectos.

4. La ampliación de la cobertura en El Alto

El cuarto objetivo de PROA en el corto plazo es ampliar su cobertura en la ciudad de El Alto. Las actividades de PROA se componen de dos tipos: los que afectan a todos los habitantes de la ciudad, y las que se refieren solamente a las villas específicas. "Manejo por áreas" es uno de los conceptos básicos de PROA y parece que las actividades orientadas al nivel de la villa absorben una gran parte de sus recursos, posiblemente la mayor parte. Sin embargo, en la actualidad PROA funciona solamente en tres villas, de un total de más de 180 en toda la ciudad, las cuales representan alrededor de 10,000 habitantes, o sea 3% de la población total.

Hay dos consideraciones aquí. Una se refiere a la asignación de recursos humanos entre actividades que benefician a todos los habitantes contra las que benefician primariamente a los residentes de villas específicas. Otra se refiere a la ampliación de actividades basadas en áreas.

a. Actividades para la ciudad entera y las villas específicas

Una pregunta básica es: ¿qué tipo de actividades de PROA generan mayores beneficios para más habitantes, para un dedicación dada en tiempo, dinero, y esfuerzo humano? Por ejemplo:

(1) la promoción de una zona franca o la implementación de una serie de micro-proyectos pilotos;

(2) obtener fondos para la ampliación de la red de agua potable o lanzar un sistema de recolección de residuos sólidos;

(3) diseñar un sistema de regularizar permisos de terrenos y viviendas, o establecer un programa de crédito para el mejoramiento de viviendas en villas particulares;

(4) asistir a la Alcaldía en mejorar su estructura de impuestos locales, u organizar la comunidad para contribuir con sus propios recursos a un programa de obras públicas?

En general, la respuesta no es sencilla. Muchas veces, una acción que sirve a un mayor número de beneficiarios es preferible. Sin embargo, a veces una acción al nivel de la ciudad entera no cumple nada sin otra acción a nivel de la villa, como por ejemplo el caso numero (3) arriba citado.

Así, PROA tiene que pesar cuidadosamente los costos y beneficios relacionados con cada actividad propuesta y seleccionar aquellas que generen mayores beneficios a la comunidad entera de El Alto para un inversión dada de dinero y esfuerzo humano. Esto sugiere un mayor énfasis sobre las actividades que afectan la ciudad entera, pero no al punto de excluir aquellas basadas en la villa. Tiene la gran ventaja de que no depende del ritmo de ampliación de cobertura de villas.

b. Ampliación de actividades con base en áreas

Hay dos factores a considerarse aquí. El primero es el ritmo al cual PROA puede ampliar su cobertura de villas, que depende en parte del tiempo que se requiere para organizar la comunidad y aplicar los mecanismos para la implementación de proyectos basados en áreas, tales como los proyectos demostrativos. El otro, es la disponibilidad de recursos con los cuales puede ampliar programas.

(1) La organización de villas

PROA se formó hace casi dos años, pero está funcionando efectivamente en dos villas solamente, puesto que la tercera todavía se encuentra en proceso de organización. Los primeros casos siempre son los más difíciles y requieren más tiempo, y por eso el ritmo de organizar villas subsecuentes puede incrementar. Sin embargo, el proceso de movilizar la comunidad es inevitablemente lento y delicado, pero es imprescindible para el éxito de las actividades basadas en áreas en el largo plazo. Sin el apoyo decidido de la Junta de Vecinos y de la comunidad en general, la probabilidad del éxito se reduce.

Como se indica en el Cuadro 4.2, la cobertura de las actividades basadas en áreas proyecta alcanzar a una población de 87,500 en 1995, o sea 20% de la total de El Alto. Esto es con base en tres supuestos: que la tasa de crecimiento de la población siga al 8% al año; que se requieran seis meses para la movilización inicial de la comunidad; y que PROA cubra cuatro villas al año durante los próximos tres años y cinco villas en los años siguientes, lo cual puede ser optimista.

CUADRO 4.2: EXPANSION DE LAS OPERACIONES EN LAS VILLAS

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Número de villas	3	7	11	15	20	25
Número de familias	1500	3500	5500	7500	10.000	12.500
Población estimada	10.500	24.500	38.500	52.500	70.000	87.500
Población de El Alto	300.000	324.000	349.920	377.914	408.147	440.798
Porcentaje del total	4%	8%	11%	14%	17%	20%

Cómo se puede acelerar este ritmo? Esta proyección se basa en la premisa de la replicación de muchas de las actividades basadas en áreas depende de una organización comunitaria sólida. Para muchas actividades es probablemente cierta, particularmente donde la Junta de Vecinos se involucra directamente en la administración del proyecto. Sin embargo, PROA debería investigar oportunidades de ampliar la cobertura de sus actividades de otras maneras. Por ejemplo:

(2) Ampliar a través de proyectos específicos

En la actualidad, PROA prefiere entrar en una villa con el fin de implementar el alcance pleno de sus actividades y esto requiere una estructura comunitaria adecuada. Por otro lado, se puede movilizar a la comunidad paulatinamente a través de proyectos específicos, de la misma manera en que PROA ha aprendido a crear una coalición con base en tareas específicas. Esto implica que todas las actividades de PROA no funcionarán en cada villa, pero tiene la ventaja de involucrar nuevas villas más

rápidamente, así la mezcla de actividades sea diferente en cada una. El proyecto inicial puede funcionar motivando a la comunidad para elaborar poco a poco otras actividades.

(3) Ampliar a través de villas "gemelas"

PROA ya está empleando a líderes de las primeras villas para capacitar a líderes de otras villas. La tarea inicial es la de crear interés y demanda en su comunidad de las actividades de PROA. Sin embargo, otra variación de esta estrategia es un sistema de villas "gemelas", en las cuales una villa asume la responsabilidad de asistir a una o dos villas adicionales. Con un poco más de experiencia, PROA debería diseñar tal sistema y elaborar unas pautas para aplicarlo.

(4) Ampliar por medio de la prensa local

Evidentemente, PROA y el Alcalde tienen buenas relaciones con la prensa local. Un canal local de televisión planteado dedicará una hora cada semana a un programa sobre las actividades de PROA. Sugerimos que PROA explore posibilidades de utilizar los medios de la televisión, radio y los periódicos con el fin de promulgar sus programas. Tal medio es ideal, por ejemplo, para concientizar a la comunidad en aspectos higiénicos, publicar los servicios de los centros de salud, o estimular el interés inicial de organizaciones locales en actividades basadas en áreas.

(5) Delegar labores a la organización local

La estrategia de desarrollo basada en áreas requiere una sustancial absorción de recursos humanos no sólo por la organización inicial de la comunidad pero también por la asistencia técnica y el subsecuente monitoreo. Mientras para PROA tuvo sentido asumir la responsabilidad inicial en estas tareas en las primeras villas, se ha vuelto "impráctico" e indeseable para PROA mantener este rol en el largo plazo a medida que el número de villas aumenta, y en particular, si se transforma de organización local a nacional. Por ello PROA debe entonces, buscar delegar estas labores y la tarea a la organización local y concentrarse en crear su capacidad a fin de que asegure su rol y continúe trabajando en forma efectiva. Candidatos para este rol pueden ser Acción Comunal de la Alcaldía o FEJUVE, aunque sin duda deben existir otras posibilidades.

c. Disponibilidad de recursos relacionados

Unas palabras de precaución. Aunque se desea ampliar las actividades de PROA en otras villas de El Alto lo más rápidamente posible, es imprescindible asegurar que existan fondos suficientes para sostener la ampliación del programa o actividad. Sin la capacidad de apoyo, el interés y entusiasmo inicial de la comunidad se convierten en frustración y resistencia a esfuerzos posteriores de movilizar la comunidad, lo que pondría a PROA como a otras organizaciones en el pasado. Paralelo a la ampliación de la cobertura de programas, se tiene que plantear la ampliación de recursos humanos y financieros suficientes para sostener la demanda adicional anticipada. Esto se refiere particularmente a los programas de crédito para micro-empresas y el mejoramiento de viviendas, los cuales dependen más de recursos de afuera que de insumos de la comunidad misma.

5. Prioridades de programas

Los cuatro objetivos delineados en los párrafos precedentes intentan proveer a PROA de un conjunto de prioridades en asignación de sus recursos para los próximos años, seleccionando caminos de acción y administrando los proyectos que ya está emprendiendo. Dadas las múltiples necesidades de la Alcaldía y la población de El Alto, hay muchísimas cosas que se pueden hacer, y que merecen atención. Así, es importante que PROA evite la tentación de involucrarse en demasiados proyectos y cargarse costos de proyectos o servicios meritorios pero no-rentables. La tentación es especialmente difícil de evitar dada la falta de otras organizaciones capacitadas en el área. Por eso, PROA constantemente tiene que determinar el uso más efectivo de los recursos financieros y humanos disponibles y tiene que recordarse de sus objetivos y tareas principales, y evaluar la contribución relativa de cada propuesta con las metas de largo plazo, particularmente el objetivo de crear y fortalecer instituciones locales.

a. El fortalecimiento de los recursos fiscales de la Alcaldía

Fuera de su labor de asistir a la Alcaldía en el fortalecimiento del proceso democrático del gobierno local, discutida anteriormente, la mayor prioridad de PROA debe ser el fortalecer los recursos financieros de la municipalidad de El Alto. Mientras algunos de los tópicos básicos requieren acciones del gobierno central para resolver las fricciones con el municipio de La Paz, PROA puede hacer mucho localmente para ayudar a la Alcaldía a fortalecer su base fiscal.

Cuatro acciones merecen particular atención. Los primeros esfuerzos deben hacerse para mejorar el recaudo de los actuales ingresos fiscales, derivados de patentes, tarifas, de tal manera que se cree la base de datos y el sistema de monitoreo para asegurar el recaudo de las mismas. Una parte importante de esta labor es el capturar los ingresos potenciales nominalmente atribuibles a El Alto, pero actualmente pagados en La Paz, por las sucursales y oficinas de compañías con sede en La Paz. El segundo paso deben dirigirse a reforzar los controles financieros sobrepasando los recursos limitados que ya tiene. Tercero, debe realizarse un estudio a fin de racionalizar la estructura existente de tarifas, patentes y otros impuestos. Muchos de estos están desactualizados, presentan inconsistencias, y algunas actividades aún no han sido cubiertas. Cuarto, hay un alcance considerable de incrementar los ingresos potenciales como los provenientes de los impuestos relacionados con tenencia de terrenos y construcciones. Esto significa que PROA debería trabajar en colaboración con el equipo de las Naciones Unidas para ampliar la muestra catastral y cubrir la ciudad entera, diseñar procedimientos para actualizar el valor impositivo de las propiedades, y armar un sistema efectivo de recaudo de ingresos basados en propiedades. Para apoyar estos esfuerzos, PROA debe contratar uno o más especialistas en fuerzas municipales y contabilidad.

Esta y otras muchas propuestas se discutieron en el reciente taller del lago Titikaka, incluyendo otras referentes a aspectos técnicos y administrativos. Sin embargo, es dudoso que PROA tenga los recursos para jalonar todos estos aspectos en los próximos años. En estas circunstancias se recomienda que PROA otorgue la primera prioridad al

fortalecimiento de la situación financiera del municipio, ya que esto determina la capacidad de la Alcaldía de realizar otras labores.

b. Empleo y generación de ingresos

En el campo de empleo y generación de ingresos, una gran parte de los esfuerzos de PROA se dedican a los proyectos pilotos y las microempresas que requieren recursos intensivos del personal de PROA. Dado que la gran mayoría de la población de El Alto (y de otras ciudades en Bolivia) se ganan su vida en el sector informal, en estos tipos de actividades, es obvio que merecen atención prioritaria. Sin embargo, hay que buscar los mecanismos de promover estas actividades que son los más efectivos en relación a costos (cost-effective). Aquí se consideran tres ideas.

(1) Zona franca

La propuesta de establecer una zona franca en El Alto es interesante, pero no es clara su factibilidad. La atracción principal de una zona franca para empresas multi-nacionales es la disponibilidad de una mano de obra calificada pero barata. En Bolivia los sueldos son baratos pero hay escasez de trabajo bien calificado. Además, Bolivia no es México, ubicada en la frontera de los Estados Unidos. Está lejos de los países donde los costos de trabajo son altos, lo que aumenta los costos de transporte y disminuye la atracción de El Alto como ubicación. De todas maneras, dado que esta propuesta es de interés nacional, PROA debería solicitar al gobierno central contratar un equipo de especialistas a fin de investigar su factibilidad en mayor detalle.

(2) La normatización del entorno

Muchas veces las reglas y los reglamentos de controlar la industria, el comercio, y otras actividades económicas, están basados en normas establecidas en países industrializados. Como resultado, no son apropriados para las actividades del sector informal, y tienden a obstaculizarlas. Por ejemplo, se encuentran reglas de zonificación que prohíben la operación de una tienda o taller en una zona residencial; ordenanzas municipales que obligan a los vendedores de la calle a situarse en lugares no convenientes; o normas higiénicas de control de venta de comestibles que eliminan vendedores ambulatorios.

En la actualidad, la Alcaldía de El Alto evidentemente ha adoptado una actitud de apoyo a las microempresas. Sin embargo, PROA debería considerar la totalidad de reglas y reglamentos que afectan el sector informal, con el fin de eliminar obstáculos y crear un ambiente legal que apoya las actividades económicas del sector.

(3) Vínculos con las áreas rurales

Otra oportunidad de promover empleo y generar ingreso se da en el fortalecimiento de los vínculos con las áreas rurales circundantes de El Alto. Una gran proporción de las familias de la ciudad tiene lazos con las poblaciones rurales en el departamento de La Paz, y otras aún más distantes. PROA debería investigar el potencial

de explotar estos vínculos, para generar oportunidades de producción y comercio, particularmente lo relacionado con el procesamiento de productos agrícolas. Se debería contratar a un especialista para determinar la factibilidad de actividades alternativas.

c. Atención primaria de salud

La estructura institucional para la ampliación de la atención primaria de salud en alrededor de doce centros en El Alto en los próximos tres años está en discusión. El propósito de establecer un sistema autofinanciado es muy difícil particularmente en un área de familias de bajos ingresos como El Alto. Para este fin, se necesita una organización con competencia y experiencia bien especializada. A fin de asegurar la asistencia técnica continua, se recomienda muy enfáticamente, que el sistema de atención primaria de salud se establezca inicialmente como una franquicia de PROSALUD/Santa Cruz bajo la dirección de PROA. Además para aislar a PROA contra posibles perdidas financieras, se recomienda que el elemento de salud sea tomado como una entidad autónoma financieramente, recibiendo su apoyo financiero directamente de USAID. En el largo plazo, esto hará más fácil para PROA el desprenderse de su intervención directa en el programa de salud mientras realiza su transición de organización local a nacional.

d. Vivienda e infraestructura

(1) Regularización de lotes y construcciones

Esto es un ejemplo excelente del tipo de actividad que PROA hace lo mejor. Con el uso de recursos relativamente pequeño, PROA asistía al Alcaldía mitigar un gran obstáculo con beneficios potenciales para la comunidad entera de El Alto. Como resultado de esta acción, los dueños de casas pueden obtener, mucho más rápidamente y con menos dificultad, los documentos necesarios para acceder a programas de crédito de las instituciones financieras en el sector formal, utilizando sus casas como garantía. Además, en el largo plazo, la Alcaldía incrementará sus ingresos basado en impuestos de bienes raíces (propiedades).

Sin embargo, a pesar de estas reformas, el ritmo de regularizar los lotes y construcciones es bajo. En un período de tres meses, solamente se han procesado 43 casos. PROA debería investigar la razón, si es debido a un cuello de botella en la Alcaldía, o falta de demanda por parte de los dueños de casa. Si es necesario, hay que tomar medidas para acelerar el ritmo de procesamiento, a través de una campaña para conscientizar a los dueños de las ventajas de regularizar sus documentos.

(2) Banco de materiales de construcción

Esto es otro ejemplo donde PROA está asumiendo responsabilidad en la implementación de un proyecto que ha iniciado previamente. Una razón que se da es que se presume que en el futuro el banco generará ingresos, los cuales se pueden utilizar para financiar parte de los gastos generales de PROA. Más lógico es el revés: dado que en los primeros años el proyecto no estará rentable, se necesita el apoyo de PROA. De manera que, una vez se muestra ser rentable, PROA pueda trasladarlo a otro

entidad, a lo mejor una cooperativa o otra forma de empresa en que los obreros mismos son propietarios. Si eso es el propósito, se debe plantear hasta esa meta desde el principio.

(3) Tarifas de servicios y utilidades

Según un informe del periódico (El Diario, 16 de mayo de 1990, sección 3ra, página 3), representantes de la comunidad en El Alto opusieron la pretensión de las empresas COBEE y SAMAPA de elevar las tarifas por los servicios de luz y agua potable. Por otra parte, estas empresas obviamente tienen el intento de recuperar sus costos de operación. Parece que existe una brecha entre los propósitos de las empresas y la comprensión de la comunidad.

Es importante mantener el principio de la recuperación de costos para infraestructura y utilidades, pero muchas veces se encuentra una oposición fuerte de la comunidad. Posiblemente este problema merece la atención de PROA. Se puede establecer un mecanismo de comunicación entre las empresas de utilidades y la comunidad para involucrarla en el proceso de determinar tarifas tanto equitativas como rentables. Como parte de este tarea, se puede desarrollar una campaña de conscientizar a la comunidad sobre la necesidad de recuperar costos y minimizar las subvenciones.

D. PROA A LA LUZ DE LA ASISTENCIA A LAS MUNICIPALIDADES EN EL LARGO PLAZO

Como se indicó anteriormente, en la sección B de este capítulo, la forma más apropiada de replicar el modelo PROA en el largo plazo como provisión de apoyo a otros municipios es la de transformar a PROA de organización local que sirve a El Alto a un cuerpo nacional ligado como entidad autónoma a la Asociación Nacional de Alcaldes Municipales o alguna otra asociación similar. Hacia este planteamiento, en los próximos años PROA debe iniciar la creación de un "lobby" nacional representando los intereses de los municipios y debe desarrollar una agenda para un "Diálogo de Políticas" con el Gobierno Central en temas de relevancia municipal.

1. La realización de un lobby nacional para representar los intereses municipales

Muchos de los problemas encontrados en El Alto son comunes a muchos otros municipios, especialmente aquellos como El Alto que no corresponde a capital departamental. Dado que El Alto es una de las más grandes entre las que no son capitales departamentales, PROA debe trabajar con la Alcaldía de El Alto en proveer el liderazgo para otros municipios estableciendo un lobby nacional para representar sus intereses comunes. Trabajando sola, la Alcaldía de El Alto encontrará dificultad para ganar apoyo en el Gobierno Central para reformas necesarias. Pero como líder de la coalición de municipalidades, será capaz de obtener un apoyo más amplio en todo el país. PROA debería determinar si es mejor lograrlo trabajando con una organización existente como la Asociación Nacional de Alcaldes, que se considera débil e inactiva, o estableciendo un grupo alternativo.

2. Una Agenda para un Diálogo de Políticas con el Gobierno Central

Paralelo a la creación del lobby nacional para representar los intereses de los municipios, una segunda labor de PROA transformándose de organización local a nacional, es la de elaborar una agenda para un diálogo de políticas que afecten a los municipios y que requieren acciones del Gobierno Central. Durante el desarrollo de este trabajo en El Alto, PROA ya ha iniciado la identificación de un número de tópicos genéricos que se refieren a lo municipal. En los próximos años, PROA debería desarrollar una estrategia a fin de comprometer a los donantes y al Gobierno Central en un marco coherente para un "Diálogo de Políticas", e identificar a los donantes interesados y las herramientas relevantes del Gobierno responsable de tales proyectos. Dado que muchos de estos tópicos son más difíciles de resolver que otros, PROA debería iniciar con aquellos que sean más fáciles. De esta manera, PROA podría establecer su credibilidad como un intermediario efectivo en nombre de los municipios. Entre los tópicos que deberían incluirse en la agenda de discusión con el Gobierno Central son los siguientes:

a. Compartir ingresos

El actual sistema de compartir ingresos entre el Gobierno Central y local incorporado en la Reforma Tributaria Nacional de 1985 beneficia a las capitales departamentales a costa de los municipios provinciales y cantonales. En El Alto, como en otras ciudades secundarias, gran parte de los impuestos que se exigen de las sucursales manufactureras y comerciales ubicadas allí nunca llega a la Alcaldía, porque son pagados por la oficina central de la firma, muchas veces ubicada en La Paz. Debido a la manera en que la nueva ley funciona, se asignan ingresos tributarios en proporción de los montos recaudados en cada municipalidad, y en base a formulas de redistribución que favorecen unicamente a las capitales de Departamentos. Esto beneficia a las ciudades grandes a costa de las otras ciudades. Se necesita acción por parte del gobierno central para solucionar este problema, posiblemente a través de nuevos formularios de distribución con base a tamaño de población, número de trabajadores, y/o niveles de provisión de servicios actuales.

b. La estructura de los ingresos municipales

Un segundo tópico de la agenda para el "Diálogo de Políticas" con los donantes y el Gobierno Central debe ser la de métodos para el fortalecimiento de la base fiscal de los municipios. Los ingresos provienen de una variedad de fuentes, incluyendo impuestos de propiedad, tarifas, patentes y licencias. En muchas instancias, sin embargo, los ingresos que los municipios actualmente reciben están lejos de ser lo que podrían ser. Hay tres razones principales para ello: Los municipios carecen de una base de datos adecuada en la que imponga tales prestaciones; los valores declarados de los impuestos (autoavalúos) están bien por debajo de los valores de mercado; y la estructura de las prestaciones está desactualizado y no guarda relación con la inflación. De particular importancia se consideran las investigaciones sobre catastro para proveer y precisar la base de datos en los cuales recaudar impuestos y la revisión de la estructura de tarifas, licencias, patentes, reflejan las actividades.

c. Política de descentralización

El tercer ítem de la agenda corresponde a la política gubernamental sobre descentralización que aparentemente está en discusión y tendría implicaciones importantes para los municipios. Un asunto mayor a decidirse se refiere a la asignación de responsabilidades y recursos entre el Gobierno Central y las autoridades locales. En la actualidad, el gobierno local tiene responsabilidades limitadas y pocos recursos. Si las ciudades van a manejarse efectivamente, se les tiene que dotar a los gobiernos locales de la autoridad apropiada y los recursos adecuados de personal y fondos para este propósito. Una vez que esta política se considere, PROA debería asegurar que los intereses de la Alcaldía de El Alto y de otros municipios sean representados adecuadamente en las discusiones de política.

d. Política urbano-rural

Un cuarto tópico corresponde a la política de desarrollo urbano-rural. Una mayor fuente de los problemas que enfrentan las ciudades más grandes en Bolivia es el proceso de urbanización y la migración de áreas rurales. Dada la débil economía de los pequeños asentamientos, el mayor flujo de migrantes se da hasta las ciudades más grandes como El Alto.

Puesto que una gran parte de la población todavía reside en el campo, se presenta una mayor migración de las áreas rurales hacia las áreas urbanas y existe una necesidad urgente de elaborar una política nacional coherente de acomodar el proceso de urbanización, y de explotar las oportunidades que se presentan para promover el desarrollo económico nacional. Tal política no solo ayudaría a mitigar los peores problemas que surgen de la concentración de la población en las ciudades más grandes, sino que también impulsaría la difusión del crecimiento económico entre los asentamientos más pequeños y las áreas rurales de todo el país, con grandes beneficios a la economía nacional. Para ello, como parte de las responsabilidades de mayor rango, PROA deberá efectuar el lobby a los donantes y al Gobierno Central de la urgente necesidad para tal política.

e. Estructura de una carrera administrativa para los empleados municipales

Un quinto ítem de la agenda para el "Diálogo de Políticas" en el largo plazo es la necesidad de establecer una estructura de carrera administrativa para empleados municipales. Las elecciones municipales bianuales crean un serio obstáculo al salir o ser reemplazado el grupo técnico y profesional cuando inicia labores un nuevo Alcalde. Esta movilidad de personal evita la continuidad y arriesga la capacidad administrativa y de gestión de la Alcaldía. Hasta tanto PROA amplifique o testifique en el caso de El Alto, los avances en el fortalecimiento de procedimientos administrativos y técnicos se perderán mientras los funcionarios entrantes se recapacitan y aprenden sus labores. La misma situación se encuentra lógicamente a nivel del Gobierno central y hasta tanto las reformas no se introduzcan a ese nivel hay poca posibilidad de alcanzarlo entre los municipios. Sin embargo, como un paso preliminar hacia las tareas del largo plazo, PROA deberá tratar de promover una aceptación más amplia de los principios que reconocen la distinción

entre el cambio de liderazgo político de la Alcaldía y la continuidad de seguir con el equipo técnico y profesional. Solamente en ese momento será posible minimizar el impacto de los cambios electorales.

E. NECESIDADES DE RECURSOS

Se pueden discutir las necesidades de recursos por PROA en términos del corto plazo y del largo plazo. Antes de que se escribe este informe, PROA estimó sus necesidades durante los próximos cinco años como indicado en el cuadro 4.3, lo que asume que PROA sigue funcionar primariamente como una organización local en El Alto. Sin embargo, se recomienda que durante el período hasta al fin de 1992, PROA refuerza sus actividades existentes en El Alto, y a partir de 1993 se prepara hacer la transición a una organización nacional. Se discuten los costos estimados de funcionar como una organización nacional en sección E.2, pero estas cifras no tienen en cuenta la necesidad posible de mantener apoyo financiero por las actividades en El Alto.

1. Necesidades en el corto plazo

Las necesidades de recursos en el corto plazo por PROA se refieren a operaciones básicas y proyectos particulares. En el momento, un equipo de seis profesionales más cuatro como personal de apoyo son los responsables para las operaciones básicas de PROA. Se requiere personal adicional para actividades de proyectos específicos como se indica a continuación.

a. Recursos humanos

Las necesidades de recursos humanos dependen de la mayor cobertura que se piense ofrecer a nivel de El Alto. Sin embargo y de manera tentativa para las diferentes áreas se podría pensar en la siguiente:

(1) Desarrollo institucional

En principio, la gestión que se realiza en cuanto a coaliciones se refiere, permanecería igual a la actual. En la parte de participación comunitaria es necesario contratar personal para promoción y capacitación (4 promotores de nivel medio para dos años). En cuanto a las actividades de fortalecimiento municipal, se podrán ejecutar a través de asistencia técnica especializada de corto plazo. Ello implica recursos financieros según demanda (estimativo de US$ 15,000 al año).

(2) Generación de empleo e ingresos

Para ofrecer apoyo financiero a los pequeños proyectos comunitarios se necesita un monto de US$ 50,000 en los años 1991 y 1992. Para los programas de desarrollo económico más grandes será necesario contratar personal técnico especializado para proyectos (estimativo de US$ 30,000 al año). En capacitación, las entidades participantes normalmente aportan hasta un 50% por ciento de los costos. Por eso se requerirían recursos para un fondo que complemente este monto (estimativo de US$ 1,500 para un curso al mes).

(3) Salud

Los primeros años de operación y antes de ser autofinanciable, se requiere de un apoyo de US$ 125,000 al año durante los tres primeros años de funcionamiento.

(4) Vivienda

Las actividades que se emprenderán con el FONVI y las Mutuales, requerirían de contratación de personal temporal, compra de algunos materiales y equipo mínimo, estimado en US$ 65,000 al año para los primeros tres años del programa. A partir del cuarto año, participarían en el autofinanciamiento proyectos complementarios como el Banco de Materiales.

CUADRO 4.3: NECESIDADES FINANCIERAS (US$ 000s)

Item	1990	1991	1992	1993	1994
Costos básicos					
Asistencia técnica	138,0	149,0	160,9	173,8	187,7
Apoyo administrativa	60,0	63,0	65,5	68,1	70,9
Equipos	24,0	25,0	26,0	27,0	28,1
Sub-Total	222,0	237,0	252,4	268,9	286,6
Costos de actividades					
Desarrollo institucional	--	48,0	25,0	13,0	--
Organiz'n comunitaria	10,0	15,0	15,0	15,0	--
Pequeños proyectos	--	50,0	50,0	35,0	20,0
Capacitación	12,0	18,0	18,0	18,0	18,0
Asesoría de corto plazo	--	30,0	30,0	30,0	30,0
Fondos de garantía	65,0	65,0	65,0	--	--
Sub-Total	87,0	226,0	203,0	111,0	68,0
TOTAL	309,0	463,0	455,4	379,9	354,6

b. Recursos financieros

Suponiendo que PROA sigue como en la actualidad como un organización primariamente enfocado en El Alto, los recursos financieros que se necesitan para apoyar estas actividades durante los próximos cinco años, se estiman en el Cuadro 4.3. Al

momento, los costos de operaciones básicas están alrededor de US$ 222,000 al año. Si se asumen incrementos anuales de 8% por salarios y 4% por otros ítemes, esta cifra aumentaría a unos US$ 287,000 en el año 1994. En el momento, los costos de programas que PROA maneja por sí misma están alrededor de US$ 87,000 al año, pero se anticipa que aumentarán a US$ 226,000 durante el segundo año, y bajarán a US$ 68,000 en el año 1994. Esto supone que para entonces muchas de las actividades se autofinanciarán en gran parte.

2. Ampliación del modelo PROA en el largo plazo

Los costos requeridos para expandir el modelo PROA en el largo plazo, a fin de extender sus servicios a otros municipios depende del camino que se adopte. La vía del mejor costo-efectivo sería la cuarta alternativa delineada en la sección A, en la que PROA se transforme de una organización local a nacional. Este escenario puede requerir un mínimo de cambios en el equipo directivo y permitirán a PROA retener la mayor parte del personal actual. Los asistentes técnicos responsables de los proyectos específicos locales deberán transferirse a organizaciones locales y se recomienda que uno o dos profesionales adicionales con experiencia en finanzas públicas y contabilidad se incorporen. Adicionalmente, un pequeño "pool" de expertos seleccionados se requeriría para engancharlos a los municipios individuales por un período de uno a dos años, según lo requieran las circunstancias. Ello sugiere un presupuesto para los años 1993 y 1994 que se presenta a continuación en el Cuadro 4.4.

F. APOYO FINANCIERO

Con base en lo que hemos visto y oído, concluímos sin duda que el modelo PROA funciona, y merece apoyarse. En el corto período de menos de dos años, PROA ha hecho avances notables, y ha cumplido mucho en términos de sus objetivos declarados. Recomendamos fuertemente que USAID y el Gobierno provean a PROA de fondos suficientes para cubrir sus costos básicos de operación durante los próximos tres años, y preferiblemente cinco años.

En el corto plazo, como se indica en el cuadro 4.3, el monto estimado de fondos requeridos subirá de US$ 309,000 en lo actual a US$ 455,000 en el año 1992. En el largo plazo, como un organización nacional, se estima que PROA necesitará fondos de US$ 390,000 en el año 1993 y US$ 443,000 en el año siguiente, sin tomando en cuenta la necesidad posible de mantener apoyo financiero por las actividades en El Alto.

Un futuro financiero seguro es imprescindible en el corto plazo para que PROA pueda concentrarse en sus tareas primarias como coordinador, catalizador, y asesor técnico de la Alcaldía, y aún más en el largo plazo para que PROA puede convertirse a una organización nacional. Sin tal seguridad, PROA no tiene opción a la una de generar sus propios ingresos, lo que le distraería de sus objetivos primarios.

Se han expresado dudas de que el Gobierno y los donantes resistirían a la idea de proveer fondos para los costos básicos de operación de PROA, a lo mejor porque los

CUADRO 4.4: FONDOS PARA PROA COMO ORGANIZACION NACIONAL (US$ 000S)		
Item	**1993**	**1994**
Costos básicos		
Asistencia técnica	173,8	187,7
Apoyo administrativa	68,1	70,9
Equipos	27,0	28,1
Sub-Total	268,9	286,6
Costos adicionales		
Profesionales adicionales	38,9	42,0
Asistencia técnica	38,9	84,0
a municipales	(2)	(4)
Costos de actividades		
Asesoría de corto plazo	30,0	30,0
Desarrollo institucional	13,0	--
Sub-Total	120,8	156,0
TOTAL	389,7	442,6

beneficios o resultados no son obvios, como en el caso de infraestructura o servicios. Sin embargo, se tiene que destacar que PROA ha mostrado un uso muy efectivo de recursos: para cada dólar de apoyo para PROA, la ciudad de El Alto está recibiendo mas de 50 dólares de asistencia financiera.

Se prefiere apoyo directo a los costos básicos de operación de PROA. Pero en el caso de que no resultase, recomendamos otra alternativa basada en una tarifa de emolumentos por los servicios de PROA al Gobierno y a los donantes. Dado que su tarea primaria es coordinar las actividades del Gobierno y los donantes en El Alto, y facilitar la implementación de proyectos, PROA debe recibir de las organizaciones que ayuda el pago por estos servicios, primariamente los donantes, pero también agencias del Gobierno. Para establecer el precedente, se debe preparar además un convenio entre PROA y el Gobierno, que reconozca explicitamente el derecho de PROA de cargar este monto a los clientes como reconocimiento de sus servicios.

ANEXO A

Taller de evaluación de PROA y de concertación institucional
Hotel Titikaka, 22 - 23 Junio de 1.990

REUNION DE EVALUACION DE PROA Y DE CONCERTACION INTERINSTITUCIONAL

1. A dos años del primer taller de concertación interinstitucional, realizado en el mes de junio de 1.988, también en el Hotel Titikaka, por instancias de la Honorable Alcaldía Municipal de El Alto y USAID/Bolivia, al que participaron directivos de 30 instituciones públicas y privadas a nivel nacional e internacional, para analizar la problemática de la ciudad de El Alto, esta oportunidad motivó a las instituciones participantes a la elaboración de un Plan Operativo de apoyo a El Alto, cuya coordinación y seguimiento interinstitucional fue encomendado al Programa Piloto de Desarrollo Urbano, PROA, que representó la respuesta de USAID/Bolivia a los requerimientos de las autoridades de El Alto.

2. La Reunión de Evaluación de PROA y de Concertación Interinstitucional, realizada los días 22 y 23 de junio de 1990 permitieron conocer los logros alcanzados por esta coalición institucional--por medio de PROA--destacando en gran parte el cumplimiento de las actividades programadas.

   Nuevamente, esta reunión de evaluación de PROA y de concertación interinstitucional, contó con los auspicios de la Honorable Alcaldía Municipal de El Alto y de USAID/Bolivia en la que también participaron un total de 40 directivos de instituciones involucradas en programas y proyectos en beneficio de la ciudad de El Alto.

3. En esta reunión se conoció también el informe de la evaluación de PROA, realizado por la Consultora Internacional PADCO, Washington, U.S.A. a cargo de Hugh E. Evans e Inés Useche de Brill, por encargo de USAID/Bolivia. Esta evaluación hizo conocer que la propuesta de trabajo del Programa Piloto de Desarrollo Urbano, PROA, ha llenado las expectativas de la institución donante. Como resultado de esta evaluación y a pedido del H. Mario Aparicio Duarte, Alcalde Municipal de El Alto, el Director de USAID/Bolivia, ha decidido ampliar las acciones de PROA por otro período.

   En el acto inaugural de esta reunión, el H. Mario Aparicio Duarte, Alcalde Municipal de el Alto, en reconocimiento a la labor cumplida por PROA en beneficio del desarrollo urbano de la ciudad del futuro y destacando el positivo apoyo brindado por el Sr. Reginald Van Raalte, Director de USAID/Bolivia, dió lectura a la Ordenanza del Honorable Consejo Municipal de El Alto, que otorgó medalla de Reconocimiento al Sr. Reginald Van Raalte, Director de USAID/Bolivia y Diplomas de Reconocimiento al Personal Directivo - Técnico de PROA.

4. El resultado de esta reunión ha permitido, elaborar con las instituciones participantes un nuevo Plan Operativo a cumplirse en la nueva gestión de PROA, el mismo que destaca las siguientes actividades:

   a. Fortalecimiento institucional de la HAMEA
   b. Plan de desarrollo urbano de El Alto
   c. Apoyo prioritario a programas de vivienda
   d. Apoyo a programas y proyectos a la microempresa
   e. Desarrollo organizacional y capacitación comunitaria

El contenido de este Plan Operativo será publicado en la Memoria de esta reunión de evaluación de PROA y Concertación Institucional, a ser distribuido próximamente.

ANEXO B

PARTICIPANTES AL SEMINARIO-TALLER DE EVALUACION DE PROA

	NOMBRE	INSTITUCION
1.	Mario Aparicio Duarte	H. ALCALDE MUNICIPAL EL ALTO
2.	José Velarde, Ing.	OFICIAL MAYOR TECNICO-HAMEA
3.	Jorge Ocampo, Dr.	OFICIAL MAYOR DE CULTURA-HAMEA
4.	Simón Paco Lobaton	PRESIDENTE CONSEJO MUNICIPAL
5.	Mario Aiza	VICE PRESIDENTE id.
6.	Pablo Ticona	PRESIDENTE FEJUVE
7.	Francisco Cabrera	PRESIDENTE JUNTA VILLA BOLIVAR "D"
8.	Carlos Cardozo, Ing.	GERENTE MUTUAL LA PAZ
9.	Hugo Ponce, Ing.	GERENTE TECNICO MUTUAL LA PAZ
10.	Jorge Zambrana, Ing.	GERENTE TECNICO MUTUAL LA PRIMERA
11.	Ernesto Wende	PRESIDENTE CAJA CENTRAL A&P
12.	Javier Ichazú P., Lic.	GERENTE COMERCIAL FONVI
13.	Luis Vicario, Arq.(y sra.)	DIRECTOR PROYECTO BOL/88/020 NN.UU.
14.	Daniel Quevedo, Lic.	COORDINADOR NACIONAL id.
15.	Irene Vance, Arq.	DIRECTORA PROYECTO BOL/88/F05 NN.UU.
16.	Jhonn Brañez, Lic.	GERENTE REGIONAL LA PAZ -IDEA
17.	Mercedes Vera, Lic.	JEFE PLANIFIACION, IDEA
18.	Luis Baudoin, Lic.	GERENTE, INASET
19.	Nicolás Martínez, Lic.	SUBGERENTE REGIONAL, BANCO DEL ESTADO
20.	Alfredo Pacheco, Lic.	DIRECTOR ADEPI LA PAZ
21.	José Valdivia, Lic	DIRECTOR, FADES
22.	Gonzalo Ostria, Lic.	GERENTE, CAMARA NACIONAL DE INDUSTRIAS
23.	Daniel Zambrana, Ing.	SAMAPA
24.	Kennet Lyons	GERENTE GENERAL COBEE
25.	Fabio Strauss, Lic.	GERENTE REGIONAL FENACRE
26.	Michel Gregoire	COORDINADOR GENERAL, ENDA BOLIVIA
27.	Norah Fortún	DIRECTORA, MUPADE
28.	Teresa Loza, Lic.	GERENTE TECNICA MUPADE
29.	Carlos Moncada, Lic.	FONDO NL. DESARROLLO REGIONAL
30.	Edgar Medina	REGIONAL EL ALTO PRODEM
31.	Bernardo Santa María	REGIONAL EL ALTO PRODEM
32.	Luis Ampuero	PARTNERS UTAH,REPRESENTANTE
33.	Antonio Camberos, Lic	JEFE PROMOCION FOCAS
34.	Hugh Evans	EVALUADOR DE PROA PADCO

35.	Inés Useche de Brill	EVALUADOR DE PROA PADCO
36.	Julio Cesar Viscarra	IMBUSTRADE GERENTE
37.	Hugo Loaíza	IMBUSTRADE DIVISION DE PERSONAL
38.	Reginald Van Raalte	DIRECTOR USAID/BOLIVIA
39.	Rafael Indaburu, Arq.	GERENTE DE PROYECTOS USAID/BOLIVIA
40.	Dino Siervo	ASESOR EN VIVIENDA USAID/BOLIVIA
41.	Sigrid Anderson	DIVISION DE SALUD USAID/BOLIVIA
42.	Raúl Bascon C., Ing.	DIRECTOR PROA
43.	Manuel Pacheco S., Lic.	GERENTE DE FINANZAS Y ECONOMIA PROA
44.	Jaime Cusicanqui V., lic.	GERENTE DE PRODUCCION PROA
45.	Jorge Valenzuela V., Arq.	GERENTE DE DESARROLLO URBANO PROA
46.	Gastón Mejía B., Ing.	GERENTE DE COALICION PROA
47.	María Luisa Betancuort	PROA
48.	Alberto Nogal Q., Ing.	PROA
49.	Marco A. Paredes A., Lic.	PROA
50.	Jorge Gutierrez, Lic.	OFICIAL MAYOR ADMINISTRATIVO HAMEA

ANEXO C

PERSONAS CONTACTADAS

PROA

Ing. Raúl Bascón, Director PROA
Arq. Mabel Cruz, Subdirectora de PROA
Lic. Manuel Pacheco S., Jefe del Area Socioeconómica y financiera
Ing. Gastón Mejía, Jefe de Coalición
Lic. Jaime Cusicanqui V., Jefe del Area de Promoción y capacitación
Ing. Alberto Nogales, Responsable proyecto desechos sólidos
Arq. Jorge Valenzuela, Jefe del Area de Desarrollo Urbano
Lic. Marco A Paredes, Coordinador del Departamento de información y documentación

USAID Bolivia

Reginald Van Raalte, Director USAID
Robert Kramer, Subdirector
Wayne Tate, Jefe División de Planificación para el Desarrollo
Dino Siervo, Asesor en Vivienda
Sonia Aranibar, Gerente de Proyecto
Rafael Indaburu, Gerente de Proyecto

Honorable Alcaldía del Municipio de El Alto (HAMEA)

H. Alcalde Ing. Mario Aparicio
Lic. Jorge Gutierrez, Oficial Administrativo
Ing. José Velarde, Oficial Mayor Técnico de la Alcaldía.
Dr. Jorge Ocampo, Oficial Mayor de Cultura
Lic. Magda Barraza, Directora de Acción Comunal

COMUNIDAD

Francisco Cabrera C., Presidente Junta Vecinal Villa Bolívar D
Gerardo Laura, Coordinador
Fernando Clavijo, Asesor
Pedro Nolasco Tambo, Comité de Alcantarillado
Bernardo Chambilla, Comité de Alcantarillado
Darío Amusquivar, Vecino
Blanca Alvarez, Promotora
Marcelino Callisaya, Vecino
Mateo Tapia, Vecino
David Mamani, Vecino
Asunta Plata, Vecino
Fortunata Villa, Vecino

Estefanía Villegas, Vecino
Basilio Villafuerte
Ramiro Amusquivar
Lino García
María Quenta, Villa Esperanza
José Ayala, Villa Concepción
Florencio Canaviri, Villa Tupac Katari
Edgar Berrios

BANCO DEL ESTADO

Lic. Armando Salas, Gerente Regional La Paz

MUTUAL LA PAZ

Ing. Hugo Ponce Espinoza, Subgerente Técnico

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, FONVI

Ing. Carlos Moreno Anez, Presidente

MINISTERIO DE PLANEAMIENTO
DIFAD

Fernando Torres, Director
Samuel Calasich, Jefe Dpto. de Proyectos
Reynaldo Salinas, Oficina Auditoria

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID

Ing. Juan Francisco Reyes

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS - HABITAT

Arq. Luis Vicario, Director de Proyecto

ENDA BOLIVIA

Michel Gregoire, Coordinador General
Oscar Saavedra, Director Casa de la Fraternidad

COOPERACION TECNICA SUIZA

Lic. Carlos Carafa R.

COOPERACION TECNICA ALEMANA

Rainer Willingshofer, Primer Secretario Cooperación Técnica y Financiera
Embajada de la República Federal Alemana

ALCALDIA MUNICIPAL DE LA PAZ - BANCO MUNDIAL

Ing. Jerry Vargas Ugalde, Coordinador General Proyecto de Fortalecimiento Municipal

FONDO NACIONAL DE DESARROLLO REGIONAL, FNDR

Lic. Roberto Jordan Mealla, Subdirector
Lic. Ana María Villacorte Vargas, División de Promoción y Programación

INSTITUTO DE CAPACITACION MUNICIPAL, ICAM

Arq. María Eugenia Vera V, Directora Ejecutiva

ANEXO D

LISTA DE SIGLAS UTILIZADAS EN LA EVALUACION

ADEPI	Asociación Departamental de la Pequeña Industria de La Paz
ANESAPA	Asociación Nacional de Empresas de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado
ADRA OFASA	Agencia de Desarrollo y Recursos Asistenciales de la Iglesia Adventista del Séptimo Día
CEBIAE	Centro Boliviano de Investigación y Acción Educativas
CEPB	Confederación de Empresarios Privados de Bolivia
CIDEM	Centro de Formación y Desarrollo de la Mujer
CIEC	Centro Interdisciplinario de Estudios Comunitarios
CDA	Centro para el Desarrollo Autogestionario
COTESU	Cooperación Técnica Suiza
CEDLA	Centro de Estudios Para el Desarrollo Laboral y Agrario
CNUAH	Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
ENDAIB	Medio Ambiente y Desarrollo en Bolivia
FADES	Fundación de Alternativas para el Desarrollo
FIE	Centro de Fomento a Iniciativas Económicas
FNDR	Fondo Nacional de Desarrollo Regional
FOCAS	Formación de Capitales en Áreas Secundarias
FONVI	Fondo Nacional de Vivienda
FSE	Fondo Social de Emergencia
FENACRE	Federación Nacional de Cooperativas
FH	Fundación contra el Hambre
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HAMEA	Honorable Alcaldía Municipal de El Alto
HIG	Housing Investment Guarantee
ICAM	Instituto de Capacitación Municipal
ICI	Institución Crediticia Intermediaria
ICI-MTE	Misión Técnica Española
IDEA	Instituto para el Desarrollo de Empresarios y Administradores
INASET	Instituto de Asistencia Social, Económica y Tecnológica
INIDEM	Instituto de Investigación y Desarrollo Municipal
ISAP	Instituto Superior de Administración Pública
IVS	Instituto de Vivienda Social
JICA	Japanese International Cooperation Agency
MUPADE	Mujeres para el Desarrollo
NEF	Núcleos de Educación Femenina
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROA	Programa Piloto de Desarrollo Urbano de El Alto
PROSALUD	Programa de Salud/Santa Cruz
PRODEM	Programa de Desarrollo de Microempresas

RHUDO	Regional Housing and Urban Development Office
SAMAPA	Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado
SEMPTA	Servicios Múltiples de Transferencia de Tecnologías
UNITAS	Unión Nacional de Instituciones para el Trabajo de Acción Social
UNADESA	Unidad Administrativa de Salud para El Alto
UTASA	"Tu Casa"

BIBLIOGRAFIA

ASOBUR. "La Cooperación Internacional en Asuntos Urbanos en Bolivia". enero de 1989.

ASOBUR. Asociación Boliviana de Instituciones de Asuntos Urbanos. (plegable)

ENDA BOLIVIA. "Centro de Producción de Losetas, Ventajas y Usos". (plegable)

ENDA BOLIVIA, UNICEF. "Sistema de Ahorro para el Menor Trabajador". 1989.

FADES. Fundación para Alternativas de Desarrollo. (plegable)

HAMEA-PROA-CACEN-MUTUTAL LA PAZ-MUTUAL LA PRIMERA: "Proyecto de Vivienda".

HAMEA, USAID Bolivia, PROA. "Proyecto Piloto de Atención Primaria de Salud Autofinanciable". Ciudad de El Alto, 1989.

HAMEA, USAID Bolivia-PROA. *PROA INFORMA*. Boletines Nos. 1,2,3,4.

HAMEA: "Evaluación de la Alcaldía del Trabajo de PROA: Conclusiones y Recomendaciones del Seminario." El Alto, septiembre de 1989.

INBUSTRADE LTD., PROA. "Programa Piloto de Desarrollo Urbano de la Ciudad de El Alto. Taller de Concertación Institucional". Hotel Titikaka, Junio de 1988.

INSTITUT DE RECHERCHE SUR L'ENVIRONNEMENT CONSTRUIT - IREC. "Monografías sobre Programas de Mejoramiento del Habitat Urbano Popular en América Latina. Programa Piloto de Desarrollo Urbano en El Alto". Lausanne, junio de 1989.

HAMEA-PROA-USAID/B "Proyecto de Vivienda: Carpeta de Legalización y Aprobación de Construcciones".

MANAGEMENT SYSTEMS INTERNATIONAL: "An Evaluation of the Bolivia Self-Financing Primary Health Care Project". febrero de 1990.

MUPADE Bolivia. "Mujeres para el Desarrollo". (plegable)

OEF INTERNATIONAL, PROA, USAID Bolivia, MUPADE Bolivia. "Las Mujeres Trabajan Unidas para el Desarrollo Personal, Económico y de la Comunidad: Un Manual de Actividades para Mujeres Organizadas en Grupos de Aprendizaje y Acción".

PNUD-CNUAH, Bol/88/020. "Desarrollo Urbano - Ciudad de El Alto: Objetivos, Metas, Actividades". abril de 1990.

PROA "Planificación Estratégica". El Alto, mayo de 1990.

PROA, USAID Bolivia. "Sistematización del Desarrollo Organizacional". mayo de 1990.

PROA, USAID, DIFAD / Convenio 511-0575. "Sistema de Recolección de Basura de Villa Tupac Katari y Villa Esperanza". El Alto, abril de 1990.

PROA. "El Rol del Sector Privado en el Desarrollo Urbano. Situación del Desarrollo Urbano en Bolivia: Rol, Características Financieras y Participación de PROA". mayo de 1990.

PROA. "Programa Piloto de Desarrollo Urbano de El Alto". (plegable)

THE URBAN INSTITUTE "Bolivia: Evaluación de Desarrollo Urbano: Volumen II: Casos de Estudio", Marzo de 1988.

THE URBAN INSTITUTE "Bolivia: Evaluación de Desarrollo Urbano: Volumen I: Informe Final". Marzo de 1988.

THE URBAN INSTITUTE. "PROA Recommendations for Strategic Development Plan". marzo de 1990.

THE URBAN INSTITUTE "Bolivia: Evaluación de Desarrollo Urbano: Informe Ejecutivo". Marzo de 1988.

THIRD INTERNATIONAL SHELTER CONFERENCE: "Estudio de Caso de Bolivia: Reorientando la Política Habitacional de Bolivia. Responderá el Sector Privado?" Washington, Abril 24 a 30 de 1990.

USAID/DIFAD, Convenio 511-0575. "Sistema de Recolección de Basura de Villa Tupac Katari y Villa Esperanza. El Alto, abril de 1990. (plegable)