PN-ABT-178
ISN 91024

Proyecto de Apoyo para la Nutrición de Mujeres y Niños (WINS)

Estudio de las Consecuencias en Ingreso, Seguridad Alimentaria y Nutrición del Programa de Alimentos por Trabajo Urbano en Bolivia

5 de Agosto 1992

PRESENTADO POR:

Nina P. Schlossman, Ph.D.
Representante y Directora Técnica WINS

James Pines
Consultor WINS, Jefe del Equipo

Janet W. Lowenthal
Consultora WINS

Traducido por:
Milton Villaroel

Centro de Desarrollo Educativo, Inc. (EDC)
1250 24th Street N.W., Suite 300
Washington, D.C. 20037

Este trabajo fué financiado por la Oficina de Nutrición, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América a través del Contrato No. DAN-5117-Q-00-0016-00 con el Centro de Desarrollo Educativo, Inc.

INDICE

		Página
i.	Reconocimientos	3
ii.	Lista de Siglas y Abreviaturas	4
iii.	Resumen Ejecutivo	5
I.	Introducción	14
II.	Contexto	16
III.	Método	19
IV.	Descripción de los Proyectos	21
	A. Municipalidad de El Alto	21
	B. Municipalidad de Cochabamba	29
	C. Municipalidad de Santa Cruz de la Sierra	34
	D. Impacto de Seguridad Alimentaria Nacional y Comunitaria del APT Urbano en Bolivia	43
V.	La Influencia de los Programas APT Rurales	44
VI.	Mejorando las Consecuencias de Ingresos, Seguridad Alimentaria, y Nutricion del APT Urbano	46
	A. Grupos y Trabajos Objetivos	46
	B. Suficiencia de la Dotación: Tamaño y Composición del Paquete de Alimentos	47
	C. Selección y Diseño de Proyectos	49
	1. Incrementando la Productividad	51
	2. Mejorando el Impacto en el Consumo de Alimentos en el Hogar y el Uso de Nutritentes	54
	D. Mejorando el Comportamiento del Consumidor en Vias Nutricionalmente Favorables, una Vez que la Compensación al Trabajador Pueda Ser Incrementada	55
	E. Alcanzando Beneficios de Ingreso y Seguridad Alimentaria Sustenable	57
VII.	Recomendaciones	59
Apéndices		
I.	Estimación Illustriva del Valor Calórico y Monetario Neto de la Dotación Mensual de Alimentos por Trabajo en el El Alto, Bolivia	62
II.	Una Nota sobre Como Mantener el Rendimiento y Incrementar la Compensación a través de Mayor Productividad	66
III.	Dieta Local de Costo Minímo, La Paz, Bolivia	69
IV.	Lista de Personas Entrevistadas	70
Bibliografía Seleccionada		74

RECONOCIMIENTOS

El equipo WINS desea expresar su aprecio a Jonathan A. Sleeper, Sub-Director de la Oficina de Desarrollo Agricultural y Rural (ARD, de acuerdo a sus siglas en Inglés), de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internaciónal en Bolivia (USAID/B) y a Salvatore Pinzino, Oficial de Ayuda Alimentaria Título II, USAID/B/ARD por su incansable cooperación y especialmente por su previsión al pedir un análisis de las implicaciones por la seguridad alimentaria y la nutrición del Programa Urbano de Alimentos por Trabajo (APT Urbano), USAID/Bolivia.

El equipo también agradece a las Lic. Maria Eugenia López y Lic. Eunice Zarate de Calderón en La Paz/El Alto, las Lic. Daisy Ferrufino de Silva y Vilma Canelas en Cochabamba, y las Lic. Andreina Soria de Claros y Lic. Rita Medina Pando en Santa Cruz, especialistas en nutrición que colaboraron con entrevistas, grupos focales, encuestas de precios en los mercados, cálculos nutricionales, y la Lic. Rosario Alurralde, quien colaboró con logística y supervisó parte del trabajo nutricional.

El Proyecto WINS agradace la Oficina de Education Development Center, Inc. (EDC) en La Paz del Programa de Aprendizaje para Radio Interactiva (PARI) por su apoyo logístico, especialmente la ayuda de Michelle Fryer y Magali Loza, quien supervisaron la traducción de ese informe por Milton Villaroel.

Finalmente, El Proyecto de Apoyo para la Nutrición de Mujeres y Niños (WINS) desea expresar su aprecio a su Oficial de Proyecto, Susan Anthony de la Oficina de Nutrición de AID/Washington (AID/W/R&D/N, por sus siglas en Inglés) por su apoyo a esto Estudio y por su minuciosa revisión de materiales pertinentes al presente Reporte y a Thomas Marchione de la Oficina de Alimentación y Ayuda Humanitaria (AID/W/FHA, por sus siglas en Inglés) por su interés y contribución.

ii. LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

Acción Comunal	Departamento Municipal de Acción Comunal
ADRA	Agencia Adventista para el Desarrollo y Socorro (por sus siglas en Inglés)
AF	Año Fiscal
AID/W; la Agencia	Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional
AID/W/FHA	Oficina para la Alimentación y Ayuda Humanitaria, AID/Washington (por sus siglas en Inglés)
AID/W/R&D/N	Oficina para la Nutrición, Despacho de Investigación y Desarrollo, AID/Washington (por sus siglas en Inglés)
APT	Alimentos por Trabajo
APT Rural	Programa Rural de Alimentos por Trabajo
APT Urbano	Programa Urbano de Alimentos por Trabajo
AV	Aceite Vegetal (Alimento Título II)
CARITAS	Caritas/Boliviana
Convenio	Acuerdo entre una Alcaldía y un organismo patrocinador para implementar un Proyecto APT en dicha Municipalidad
CSM	Mezcla Maíz-Soya (corn soy mixture); Alimento Título II
EDC	Education Development Center, Inc.
FDM	Fondo de Desarrollo Municipal
HS	Harina de Soya (Alimento Título II)
HT	Harina de Trigo (Alimento Título II)
Kcal	Kilocaloría, unidad de energía
ONG	Organismo No-Gubernamental
OFINAAL	Oficina Nacional de Asistencia Alimentaria
PAM	Programa de Alimentación Mundial, administrado por las Naciones Unidas
PL480	Ley Pública 480 que especifica la Política Estadounidense de Asistencia Alimentaria
POMA	Plan Operativo Multianual
SAL Y	Sal Yodada (Alimento Título II)
SFWF	Soy-fortified Wheat Flour; Harina de Maíz Fortificada con Soya (Alimento Título II)
SMI	Salud Materno-Infantil
TM	Tonelada Métrica (equivale a 2,000 libras Americanas)
USAID/B	Misión USAID para Bolivia
USAID/B/ARD	Oficina para el Desarrollo Agricultural y Rural de USAID/Bolivia
WINS	Sigla Inglés para el Programa de Apoyo para la Nutrición de Mujeres y Niños (the Women and Infant Nutrition Support Project)

iii. RESUMEN EJECUTIVO

Este Reporte analysa las consecuencias en seguridad alimentaria y nutrición, el impacto en el ingreso, y la suficiencia de los alimentos del Programa Urbano de Alimentos por Trabajo (APT Urbano), ejecutada por la Agencia de Desarrollo Internacional Estadounidense USAID/Bolivia, a petición de su Oficina Desarrollo Agricultural y Rural (USAID/BARD).

Desde su inicio en 1986, el APT Urbano en Bolivia se ha concentrado intencionalmente, con gran éxito además, en crear empleo e infraestructura y no así en nutrición o seguridad alimentaria. Por lo tanto, no es sorprendente que el estudio encuentra mucho espacio para mejorar las consecuencias en la seguridad alimentaria del APT. Este Reporte no individualiza el programa boliviano para criticarlo, pero lo usa como representante de una relativa falta de atención a la seguridad alimentaria en Programas APT Urbanos a nivel mundial.

CONTEXTO: Bolivia es un país con déficit alimentario, con una tasa de desnutrición general de 35.5% y una falta de calorías diarias per cápita de mas o menos 300 kcals. El presente Estudio fue realizado dentro del contexto de cambio estratégico de USAID/Bolivia hacia el "Desarrollo Alternativo," para ayudar a Bolivia a moverse hacia una economía mas diversificada, y no dependiente en la hoja de coca. En apoyo a esta reorientación, la estrategia PL480 Título II de USAID/Bolivia ha cambiado de acciones orientadas a la nutrición (Ej. distribución de alimentos en centros de salud materno-infantil) a actividades como las del Programa de Alimentos por Trabajo (APT) que crean empleo temporal e infraestructura urbana, imparten destrezas de trabajo transferibles, y refuerzan las metas de privatización e iniciativas democráticas. La monetización de los alimentos que ofrece el Programa Título II en Bolivia también creció de 9,075 TM en 1989 a 17,498 TM programadas para el AF 1992, mucho de ese incremento destinado a apoyar las actividades del APT Urbano.

Las Enmiendas de 1990 a la PL480 hechos por el Congreso Estadounidense requieran que **toda** la ayuda alimentaria sea usada para alcanzar seguridad alimentaria, definida por la AID/W como: "Cuando todas las personas, en todo tiempo, tienen tanto acceso físico como económico a comida suficiente para satisfacer sus necesidades alimenticias para llevar una vida sana y productiva" (Determinación de Política No. 19 del 13 de abril de 1992). La preocupación Congresal, mas los cambios recientes en la programación Título II Boliviana, hacen especialmente importante examinar las implicaciones para la seguridad alimentaria y la nutrición del APT en Bolivia y, por lo menos, asegurar que el uso de alimentos del Título II no dañen la seguridad alimentaria o la nutrición. Al pedir este Estudio, la Misión USAID en Bolivia, asumió un rol de liderazgo al ayudar a la Agencia a satisfacer las preocupaciones congresales sobre la seguridad alimentaria y la nutrición.

METODO: Los Proyectos APT Urbanos no incluyen objetivos específicos de seguridad alimentaria o nutrición. Por lo tanto, para estudiar estos efectos, el equipo WINS desarrolló un marco conceptual con los componentes siguientes:

1. Cálculo de la cantidad adicional NETA de alimentos (o su equivalente en ingreso) provista a través del APT Urbano después de restar:

   a) costos incrementados de energía asociados con el trabajo
   b) costos de herramientas, ropa, cuotas de patrocinio, transporte de trabajadores, y almacenamiento y transporte de alimentos
   c) pérdidas resultantes de la venta de alimentos a precios de descuento
   d) costos de la reducción de lactancia materna y/o costos asociados con el uso incrementado de servicios de salud, pérdida de salarios u otro ingreso por aceptar empleo del APT.

2. Evaluación de cambios, asociados con las ganancias netas de ingreso, en hábitos alimenticios, patrónes de gastos, lactancia materna y otros cuidados infantiles, capacidad de ganancia resultante del desarrollo de destrezas, y participación comunitaria.

3. Identificación de consecuencias a largo plazo asociadas con la sustentabilidad de proyectos terminados, ingreso incrementado, y nuevos comportamientos comunitarios o individuales resultantes del Programa APT Urbano.

El equipo WINS también reviso todos los aspectos del APT Urbano para identificar los cambios en el programa que podrían incrementar la seguridad alimentaria y mejorar la nutrición, sin poner en riesgo los objetivos primarios del programa. Para estos propósitos, los indicadores principales de resultados de seguridad alimentaria y nutrición son: a) la adición neta al ingreso familiar resultante del APT, y b) el alcance de consumo incrementado de alimentos (el efecto de adición neta) resultante de esta adición.

PROGRAMAS INDIVIDUALES

Los tres proyectos examinados difieren con respecto a tamaño, población objetiva, nivel y tipo de compensación, y diseño de proyecto. El más grande, en **EL ALTO**, que emplea mas de 6,000 trabajadores, es ejecutado por ADRA con la Alcaldía. Aproximadamente 90% de los participantes son mujeres muy pobres, organizadas en grupos de 30 - 50 para la construcción de alcantarillas, caminos y bordes de aceras. Ellas reciben una dotación alimentaria por 16 días de trabajo y, debido a que la dotación es la principal fuente de consumo familiar, las familias de estos trabajadores APT consumen virtualmente todos los alimentos que reciben. Sin embargo, los altos costos calóricos y económicos relacionados a la participación en el programa reducen la adición neta al ingreso familiar y al acceso de alimentos a un nivel que requiere revisión.

CARITAS/Cochambamba administra un proyecto mucho más pequeño, empleando a 250-300 trabajadores, con las Municipalidades de **COCHABAMBA** y siete ciudades provinciales. La población objetiva la constituyen jefes de familia desempleados, en este caso casi 80%

hombres (principalmente mineros relocalizados), quienes están principalmente ocupados en el pavimentado de calles y en la recolección de materia prima requerida para esas tareas. Las ganancias de dotaciones no están limitadas, y la mayoría lleva a casa mas o menos dos y media dotaciones por mes, por aproximadamente 20 días de trabajo familiar. Estos participantes de APT, quienes están mejor ubicados que aquellos en El Alto, venden o intercambian parte de sus dotaciones para satisfacer sus necesidades de dinero en efectivo.

La Municipalidad de **SANTA CRUZ** opera con la ayuda de ADRA (por sus siglas en Inglés: the Adventist Development and Relief Agency), un proyecto APT Urbano que incluye dos componentes, uno para infraestructura de gran escala, principalmente caminos y canales de drenaje, y el segundo para proyectos de pequeña escala para la comunidad. Los proyectos de gran escala son implementados por compañías constructoras privadas, quienes pagan mano de obra no calificada el salario mínimo diario de Bs 12, incluyendo hasta el 45% en la forma de alimentos Título II. Los 2,369 trabajadores, casi todos hombres, son indistinguibles de otros trabajadores del sector privado y se desplazan libremente del APT Urbano a otros trabajos. La Municipalidad, las empresas constructoras y la mayoría de trabajadores están de acuerdo en que mientras que APT Urbano les provee salarios adicionales para la construcción de infraestructura, los salarios en effectivo serían más eficientes y menos onerosos.

El componente de proyectos de pequeña escala provee de pequeños incentivos en alimentos a grupos comunales cuyas propuestas de proyectos han sido aprobadas. El trabajo se hace cuando le conviene a la comunidad y con menos estructura que existe en el otro componente. Los proyectos comunitarios incluyen frecuentemente a mujeres trabajadoras. Si se transfiriese dinero del componente de proyectos de pequeña escala al componente de gran infraestructura, y los alimentos se transfieran en dirección opuesta, la efectividad de estos recursos Título II se incrementarían (en el AF 1992, 2,000 TM fueron programadas para los proyectos de gran escala y 1,000 TM para los proyectos de pequeña escala).

A pesar de las calificaciones y reservas expresadas de las consecuencias del programa APT Urbano sobre la seguridad alimentaria, el programa boliviano hace contribuciones muy positivas tanto a niveles comunitarios como nacionales. El APT Urbano estableció, y ha alcanzado, objetivos de empleo temporal para proveer una red de seguridad y construcción de infraestructura. Al establecer marcos institucionales y sistemas operativos destacables en APT, USAID/Bolivia ha preparado el camino para un planteamiento a largo plazo, no siendo una estrategia de emergencia por parte de APT Urbano, contribuyendo a la seguridad alimentaria en Bolivia.

Impacto del APT Urbano en la Seguridad Alimentaria Nacional y Comunitaria: El APT puede mejorar la seguridad alimentaria local, cuando la migración no exceda el volumen de alimentos recibidos y asíno reducir la disponibilidad alimenticia per cápita. En Santa Cruz, por ejemplo, donde la población creció un 6% en 1991, la recepción de 1,200 TM de alimentos Título II permitió mantener la disponibilidad per cápita. Esta es una contribución importante

a la seguridad alimentaria de la comunidad, pero se manifiesta principalmente a través de pequeñisimas adiciones a muchas familias individuales en vez de producir un cambio visible. Conclusiones similares se dan a nivel nacional, donde los alimentos APT Urbano mejoraron la seguridad alimentaria boliviana al proveer una adición neta de 8,045 TM en 1991 a la disponibilidad alimentaria nacional. El programa APT Urbano por tanto ayuda a mitigar el promedio de deficiencia diaria de 300 Kcals per cápita en Bolivia.

El Programa APT Urbano es un vehículo especialmente efectivo para mejorar la seguridad alimentaria en otros dos aspectos. Primero, como la encuesta y las entrevistas del Estudio aclaran, el APT Urbano mejora el acceso directo a la alimentación debido a que virtualmente todos los alimentos pagados como salario en el APT Urbano serán consumidas por personas nutricionalmente vulnerables, tan pronto como se hagan ajustes mínimos en el programa. En El Alto, los participantes ya consumen la mayor parte de las dotaciones recibidas. Segundo, los programas urbanos mejoran la seguridad alimentaria indirectamente, a través del impacto para la salud familiar y el uso de sustancias nutritivas debido al mejoramiento de infraestructura de saneamiento y de agua. Los caminos construidos con la ayuda de alimentos Título II contribuyen al desarrollo económico general, finalmente el factor más crítico para mejorar la seguridad alimentaria nacional.

Debido a que los alimentos son monetizadas o distribuidas en el programa urbano y no son producidas en cantidades significativas en Bolivia, los riesgos de efectos disuasivos son mínimos. Desgraciadamente, la preocupación del Gobierno Boliviano por efectos de disuasion ha llevado a la eliminación de aceite del programa, aunque existe el deseo unánime de los trabajadores APT para tenerlo de nuevo.

LA INFLUENCIA DE LOS PROGRAMAS APT RURALES

Los tres proyectos APT Urbano revisados en este Estudio, aun siendo muy distintos el uno del otro, tienen sus raíces en el bien establecido y exitoso modelo Rural de Alimentos por Trabajo (APT Rural). Sin embargo, cuando este modelo rural fue aplicado para nuevos propósitos en un contexto diferente, produjo resultados no anticipados que reducen la efectividad del Programa APT Urbano entero.

El APT comenzó como un estímulo para el desarrollo comunitario, proveyendo un incentivo pequeño y suplementario a los participantes que trabajan en proyectos de beneficio directo para ellos mismos. En 1986, sin embargo, la disponibilidad de alimentos Título II y los cambios ocasionados por políticas de ajuste estructural a la economía, combinados con un temprano éxito del APT Rural y la necesidad de infraestructura, llevaron a usar el APT en proyectos urbanos de gran escala, tales como construcción de caminos y alcantarillas, requiriendo mucho más trabajo, tantas veces lejos de los vecindarios de los trabajadores. Las dotaciones continuaron siendo vistas como "incentivo" suplementario, cuando en realidad,

estaban sirviendo como equivalentes salariales para empleo casi a pleno tiempo, un resultado jamás planeado por el Programa.

El Programa APT Urbano actual falta en distinguir entre el modelo tradicional y los nuevos proyectos urbanos, aunque sus consecuencias para la seguridad alimentaria difieren dramáticamente. Cuando la dotación es un suplemento pequeño pero útil, el resultado es un incremento breve para la seguridad alimentaria familiar. Pero cuando la dotación se convierte del nivel incentivo al **principal fuente** de la dieta familiar y cuando los participantes APT quedan con poco tiempo para ganar otros ingresos, existe una mejora mínima en la seguridad alimentaria de familias individuales, aunque el programa beneficia un gran cantidad total de familias.

MEJORANDO LAS CONSECUENCIAS PARA INGRESOS, SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICION DEL APT URBANO

Este Estudio muestra que los tres modelos APT Urbano bolivianos tienen consecuencias muy diferentes para la nutrición, la seguridad alimentaria e el ingreso de la familias participantes, debido a sus variaciones de programa. Basado en estos hallazgos, el Reporte ahora presenta un marco más general y aplicable para diseñar y evaluar la seguridad alimentaria y nutrición en Proyectos APT alrededor del mundo.

Grupos y Trabajos Objetivos: Las consecuencias para nutrición y seguridad alimentaria del APT pueden mejorarse si los programas se dirigen a 1) las areas y comunidades de bajos ingresos, 2) los trabajadores más pobres, y 3) los trabajos públicos por tipo (Ej. facilidades sanitarias) y ubicación. Aunque los objetivos de infraestructura y empleo puedan, a veces, discrepar con las preocupaciones de seguridad alimentaria, pero en la mayoría de casos los diseñadores de proyectos deberán estar en posibilidades de satisfacer ambos objetivos. Este Estudio demuestra claramente que el impacto del APT Urbano en la seguridad alimentaria puede ser mejor alcanzada en Bolivia pagando salarios en alimentos a mujeres de bajos ingresos, sin incrementar los costos del programa o sacrificar resultados de infraestructura.

Suficiencia de la Dotación; Tamaño y Composición del Paquete de Alimentos: El tamaño de la dotación requerida para proveer seguridad alimentaria temporal depende del dinero, tiempo, y energía calórica disponibles en el hogar para suplementar la dotación APT. Más importante que el tamaño, la composición y el contenido nutricional de la dotación son: a) el tiempo y la energía requeridos para realizar las tareas trazadas para ganarla y b) la cantidad de dotaciones por mes que a una familia le esta permitida gañar. El programa esta ahora proveyendo sólo una pequeña adición a los recursos familiares para muchos participantes, que es más de lo que podrían ganar fuera del programa; pero la ventaja de ese programa por los trabajadores esta una estabilidad de empleo.

Si el APT Urbano continua empleando a gente casi a pleno tiempo, aun como base temporal (de manera que la dotación sea prácticamente la única fuente de alimentación familiar), los trabajadores deben estar en posibilidad de ganar alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de sus familias. Alternativamente, el Programa debe reducir el tiempo requerido para ganar la dotación actual de modo que las familias tengan suficiente tiempo sobrante para ganar otros ingresos y suplementar dicha dotación. El Programa podría también basar las oportunidades para ganar más de una dotación al tamaño de la familia, las necesidades nutricionales o el ingreso familiar.

Selección y Diseño de Proyectos: Cuando los proyectos de infraestructura contribuyen a la salud pública y al desarrollo económico general, están fortaleciendo la seguridad alimentaria así como la nutrición. Sin embargo, para aumentar sus contribuciónes a la seguridad alimentaria, los proyectos de infraestructura deben ser seleccionados y diseñados tomando en cuenta los criterios siguientes:

* Deben beneficiar a los trabajadores directamente cuando sea posible (Ej. los participantes deben trabajar en proyectos dentro de sus propias comunidades).

* Deben incrementar la productividad del trabajador, de manera que la compensación al trabajador, el resultado físico, o ambos puedan también ser incrementados. Formas de mejorar la productividad, sin sacrificar otros objetivos, incluyen invertir en herramientas (sobre todo en el Proyecto en El Alto), desarrollando o mejorando las destrezas, guarderias, suplemento nutricional en el trabajo, incentivos de grupo, y capacitación.

* Deben incorporar intervenciones no técnicas, con potencial para mejorar la seguridad alimentaria familiar (Ej. reducir los costos de alimentos y mejorar las condiciones de salud). El método más seguro es pagar salarios en alimentos principalmente a mujeres (por lo menos en contextos culturales como el de Bolivia donde las mujeres controlan el ingreso en alimentos, y los hombres controlan el ingreso en efectivo). Sin embargo, el nivel de compensación debe ser suficiente para proveer una adición neta significativa a la disponibilidad familiar de comida y alimentos. En Bolivia, las posibilidades incluyen conseguir trabajadoras sociales, promotoras, y grupos APT en actividades de desarrollo; y asegurar que la misma cantidad de trabajo reciba el mismo pago en todos los proyectos.

* Deben generar impactos de ingreso e seguridad alimentaria sostenibles. Con la creación del nuevo modelo urbano "salarial," mejorar las condiciones del trabajador ofrece la mejor posibilidad para asegurar un impacto sostenible, en vez de beneficios permanentes directos recibidos en otros proyectos APT comunitarios anteriores. Las opciones incluyen crear "escaleras laborales," ofrecer capacitación, y unir grupos APT con otras organizaciones de desarrollo social.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones siguientes incorporan sugerencias para mejorar el impacto de seguridad alimentaria y nutrición de Proyectos APT Urbano en Bolivia. Muchas de ellas se aplican igualmente en todos los Proyectos APT, ya sean urbanos o rurales, y también en otros países. Ciertas recomendaciónes se aplican expresamente a El Alto, Cochabamba, o Santa Cruz. Dichas recomendaciónes son:

Las sugerencias específicas que siguen salien de una recomendación que incluye a todas:

Todos los proyectos APT, ya sea urbano o rural, deben ser vistos como oportunidades para utilizar alimentos Título II para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, aunque se continúe en enfatizar las metas de empleo e infraestructura.

A. Proyectos y Participantes Objetivos

1. Los proyectos APT deben ser dirigidos a la participación de mujeres de bajos ingresos y a la construcción de infraestructura comunal, de pequeña escala, en las areas más deprimidas, dando prioridad a familias con la mayor inseguridad alimentaria y tomando en cuenta las necesidades nutricionales especiales de mujeres embarazadas o lactantes.

B. Estableciendo La Dotación y Mejorando la Nutrición

2. El cálculo de las dotaciones y del trabajo requerido para realizarlas debe dar posibilidades a los trabajadores tanto masculinos como femeninos para ganar por lo menos 80% del salario mínimo, tomando en cuenta lo siguiente:

   a) Gasto adicional de calorías requerido para trabajo pesado.
   b) Reducciones en ingreso de empleos anteriores.
   c) Cuotas requeridas a patrocinadores.
   d) Costos de herramientas, transporte de trabajadores, transporte de alimentos, combustible, y otros gastos.

3. Los proyectos APT Urbano bolivianos deben enfatizar el pago en alimentos producidas localmente y ampliamente aceptadas, con bajo costo por unidad de calorías o nutrientes; si los alimentos no conocidos deben ser incluidas, estas deben ser acompañadas por información y demostraciones sobre su preparación y uso adecuado.

4. A través de la coordinación con otros programas, los proyectos APT deben crear ciertos recursos tales como:

a) materiales de educación nutricional
b) suplementos nutricionales (Ej. cápsulas de vitamina A, tabletas de hierro)
c) preparación colectiva y servicio de bocadillos nutritivos o comidas al medio día

disponibles por rutina a los participantes, aun en la falta de actividades más formales en el programa, relacionadas con la nutrición.

C. Mejoramiento de la Compensación y Productividad del Trabajador

5. USAID/Bolivia, los patrocinadores, y las municipalidades deben considerar la presente relación, en cada Proyecto APT, entre "el valor de la dotación y las tareas requeridas para ganarla", poniendose en consideración las metas de equidad, los costos y los beneficios asociados con los niveles alternativos de compensación.

6. USAID/Bolivia, los patrocinadores, y las municipalidades deben revisar nuevas alternativas para incrementar la productividad de los participantes del APT Urbano (Ej. la provisión de ropa y herramientas de trabajo) y cuando la productividad ha sido incrementada, deben compartir los beneficios con los trabajadores en vez de incrementar las metas de rendimiento.

7. ADRA y la Municipalidad de El Alto deben explorar alternativas para mejorar la productividad y el bienestar del trabajador mediante:

   a) Inversión continua en herramientas y equipo.
   b) Provisión de cuidado infantil o guarderías en los lugares de trabajo.
   c) Provisión de suplementos nutritivos y comida en el lugar de trabajo.
   d) Introducción de pagos especiales como primos de grupo por el cumplimiento de las tareas.
   e) Creación de capacitación y "escalas laborales" para las mujeres dentro del APT Urbano.

D. Administración y Finanzas

8. USAID/Bolivia y la Municipalidad de Santa Cruz deben colaborar en:

   a) Redistribuir los recursos alimenticios que ahora son usados como salarios parciales en proyectos APT Urbano de gran escala a los proyectos APT Urbano de pequeña escala u a otros proyectos.
   b) Transferir los fondos a los proyectos en gran escala de las instituciones y actividades que reciben esos recursos alimenticios redistribuidos.

9. El establecimiento de la tareas requeridas para ganar las dotaciones debe:

   a) Mantenerse flexible durante todo el período del Convenio.
   b) Ser revisado periódicamente para asegurar igual pago por igual trabajo dentro y con otros proyectos.
   c) Ser revisado para asegurar que los participantes nutricionalmente más vulnerables (tales como aquellos con las familias más numerosas y de menor ingreso) tengan prioridad en ganar más de una dotación.
   d) Incluir un proceso de dialogo con el patrocinador permitiendo a los trabajadores de revisar las tareas de trabajo y su relación con las ganancias.

10. USAID/Bolivia debe impulsar a la Municipalidad de El Alto a hacer uso más eficaz de sus trabajadoras sociales y promotoras. En vez de hacer solo el seguimiento de eligibilidad y otros asuntos administrativos, ellos se pueden convertir en implementadoras efectivas de programas sociales o de otro modo ayudar a los grupos de trabajo del Proyecto con:

   a) Compra colectiva de productos.
   b) Participación en la capacitación para trabajos de mayor destreza.
   c) Ayuda en búsqueda de trabajo después de su participación en el APT Urbano.
   d) Encontrar y colaborar con los actividades de ONGs para mujeres.

E. Sustentabilidad

11. Los patrocinadores y las municipalidades deben:

   a) Reducir la carga de tiempo de los participantes (Ej. haciendo que los estos trabajen tan cerca a sus hogares como sea posible, minimizando el viaje a las oficinas del centro de la ciudad para certificación del pago).
   b) Revisar los costos y cuotas para minimizar las cargas económicas de la participación en el programa (Ej. comprando herramientas con fondos de crédito, cargando el seguro de accidentes a las comunidades y haciendo el seguro dental opcional).

I. INTRODUCCIÓN

Este Reporte presenta los hallazgos del estudio sobre las consecuencias de la seguridad alimentaria y nutrición, el impacto en ingreso y la suficiencia del paquete de alimentos en la dotación del Programa Urbano de Alimentos por Trabajo (APT Urbano) de USAID/Bolivia. La Oficina de Desarrollo Agricultural y Rural (Office of Agriculture and Rural Development) de USAID/Bolivia solicito un estudio de estos efectos en sus tres más grandes Proyectos APT Urbano, ya que dichos proyectos en Bolivia, como en otras partes del mundo, han sido concebidos con objetivos de generación de empleo temporal y de construcción de infraestructura y no así con metas de seguridad alimentaria o nutrición. USAID/Bolivia ha tomado el liderazgo en todo el mundo con sus esfuerzos para mejorar el impacto en seguridad alimentaria y nutrición de su Programa APT Urbano.

En 1986, respondiendo a la emergencia económica y al ajuste estructural que existía en Bolivia, USAID/Bolivia inicio un innovador Programa APT Urbano, diseñado para proveer una "red de seguridad" y proteger a los pobres contra las consecuencias del ajuste estructural económico. Una gama impresionante de proyectos infraestructurales han sido completados bajo el Programa, y la red de seguridad ha protegido a sus muchos participantes contra la deterioración de su seguridad alimentaria y status nutriciónal. Por cierto, durante la primera mitad del AF 92, CARITAS y ADRA completaban 478 proyectos de infraestructura como parte del APT Urbano, representando 76% de aquellos planificados para el AF 92. El APT Urbano sólo provee empleo temporal para 27,357 personas por mes en Bolivia (Reporte de Status del Proyecto, Octubre 1991 - Marzo 1992, USAID/Bolivia). Además la innovadora idea de USAID/Bolivia de incluír sal yodada boliviana en la dotación ha contribuido a aliviar el bocio endémico en Bolivia.

Este Estudio no constituye una evaluación o una critica del APT Urbano. Es un esfuerzo constructivo para analisar y mejorar las consecuencias de seguridad alimentaria y nutrición del Programa. Ya que el APT Urbano no se dirigió hacia objetivos de seguridad alimentaria, no debe sorprender que el Estudio encuentre mucho espacio para mejorar las consecuencias de seguridad alimentaria. Hallazgos similares pueden ser hechos en cualquier APT Urbano del mundo. El Programa APT, desde su creación, se ha preocupado de empleo e infraestructura, algunas veces a costa de la seguridad alimentaria. De esa manera, nada en este Reporte debe ser visto como un intento de distinguir el APT Urbano de USAID/Bolivia para criticarlo. El Programa boliviano merita grandes logros y, con mas atención a la seguridad alimentaria y nutrición, merecerá logros aun más altos.

La Enmiendas hechas por el Congreso Estadounidense a la ley PL480 (el Acta de Comercio Agropecuario y Asistencia de 1990) requieren que toda la ayuda alimentaria se dirija a metas de seguridad alimentaria y nutrición. Respondiendo a este mandato, USAID/Bolivia esta actualmente revisando y modificando toda la monetización y los actividades Título II para mejorar sus consecuencias de la seguridad alimentaria y nutrición. Ya que en 1991

USAID/Bolivia incorporó un cambio hacia proyectos de infraestructura urbana desde la distribución tradicional de alimentos en escuelas, centros de salud materno infantil (SMI) y clubes de madres en su Estrategia de Ayuda y Desarrollo a base de recursos PL480, es de primordialmente importante evaluar los actuales efectos de nutrición y seguridad alimentaria del programa APT y buscar vías para mejorar el impacto sin poner en riesgo las otras metas.

USAID/Bolivia contrato al Proyecto de Apoyo para la Nutrición de Mujeres y Niños (WINS de acuerdo a sus siglas en Inglés) del Centro de Desarrollo de Educación, Inc. (EDC de acuerdo a sus siglas en Inglés), para llevar a cabo el Estudio a través del contrato AID/W/R&D/N No. DAN-5117-00-Q-0016-00. El Estudio fue completado por el equipo WINS que incluía a la Dra. Nina P. Schlossman, Sub-Directora y Directora Técnica del WINS; Sr. James M. Pines, Consultor de Ayuda Alimentaria; y Sra. Janet W. Lowenthal, Consultora de Generación de Ingresos y Nutrición. La Nutricionista boliviana Lic. Rosario Alurralde colaboró con el equipo.

El equipo WINS trabajó en Bolivia desde el 26 de junio hasta el 16 de julio de 1992. A petición de USAID/Bolivia, el analisis fue limitada a los proyectos en El Alto, Cochabamba, y Santa Cruz, las más grandes áreas urbanas de Bolivia. Todos los miembros del equipo visitaron los lugares de trabajo de El Alto, y el Sr. Pines y la Dra. Scholssman visitaron el lugar en Santa Cruz mientras Sra. Lowenthal y Lic. Alurralde visitaron Cochabamba. Los miembros del equipo estudiaron toda la documentación sobre APT y completaron numerosas entrevistas con el personal de USAID/Bolivia, los patrocinadores Título II, municipalidades, participantes del APT Urbano, y trabajadores participantes y sus familias. Una lista de personas entrevistadas esta en el Apéndice IV.

El equipo se benefició de entrevistas conducidas antes y durante la visita, por un grupo de nutricionistas bolivianas (ver los nombres en la sección de Reconocimientos). La información preliminar de esas entrevistas fue útil para diseñar y ejecutar la presente evaluación de seguridad alimentaria. Desafortunadamente, los hallazgos de un estudio de apoyo, sobre el consumo y el uso de los alimentos Título II, pedido por USAID/Bolivia, comenzado en mayo de 1992 bajo la supervisión de la Lic. Rosario Alurralde no estaban aún disponibles para ser incluidos en la edición de este Reporte.

II. CONTEXTO

El presente estudio tuvo lugar en Bolivia, la cual es un país de déficit alimenticio, con una falta de calorías diarias per cápita de mas de 300 kcals y una tasa de desnutrición general de 35.5%. El contexto del Estudio incluye una revisión dramática de la Estrategia de Desarrollo Título II de USAID/Bolivia. El Programa Título II de USAID/Bolivia ha crecido de 52,559 TM en 1987 hasta 55,655 TM programadas para el AF 92. La nueva Estrategia Título II viene de a) la revisión de la estrategia de desarrollo para concentrarse en el "desarrollo alternativo" definido como "una transformación progresiva de Bolivia, de una dependencia casi total en la hoja de coca, hacia una economía diversificada, sostenible y creciente, y, por sobre todo, no-dependiente en la hoja de coca," y b) las lecciones de los más de treinta anos de implementación de Proyectos Título II en Bolivia.

USAID/Bolivia ahora busca integrar su programa Título II con sus objetivos estratégicos generales. Por consiguiente, la programación Título II ha cambiado de distribuciones a través de escuelas, centros de salud y clubes de madre hacia actividades de APT que crean empleo temporal e infraestructura urbana. Se espera que el plan municipal de infraestructura apoye el desarrollo alternativo al generar bienes físicos y transferir destreza de trabajo, e las iniciativas democráticas al fortalecer las organizaciones comunales y proveer empleo temporal en municipalidades pequeñas. Además, la construcción de servicios de saneamiento básico y otra infraestructura contribuye a las metas de salud y nutrición de USAID/Bolivia.

El diseño de proyectos de APT en el contexto USAID/Bolivia esta influeyendo por el enfasis aumentado de USAID/Bolivia sobre privatizacion y democrátizacion. Por ejemplo, el uso incrementado de contratistas privados en APT Urbano radica en parte en el énfasis en la privatizacion, y las actividades de infraestructura municipal reciben prioridad en parte porque contribuyen a un efectivo gobierno democrático.

Por otra parte, la monetización de alimentos Título II le permite a USAID/Bolivia y a los patrocinadores usos de la Ayuda Alimenticia muchos más creativos y flexibles que antes. La programación de monetización Título II para el AF 92 esta de 17,498 TM, el doble de los 9,075 TM del AF 89, con mucho del incremento destinado a apoyar actividades del APT Urbano. El énfasis incrementado en el APT Urbano, más el disminuido de distribución directa que estaba orientada a la nutrición, hace especialmente importante el examen de las implicaciones para la seguridad alimentaria y la nutrición del APT. Por lo menos, las USAIDs y los patrocinadores, en Bolivia y en todo el mundo, deben asegurar que el uso de Productos Título II no dañe la seguridad alimentaria o a la nutrición de grupos vulnerables.

Los cambios realizados en la legislación Título II en general refuerzan aun más esta conclusión. Una nueva Determinación de Política (DP-19, 13 de abril de 1992) de la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (A.I.D. de acuerdo a sus siglos en inglés), define la seguridad alimentaria como sigue:

"Cuando todas las personas, en todo tiempo, tienen tanto acceso físico como económico a comida suficiente para satisfacer sus necesidades alimenticias para llevar una vida sana y productiva."

La determinación política de la A.I.D. identifica a la disponibilidad, el acceso, y la utilización de alimentos como las tres variables o elementos para alcanzar la seguridad alimentaria. De estas, el consumo y la utilización de calorías y nutrientes estan en la compentencia de nutrición.

En los proyectos APT Urbano, mejorar la seguridad alimentaria a través de mejor nutrición implica, por ejemplo: a) revisar la composición y cantidad del paquete de alimentos en la dotación, b) analisar el gasto calorico requerido para ganar una dotación, c) examinar los conocimientos, actitudes y practicas de la familia en relación a los habitos alimenticios tanto en el hogar como por cada miembro, d) identificar el impacto de los proyectos sobre la lactancia materna, salud y cuidado infantil, y e) estudiar posibles mejoras en los servicios de salud y saneamiento. Ningún APT Urbano actualmente considera todas estas factores. Un buen diseño de proyecto, sin embargo, requiere una análisis de su posible influencia para la nutrición y, a través de lo anterior, para la seguridad alimentaria del hogar e sus miembros.

La Determinación de Política representa la respuesta de la A.I.D. al nuevo mandato estatutario, del Congreso Estadounidense contenido en las Enmiendas PL480 de 1990. El Acta de 1990 requiere que TODA la ayuda alimentaria sea usada para ayudar a alcanzar la seguridad alimentaria de acuerdo a los objetivos de desarrollo de la A.I.D. Al pedir este Estudio a WINS, USAID/Bolivia ha asumido el liderazgo en ayudar a la A.I.D. a complacer la preocupación congresal sobre seguridad alimentaria y nutrición.

El contexto del Estudio incluye una clima económica en Bolivia en el cual un alto nivel de desempleo es endémico. Aunque las estimaciones difieren, no cabe duda que por lo menos 40% de los Bolivianos pobres están desempleados o no utilizan toda su capacidad y/o preparación para el empleo (subempleados). La presión para proveer empleo temporal, sin embargo, compite con la preocupación de la USAID/Bolivia que los proyectos APT Urbanos produzcan incrementos significativos de infraestructura. El proveer empleo temporal generalmente motiva a realizar proyectos de trabajo simples que son fácilmente diseñados e implementados, en vez de esfuerzos mayores, técnicamente sofisticados que serían requeridos para satisfacer las metas de infraestructura de la USAID/Bolivia y las necesidades constantemente crecientes, de las municipalidades, de infraestructura y servicios básicos.

Las consideraciones de sexo constituyen un aspecto significativo en el contexto del Estudio. En realidad, 80% de los participantes son mujeres en El Alto, lo más grande de los proyectos APT Urbanos. Un analisis de las consecuencias de seguridad alimentaria y nutrición en Bolivia no seriá completa sin consideración de la impresionante gama de organizaciones

femeninas y des programas de capacitación para mujeres que existen actualmente en Bolivia, en parte financiados por USAID/Bolivia. Este aspecto del contexto torno la atención del equipo WINS a la relación entre APT Urbano en El Alto y otros proyectos orientados a mujeres.

El Alto ha sido un area prioritaria para otros programas tales como Pro Salud o Pro Mujer, diseñados para mejorar la salud y el bienestar de mujeres de bajo ingreso. Pro Salud es una ONG Boliviana autofinanciada que provee asistencia sanitaria reproductiva al alcance de las mujeres en El Alto. Pro Mujer, una ONG financiado por fondos de monetización de USAID/Bolivia, por ejemplo, actualmente esta graduando a 800 mujeres por mes en cursos dedicados al fortalecimiento, generación de ingresos, destrezas de cuidado a los niños, salud materno-infantil, planificación familiar, destrezas administrativas básicas y al establecimiento de bancos comunales. La fuerte estructura organizacional de los grupos femeninos en El Alto podría ser un medio eficaz para hacer actividades complementarias. Aunque la distribución de alimentos Título II a clubes de madres ha sido discontinuada, más de mil clubes existen aun hoy.

Por último, como resultado del trabajo de USAID/Bolivia con las municipalidades, el contexto boliviano incluye unas estructuras organizacionales bien definidas y desarrolladas. Sin la capacidad absorbente de estas instituciones, el compromiso de la Misión de incrementar actividades APT Urbano no hubiera sido posible. La estructura organizativa de la comunidad en las ciudades escogidas para APT Urbano también afecta el diseño, la sustentabilidad, y el impacto del proyecto. Cualquier investigación que trata de mejorar la seguridad alimentaria a largo plazo en las comunidades más pobres que participan en el APT Urbano, debe estudiar en seria el rol de tales organizaciones en la comunidad.

III. MÉTODO

El equipo WINS desarrollo un marco conceptual para estudiar los efectos de seguridad alimentaria y nutrición asociados con las metas de empleo temporal y construcción de infraestructura que tienen los proyectos APT urbanos. Debido a que los Proyectos APT urbanos bolivianos, como los de todo el mundo, no incluyeron metas especificas de seguridad alimentaria o nutrición, el analisis de estas consecuencias requirieron un método diferente a las evaluaciones de impacto convencionales.

El marco conceptual tiene los componentes siguientes:

1. Calculo de los alimentos adicionales netos (o su equivalente en ingreso) provistos a través del APT Urbano después de restar:

   a) costos incrementados de energía asociados con el trabajo
   b) costos de herramientas, ropa, cuotas de patrocinio, transporte de trabajadores, y almacenamiento y transporte de alimentos
   c) perdidas resultantes de venta de alimentos a precios de descuento
   d) costos del uso incrementado de servicios de salud y/o de la reduccion de la lactancia materna
   e) perdida de salarios u otro ingreso por aceptar empleo APT.

2. Evaluación de cambios, asociados con las ganancias netas de ingreso, en hábitos alimenticios, patrónes de gastos, lactancia materna y otros cuidados infantiles, capacidades de ganancia resultantes del desarrollo de destrezas, y participación comunitaria.

3. Identificación de consecuencias de largo plazo asociadas con la sustentabilidad de proyectos terminados, destrezas mejoradas, ingreso incrementado, y nuevos habitos comunitarios o individuales, resultantes de proyectos APT urbanos.

De acuerdo al alcance de trabajo, el método también incluye un estúdio de todos los aspectos de las actividades del APT Urbano, para identificar cambios en el programa que pudieran incrementar a la seguridad alimentaria y la nutrición sin poner en riesgo las metas primarias del programa. Aunque los datos de base relacionados a las preocupaciones de nutrición y seguridad alimentaria de los proyectos estudiados no existen, lo cual hace imposible una evaluación rigurosa, el marco conceptual que sigue provee una guía útil para obtener información suficiente para hacer conclusiones confiables. El método del Estudio enfatiza la identificación de cambios brutos, tales como lactancia materna menos eficaz, mencionados por una cantidad importante de participantes. Por cierto, el método y el marco conceptual deliberadamente concentro la atención a resultados de seguridad alimentaria probables o

potencialemente negativos. Más positiva es que el método estimula a la investigación de los cambios nutricionalmente favorables para los hábitos y otros comportamientos alimenticios.

El método de investigación rechazo medir el impacto nutricional mediante una evaluación antropométrica de niños en las familias de los trabajadores. Un exámen inicial de proyectos APT urbanos aclaró que el carácter intermitente y la corta duración de la participación, la paqueña adición neta al ingreso familiar y la disponibilidad de alimentos, y la falta de educación nutricional u otras actividades relacionadas con la nutrición, hubieran hecho cualquier cambio de crecimiento imposible de atribuir al programa. Por cierto, el contexto económico, que incluye el ajuste estructural y precios siempre crecientes, hace posible que la estabilidad de seguridad alimentaria es lo mejor que se puede esperar, en ausencia de esfuerzos independientes mayores para enfocar la nutrición. Para propósitos del método de este estudio, los principales indicadores de resultados de nutrición y seguridad alimentaria son:

a) la adición neta al ingreso familiar de los recursos APT y

b) el alcance de consumo alimentario incrementado (el efecto de adición neta) debido a este incremento.

El equipo vio al principio, el impacto de seguridad alimentaria y nutrición como resultados adicionales que podían ser alcanzados sin poner en riesgo otras metas, pero esta suposición falta en no considerar los intercambios entre metas en competencia. Por lo tanto, el método del Estudio fue modificada para enfatizar que, una vez que las consideraciones de seguridad alimentaria y nutrición han sido identificadas, se deben hacer distinciones cuidadosas entre aquellos impactos que son independientes de otras metas, y aquellos que pueden ser alcanzados solamente con el sacrificio de otras metas. El método destacta los intercambios entre objetivos nutriconales y otros objetivos. Por ejemplo, seleccionar trabajadores mediante un criterio nutricional reduciría la productividad por debajo de aquella de trabajadores quienes, aunque pobres, son seleccionados principalmente por su potencial de trabajo. Asimismo, escoger proyectos de infraestructura por razones nutricionales podría descalificar a trabajos que pueden rendir mayores ganancias económicas, por ejemplo, pequeñas empresas no orientadas a la alimentación. Las USAIDs están en libertad de establecer prioridades, pero tomar una decision racional requiere un completo reconocimiento del sacrificio de seguridad alimentaria o nutrición asociado con la decision. Como mínimo, todos los proyectos APT urbanos, sin importar cuan impresionantes sus logros de empleo o infraestructura no deberán dañar la seguridad alimentaria o la nutrición de sus participantes. Cualquier otro resultado distorcionaría los intenciones del Programa Título II.

El método de estudio incluye cálculos separados a niveles comunitarios y nacionales, de las contribuciones del Programa APT Urbano boliviano a la seguridad alimentaria al nivel nacional. El marco esta basado en la suposición de que los efectos de desincentivo son insignificantes y que todos los alimentos donados a través del Programa APT constituyen una

adición neta al suministro alimenticio en Bolivia. Por cierto, el estudio de desincentivo realizado por USAID/Bolivia, como parte de su Propuesta de Monetización para los AF 92 - 94 ha examinado este aspecto en detalle para el trigo (USAID/Bolivia, 1991). Ya que los alimentos provistos (harina de trigo, maíz, mezcla maíz-soya, lentejas, y frijoles) no son producidos en gran escala en Bolivia, esta suposición parece razonable.

El Reporte enfoca principalmente las preocupaciones de USAID/Bolivia, pero el método y los hallazgos son de aplicación global y debe proveer direción a todas las USAIDs que intentan mejorar el impacto de sus programas APT para la seguridad alimentaria. El marco conceptual permitirá a las USAIDs y patrocinadores cooperadores analisar las implicaciones de seguridad alimentaria y nutrición de diseños alternativos.

IV. DESCRIPCION DE LOS PROYECTOS

Los tres proyectos examinados difieren los unos de los otros con respecto a tamaño, población objetivo, nivel y tipo de compensación, y diseño de proyecto. El más grande, en El Alto, emplea a aproximadamente 6,000 trabajadores y esta puesto en marcha por ADRA en conjunto con la Municipalidad de El Alto (La Municipalidad). Cerca de 90% de los participantes son mujeres muy pobres, trabajandas en grupos de 30 - 50 en la construcción de alcantarillas, caminos y calzadas. Ellas reciben una dotación por 16 días de trabajo y, debido a que la dotación es la principal fuente de consumo familiar, estas trabajadoras de APT consumen virtualmente todos los alimentos que reciben. Sin embargo, los costos calóricos y económicos significativos, asociados con la participación en el programa, reducen la adición NETA al ingreso familiar y al acceso a alimentos hasta un nivel que requiere revisión.

A. LA MUNICIPALIDAD DE EL ALTO

El Alto, un extenso asentamiento humano a 305 mts (1,000 pies) sobre la ciudad de La Paz (la cual se encuentra a 3,812.50 mts o 12,500 pies de altura sobre el nivel del mar), es ahora la cuarta ciudad más grande de Bolivia. El Alto ha sido poblada tan rápidamente por campesinos, mineros y otros migrantes en años recientes, que tanto las autoridades nacionales como las municipales fueron sorprendidas cuando los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1992 revelaron que la población de El Alto se había cuadruplicado desde 1974, hasta 392,774 habitantes. En 1990, la prevalencia de desnutrición en la población urbana de menos de cinco años era aproximadamente de 34%, cerca del equivalente al promedio nacional, pero significativamente menor a la registrada en las áreas rurales del Departamento de La Paz (45%). Cabe hacer notar que muchos de los participantes del APT Urbano alteño arribaron recientemente desde las áreas rurales y demuestran un indice de desnutrición mas cercana a aquellas áreas rurales.

El crecimiento explosivo del El Alto (9% por año de acuerdo al Censo 1992) ha creado una pesadilla para el planificador urbano: una infraestructura totalmente inadecuada, servicios sociales desechos por el crecimiento demográfico, una alta tasa de desempleo y subempleo, una delincuencia creciente, una desnutrición crónica, y problemas de salud endémicos. El Alcalde, un hombre de negocios con energía y dedicación, lamenta que el presupuesto municipal de $US 3,500,000.00 no pueda satisfacer las necesidades basicas de El Alto.

Progresos infraestructurales ininterumpidos están siendo llevados a cabo, sin embargo, el Alcalde atribuye mucho de este progreso al APT Urbano. Los proyectos APT permiten a la Municipalidad a acelerar significativamente la implementación de sus planes de desarrollo de infraestructura al apalancamiento del impacto de su fuerza laboral municipal de 400 personas y su maquinaria pesada. El Alcalde desearía expandir el proyecto APT como cinco veces su tamaño actual (utilizando 12,000 TM de alimentos).

1. El APT Urbano en El Alto, AF 92

USAID/Bolivia ha apoyado un proyecto APT Urbano en El Alto desde 1987, con ADRA como su patrocinador colaborador. Sin embargo el APT Urbano se ha expandido dramáticamente desde la terminación en 1991 de la distribución de alimentos a través de clubes de madres. El Programa es administrado por la División de Acción Comunal de la Alcaldía (Acción Comunal).

El Convenio AF 92 entre la Municipalidad de El Alto y ADRA especifica tres metas del programa: 1) mitigar los efectos del desempleo, 2) acelerar la construcción de trabajos públicos por todo El Alto ("la zona"), y 3) promover la educación no-formal. Para alcanzar estos objetivos, el Plan Operativo Multi-Anual (POMA) requiere el uso de 2,499 TM de alimentos Título II, para compensar a 6,087 trabajadores en la culminación de 194 diferentes proyectos (ver Tabla 1).

TABLA 1

Infraestructura Urbana, Proyecto APT ADRA, El Alto, Bolivia AF 91

Tipo de Proyecto	No. de Personas	Volumen de c\Proyecto	Volumen Total	Total de Trabajadores	Duración de los Proyectos	Dotación Kg/mes (meses)	Total Dotaciones	No. de Beneficiarios	Total kilos
Empedrado de calles	70	6,000m2	420,000m2	2,499	6	50	12,495	12,495	749,700
Aceras	60	1,875ML	112,500ML	136	6	50	816	680	40,800
Forestación	10	2,000Ar	20,000Ar	454	3	50	1,362	2,270	68,100
Invernaderos	2	10,000pl	20,000pl	34	8	50	272	170	13,600
Transplante de semillas	2	10,000pl	20,000pl	34	8	50	272	170	13,600
Recolección de basura	15	5,760m3	86,400m3	1,704	12	50	20,448	8,520	1,022,400
Recolección de agregados	20	4,200m3	84,000m3	1,135	10	50	340	340	17,000
Sistemas de alcantarillado (excavación y llenado)	6	1,500m3	9,000m3	68	5	50	340	340	17,000
Agua potable (excavación y llenado)	9	389m3	3,501m3	23	6	50	138	114	6,900
TOTAL	194			6,087			49,992	30,438	2,499,600

Fuente: ADRA 1992 Reporte Anual, Programa Boliviana

Los Roles de la Municipalidad y ADRA: De acuerdo al Convenio, la Municipalidad desarrolla propuestas individuales de proyectos dando prioridad al empedrado de calles, adquisición de material de construcción, recolección de basura, forestación, agua potable y alcantarillado. Acción Comunal envía los planes para contar con la aprobación de ADRA, y provee supervisión, dirección técnica y materias primas para cada proyecto.

Los proyectos son implementados a través de grupos de trabajo de no más de 50 personas, organizadas por una red de 16 promotoras de Acción Comunal. Acción Comunal presenta a ADRA reportes mensuales sobre la labor realizada para cada sitio de trabajo, como base de la distribución mensual de alimentos APT de ADRA.

ADRA, por su parte, aprueba o rechaza cada propuesta de proyecto, establece las tasas de compensación (trabajo requisito para ganar la dotación), y se reserva el derecho de revisar los requerimientos de participación bajo el programa. Sin embargo, las tasas de compensación son muy rara vez cambiadas durante el período anual del Convenio. ADRA provee supervisión, controla los proyectos, y procesa peticiones para la distribución mensual de las dotaciones.

Finalmente, debido a que la Municipalidad no está en capacidad financiera para proveer herramientas a sus participantes APT Urbano, ADRA incluyo en su POMA revisado para el AF 92, $US 19.984 de fondos de monetizacion para este propósito. Después de una demora inicial de nueve meses, ADRA esta a punto de comprar y distribuir estas herramientas (picotas, rastrillos, palas, tamizadoras, y carretillas).

Tamaño, Composición, Valor, y Aceptabilidad del Paquete de Alimentos APT: La dotación actual contiene un total de 56 kg de alimentos, con un valor CIF de $US 14.60, y un valor al precio por menor en El Alto de Bs. 85 ($US 22.00).[1] Al tiempo de este Estudio, proveía 22.5 kg de harina de trigo, 16 kg de maíz fortificado con soya, 13 kg de arroz local, 3 kg de azúcar local, y 1.2 kg de sal yodada local (ver Tabla 2).

Hasta julio de 1991, cuando el Gobierno Boliviano prohibió la importación de aceite vegetal, la dotación de 50 kg incluía 2.5 litres de aceite vegetal. Después de esta fecha, fondos de monetizacion fueron usados para la compra de alimentos locales como sustituto del aceite. La dotación fue modificada para mantener aproximadamente constante su valor de precio al menor, lo que significo una dotación total mayor, pero que no cuenta con un alimento caloricamente eficaz.

Cambios en la composición de la dotación, iniciados por AID/Washington están generalmente basados en disponibilidad y precios en los Estados Unidos (EE UU) de los alimetos individuales al compra. Por cierto, la dotación inicial de 50 kg ya ha sido modificada dos veces en el AF 92. La primera modificación fue hecha porque los precios en los EE UU para la lenteja se hicieron prohibitivos, y se sustituyo con alimentos locales.

---

1 La tasa de cambio en este y posteriores cálculos es la tasa de cambio vigente durante el estudio (julio 1992), Bs. 3.86 por cada $US 1.00.

TABLA 2

Composición, Precios por Menor, y Valor Calórico de la Dotación en El Alto, Bolivia

La Dotación	Cantidad Kg/mes	Valor por menor Bs/mes	Valor calórico Kcal/mes
Harina de trigo	22.5	39.60	82,125
Maíz	16.0	22.80	58,080
Arroz	13.0	16.90	47,320
Azucar	3.0	5.43	11,610
Sal Yodada	1.2	0.48	--------
TOTAL/MES	55.7	85.21	199,135

Debido a los cambios en la disponibilidad de los alimentos Título II, los patrocinadores fueron instruidos a aumentar el peso total de la dotación a aproximadamente 61 kg. La idea fue mantener constantes los valores monetarios y calóricos. Una carta de USAID/Bolivia (junio 1992) ha pedido que los patrocinadores reduzcan el tamaño de la dotación a mas o menos 55 kg. ADRA ya ha realizado el cambio en El Alto y Santa Cruz, pero el tamaño de la dotación en el proyecto Caritas/Cochabamba (ver abajo) esta aún a 64.2 kg. La Tabla 3 muestra las dotaciones iniciales y modificadas para el AF 92. Las dotaciones pueden variar de lugar en lugar y de tiempo en tiempo, en relación con la composición y disponibilidad local de abastecimiento de alimentos Título II. Debe hacerse notar que la dotación misma es solamente una cantidad de productos, una unidad de contabilidad usada por las agencias comprometidas para llevar las cuentas del abastecimiento y los resultados del proyecto. Para los participantes, la dotación tiene valor solamente en relación a la cantidad de trabajo requerida para ganar su valor de reventa.

Entrevistas y encuestas demuestran un aprecio amplio por el uso de harina de trigo y maíz en El Alto, pero lentejas y frijoles muestran opiniones mezcladas. Con excepción de aquellas mujeres que han aprendido a preparar esos alimentos (generalmente como empleadas domésticas en hogares de mayor ingreso) los participantes se quejan que esos alimentos requieren largo tiempo de cocción y que producen diarrea a esa altitud. La utilización de los nutrientes de las legumbres es reducido, haciéndolas fuentes ineficientes de nutrición. Aunque arroz, azúcar y sal locales son ciertamente valorados y usados, existe un descontento general por la eliminación de aceite. El equipo WINS, acosado en cada lugar por peticiones de volver a traer este producto vital, explicaron que la política del Gobierno Boliviano fue la responsable de esta determinación.

TABLA 3

Dotaciónes Alimentarias AF 92
Programa APT de USAID/Bolivia
(en Kg)

	CRS		ADRA	
	Original	Enmienda	Original	Enmienda
HMFS	2.08	3.774	1.875	3.76
HT	3.75	4.5	4.5	4.5
LENTEJAS	2.08	0.625	1.875	0.43
HS	----	----	----	----
ACEITE V	0.42	----	0.375	----
MMS	----	2.27	----	2.27
HM	0.42	----	0.625	----
ARROZ	0.42	0.28	0.625	0.675
HABAS	0.42	0.28	----	----
AZUCAR	----	0.30	----	0.30
SAL Y	0.24	0.24	0.24	0.24
ACEITE V	0.05	----	0.125	----
Per capita/mes	9.91	12.269	10.24	12.175
Por familia/mes	49.55	61.345	51.20	60.875

Fuente: USAID/Bolivia,A. Peñalosa

* Basado en el Tamaño Promedio de la Familia Boliviana de 5 Miembros.

HT:	Harina de Trigo	HS:	Harina de soya
MMS:	Mezcla Maíz-Soya	HMFS:	Harina de Maíz Fortificado Soya
SAL Y:	Sal Yodada	AV:	Aceite Vegetal

El rediseño del proyecto debe prestar atención special a las implicaciones nutricionales del paquete de alimentos en la dotación. Esta claro, después de estudiar los precios al por mayor y menor en El Alto, que la composición en calorías y nutrientes de un paquete de Bs. 85 ($US 22.00) seria incrementado si los alimentos donados fueran monetizados y las recaudaciones pagadas a los trabajadores o usadas para comprar alimentos locales nutritivamente más efectivos

por pago de salarios. Un examen de los datos del Estudio sobre el consumo familiar sugiere que papa y aceite podrían ser componentes nutritivamente más efectivos de la dotación APT en El Alto.

Trabajo Requisito para Ganar la Dotación Mensual: La compensación APT Urbano está basado a la conclusión de tareas especificas, en vez de a cantidad de días u horas trabajadas. Las especificaciones establecidas por ADRA teóricamente permiten a los trabajadores ganar una dotación mensual trabajando cuatro días por semana (aumentado de tres días por semana en 1991). En la práctica, de acuerdo a los trabajadores, promotoras e ingenieros de Acción Comunal, las definiciones de tareas por ADRA a menudo subestiman el tiempo necesario para completar tareas específicas. Como resultado, muchos grupos trabajan 20 días o más, en vez de los 16 días acordados, para ganar sus dotaciones. Representantes de Acción Comunal han pedido a ADRA reformular los requerimientos de trabajo, pero se les dijo que no se podían hacer cambios durante el año fiscal del Convenio.

En El Alto, el proyecto APT Urbano provee un "beneficio de maternidad" permitiendo a las mujeres embarazadas cesar de trabajar por 15 días antes del alumbramiento y 15 días después del nacimiento, recibiendo una dotación que cubre este mes. En la práctica, debido al miedo de no recibir su dotación, muchas no avisan a tiempo y trabajan prácticamente hasta el día del parto.

Grupos Objetivos: En la selección de trabajadores, las promotoras han sido instruidas para dar preferencia a los más pobres, aquellos con más niños, y a las viudas. Sin embargo, no necesitán estas instrucciones, ya que a menudo este programa es prácticamente auto orientado. El trabajo es tan oneroso y ofrece tan baja compensación, que solo aquellos con menos o ninguna alternativa escogen participar. Por consiguiente, una vasta mayoría de trabajadores son sin conocimientos o destrezas; 90% son mujeres, 18% de las cuales son jefes de familia solteras, segun los datos de las encuestas. Sin embargo, existe una demanda de trabajo mayor a la cantidad de recursos disponibles. El Convenio requiere que cada grupo incluya por lo menos tres trabajadores calificados, por lo general hombres, quienes ganan una dotación doble.

Diseño y Selección de Proyectos: Muchos proyectos tienen implicaciones directas para la seguridad alimentaria, tales como sistemas de agua o saneamineto, y caminos pavimentados. Sin embargo, respondiendo a otras necesidades sentidas, el Proyecto incluye trabajos con implicaciones menos directas para la seguridad alimentaria, tales como construcción de plazas y parques. Los proyectos incluyen trabajos en comunidades donde los trabajadores de APT Urbanos viven, pero otros requieren un viaje sustancial para llegar al lugar de trabajo. Aún cuando trabajan en sus propias comunidades, los trabajadores gozan de menos beneficios de los que se proveen en muchos proyectos rurales (APT Rural). El Reporte Anual de ADRA (1991) enfatiza las contribuciones muy significativas al ingreso y a la seguridad alimentaria que provienen de la irrigación, los caminos granja-mercado, la conservación, y de otros proyectos

APT Rurales. En éstos, esos beneficios directos son los resultados principales para el trabajador, mientras que el incentivo alimentario es bienvenido pero menor.

Lo contrario se confirma en El Alto, en su proyecto APT Urbano, donde la dotación es crítica pero el beneficio directo parece ser menos significativo para los participantes. El Alto incluye muchos proyectos comunitarios, donde las personas trabajan en sus propios vecindarios para poder tener beneficios directos visibles. Sin embargo, en muchos otros, el beneficio, aunque claramente sustancial para la totalidad de la Municipalidad, parece de poca importancia directa para los trabajadores individuales.

Condiciones Laborales: Sacrificada es la palabra mas frecuentemente usada por los trabajadores y los representantes de Acción Comunal para describir la labor en El Alto. Sin duda es un trabajo que rompe la espalda, hecho mas difícil aun por una variedad de factores dentro y fuera del control del programa. Estos factores son discutidos en mayor detalle ya que influyen las consecuencias nutricionales del proyecto. Para empezar con el más obvio, las condiciones ambientales son hostiles, incluyendo frío extremo y terreno difícil; por ejemplo las rocas deben ser obtenidas de suelo muy compactado o de cauces de ríos demasiado fríos.

La falta de herramientas hace muchas tareas, que consumen mucho tiempo, particularmente onerosas (ej. excavar y transportar piedras), ya que se las realiza a mano, sin guantes, o con equipo inadecuado. Este aspecto del trabajo debe mejorarse drásticamente, con la compra y distribución inmediatas de carretillas, palas, picotas, y otras herramientas por ADRA.

Un factor afín es el acceso limitado a la maquinaria pesada que podría ser usada para tareas tales como nivelar el terreno. Se dice que el uso de esa maquinaria se distribuye basado en consideraciones políticas, pero estos reportes no pudieron ser confirmados. Cualquiera sea la razón, la falta de esos equipos fuerza a las mujeres a dar mucho más tiempo y hacer mucho más trabajo arduo del que se debería requerir para alcanzar tareas especificas.

Los problemas se tejen especialmente más complicados debido al caracter de la población objetivo. La fuerza laboral incluye a mujeres embarazadas, lactantes, y ancianas. Aun las mujeres más fuertes encuentran la naturaleza y la duración del trabajo una carga física. Además, el limite del programa a una dotación, más ias restringidos oportunidades del trabajador para ganar efectivo, significa que muchos trabajadores no pueden traer comida durante el día y no consumen nada más que hojas de coca en el trabajo. La coca no tiene valor nutricional, pero si suprime el apetito.

Los representantes de ADRA nos avisan que estas condiciones de trabajo son menos que ideales, pero dicen que es necesario preservar el proyecto APT como recurso para las mujeres. La suposición implícita es que las condiciones y la compensación de trabajo son tan inadecuadas que los hombres no considerarían trabajar en este programa. Si la compensación mejoraría,

dicen, los postulantes masculinos empujarían a las mujeres afuera, dejándolas en circonstancias muchos peores de los que ahora se encuentran. Sin importar cuan relevante sea este principio, hay mucho por hacer para mejorar las condiciones de trabajo mientras se mantiene el proyecto APT en El Alto como un programa primordialmente femenino.

2. Fortaleciendo los Impactos de Seguridad Alimentaria y Nutrición del APT Urbano en El Alto

Calcular la adición económica y calórica neta al presupuesto alimenticio y al ingreso familiar resultante de la partcipación en el Programa, requiere la sustracción de costos calóricos y económicos asociados, como se describe en el marco conceptual de este Estudio. Una estimación detallada de la adición neta en el Proyecto de El Alto aparece en el Apéndice I de este Reporte.

El cálculo muestra que los participantes disfrutan de un incremento de bienestar económico y nutricional mucho menor que está esperado, aunque si se benefician de una red de seguridad y un estabilidad de empleo, como se contempla las metas del APT Urbano. La adición neta al ingreso real de Bs. 23 por mes (casi 16% del salario mínimo) le quito significancia a la red de seguridad, pero es critico para comprender las implicaciones para la seguridad alimentaria del Proyecto El Alto.

El modelo El Alto, en el cual una mujer trabaja un promedio de 16 días por una dotación, presenta algunas preguntas acerca de las consecuencias nutricionales del APT Urbano. Por una semana de 32 horas laborales, más el tiempo de viaje, las mujeres están recibiendo aproximadamente 46% de los requerimientos calóricos y nutritivos para una familia de siete, el tamaño promedio en esa área. Esto se compara desfavorablemente con el salario mínimo, a menudo pagado por trabajo menos agotador, de Bs. 6.75 por día. Para aquellos sin trabajador masculino en la casa, es virtualmente imposible alimentar a una familia adecuadamente ya que el APT Urbano no deja mucho tiempo para ganar ingresos suplementarios.

Es importante enfatizar aquí que al pagar a los participantes en alimentos, el Proyecto en El Alto está ya mejorando la seguridad alimentaria en formas que no podrían ser alcanzadas a través de efectivo. No es crítica decir que el proyecto debe ser rediseñado, con atención especial a mejorar sus consecuencias de seguridad alimentaria aún más. Este ejercicio debe comenzar con una revisión de la pequeña adición neta a la seguridad alimentaria que el proyecto provee actualmente, seguido de incorporación de características para incrementar su adición neta a la seguridad alimentaria y la nutrición.

B. LA MUNICIPALIDAD DE COCHABAMBA

La tercera ciudad de Bolivia (560,000 hab.), Cochabamba presenta una figura diferente a la de El Alto en muchos aspectos, empezando por el clima y el terreno hasta los signos de que

es una ciudad antigua ya establecida; no una cuidad que creció prácticamente de la noche a la mañana. En efecto, su tasa de crecimiento de 4.6% de acuerdo con los datos del Censo 1992 es la mitad de la de El Alto. Sin embargo, Cochabamba ha su parte de problemas serios, incluyendo una creciente drogadiccion, delincuencia, y desempleo. En 1989, el Departamento de Cochabamba tenía un indice de desnutrición de 35.7% en su población urbana de menos de cinco años, comparada con una de 48% en sus áreas rurales (Boletín del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Nutricional, SVEN, Vol. 4, No. 3, Sept. 1989). Ultimamente, existe cierto grado de inseguridad política en la ciudad debido al rechazo del anterior Alcalde a ceder su puesto a su sucesor eligido.

1. APT Urbano en Cochabamba

El proyecto APT Urbano fue iniciado en Cochabamba en 1986, con Caritas como patrocinador, para servir de "almohada" o una red de seguridad contra el ajuste estructural económico y, en particular, para crear empleo a mineros relocalizados quienes estaban migrando hacia allá en grandes cantidades. El programa fué puesto en marcha en conjunción con las Municipalidades de Cochabamba y siete provincias. Conforme al Convenio entre la Municipalidad de Cochabamba (la Municipalidad) y Caritas, el principal objetivo del programa sigue el alivio del desempleo. Es solo una fracción del programa en El Alto, empleando entre 250-300 trabajadores como promedio en la Ciudad de Cochabamba y las siete ciudades provinciales. En el AF 91, 46 proyectos (principalmente de empedrado de calles y recolectado de piedras para este propósito) fueron completados con 362 TM de productos Título II.

Hasta la fecha, la mayor dificultad para la expansión del programa ha sido la inhabilidad de avanzer al mismo ritmo que la necesidad de materias primas (comparado con El Alto, donde el mayor obstaculo es la falta de comida adicional para satisfacer la demanda del programa). La Municipalidad afirma que el programa se expandirá, en cuanto obtenga 21 camiones más y pueda contratar 105 personas más para recolectar piedras.

Los Roles de las Municipalidades y Caritas: Como en El Alto, las autoridades municipales proveen de supervisión administrativa y técnica, más materias primas. En muchos casos, sin embargo, usan los camiones municipales para transportar trabajadores (especialmente los acopiadores), a lugares de trabajo distantes y luego utilizan los mismos camiones para traer las piedras a los lugares de pavimentado. A diferencia de El Alto, sin embargo, algunas de las municipalidades provinciales pagan la cuota Caritas de Bs. 11 por dotación, a nombre de sus empleados APT.

Caritas provee ayuda administrativa y técnica pero, desviarse de los modelos Título II tradicionales, administra el programa a través de aproximadamente 35 contratistas privados (aunque Caritas misma rechaza vigorosamente este término, prefiriendo el título de "responsables"). Siguiendo convenios firmados con Caritas, los contratistas -- todos ex-mineros trabajandos en APT -- identifican compañeros trabajadores e proyectos para sus propios grupos,

y venden una porción de los alimentos por efectivo que luego es repartido entre los trabajadores. A cambio, los contratistas reciben 10% de los alimentos de cada trabajador, los cuales cambian por efectivo. Algunos equipos de contratistas poseen varias herramientas que alquilan a sus propios trabajadores. La mayoría de los 35 grupos no tienen mas de 6-7 miembros, aunque algunos otros tienen hasta 18 personas.

Tamaño, Composición, Valor, y Aceptabilidad del Paquete de Alimentos APT: La dotación de 64.70 kg consiste segun se especifica en la Tabla 4. Los alimentos que componen la dotación tienen un valor al precio por menor de Bs. 122 ($US 31.60), basado en precios de mercados locales en Cochabamba, recolectados durante este Estudio. Caritas pone un valor al detalle de Bs. 68 en la dotación, sabiendo que los trabajadores y contratistas reciben mucho menos cuando venden los productos en el mercado.

En Cochabamba, el equipo WINS se registró una queja generalizada por la eliminación del aceite de la dotación y un fuerte rechazo del maíz, debido a su sabor, pero aún más por el precio tan bajo que trae consigo en el mercado.

TABLA 4

Composición, Precio por Menor y Valor Calórico de la Dotación en Cochabamba, Bolivia

Dotación	Cantidad (Kg)	Precio por menor (Bs/mes)	Valor Calórico (kcals/mes)
Harina de trigo	22.5	34.00	82,125
Harina de maíz	21.0	48.00	76,230
Arroz (o MMS o habas)	17.0	34.00	61,880
Azucar	3.0	5.70	11,610
Sal Yodada	1.2	0.48	--------
TOTAL	64.7	122.18	231,845

Requisitos de Trabajo: Caritas distribuye las dotaciones segun las descripciones de tareas tomadas de un libro de texto de ingeniería sobre "Mano de Obra." El Director de Trabajos Públicos de Caritas anotó que desde la implementación del programa en 1986, los requerimientos de trabajo han sido reducidos progresivamente por acuerdo mutuo de las municipalidades, en respuesta a quejas de los trabajadores. Por ejemplo, la cantidad de metros cuadrados a ser pavimentados por dotación ha ido desde 60 a 40 a 35. Durante este período, la dotación ha crecido en tamaño, aunque no en su precio en el mercado. La reducción de trabajo por dotación no evita que a los participantes se quejen acerca de los requisitos de trabajo. Sin embargo, están mucho mejor que su contrapartes de El Alto, quienes ahora tienen que trabajar más tiempo para ganar menos alimentos.

Fue imposible brindar estimaciones precisas o consistentes del tiempo requerido para ganar la dotación. La figura general que emergió de las entrevistas con Caritas, contratistas y trabajadores fue que la mayoría de familias pueden ganar dos y media dotaciones por mes, o 161.75 kg por mes, después de trabajar 5-6 días por semana en grupos familiares de 4 o 5. Esto cubriría aproximadamente 130% del total de requerimientos de un hogar de siete miembros. No es sorprendente que muchos participantes estén vendiendo parte de los ingresos alimenticios.

Los participantes se benefician de la oportunidad de ganar dotaciones múltiples. En una reunión con el equipo WINS, se pregunto a cada uno de los 35 contratistas cuantas dotaciones ganaba su grupo usualmente. Cada uno indico que varios trabajadores reciben dos y media dotaciones por mes. Además, algunos han participado por lo menos por cuatro años. Aparentemente sufren pocos retrasos entre proyectos. Por el contrario, la alta mobilidad hacia dentro y afuera del programa no se debe a factores relacionados con el programa sino con el exito del trabajador en encontrar un mejor trabajo en el sector privado. Cuando la economía se contrae o los proyectos finalizan, el trabajador vuelva al APT Urbano.

Grupos Objetivos: El programa APT Urbano en Cochabamba está dirigido a jefes de familia desempleados, principalmente entre mineros relocalizados. Los contratistas seleccionan sus propios trabajadores con este criterio en mente; grupos de trabajo buscan hombres con alguna calificación, pero incluirá otros que quieren ser capacitados. Estos trabajadores no son precisamente los más necesitados. Por ejemplo, los ex-mineros reciben pensiones de Bs. 80 por mes. Sin embargo, este programa ha hecho una decisión diferente al de El Alto, optando por una fuerza laboral algo más hábil para producir trabajos públicos de mejor calidad.

La mayoría de estos trabajadores son pavimentadores de calles. En el programa APT de Caritas, está ocupación es considerada muy difícil para las mujeres y por lo tanto, esta actividad esta exclusivamente reservada para los hombres. No se dió una explicación de por que en el programa APT de ADRA en Cochabamba se utilizan mujeres como pavimentadoras. Aproximadamente seis de los 35 contratistas (Caritas) son mujeres, quienes contratan a otras mujeres (cerca de 70%) y algunos hombres (30%) como acopiadores o recolectores de piedras. Algunas trabajadoras son jefes de familia solteras, pero muy pocas tienen niños pequeños.

Condiciones Laborales: Estas observaciones son nada más que impresiones ya que el equipo WINS solo pudo visitar un grupo que se encontraba trabajando (aunque se entrevisto a miembros de otros grupos en la Municipalidad). Sin embargo, estas impresiones de primera mano fueron suplementadas a través de charlas con representantes de las Municipalidades, de Caritas, y la nutricionista del equipo WINS.

Sin duda, el trabajo es físicamente exigente y monótono. Sin embargo, algunos factores se combinan para hacer que las condiciones de trabajo en Cochabamba sean mucho mejor que las de El Alto. Primero, el clima es templado y el terreno es más favorable. Gracias al transporte proveído por algunas municipalidades participantes, la mayoría de trabajadores ahorra bastante tiempo de viaje hacia y desde los lugares de trabajo y no tienen que transportar materia prima ni herramientas a mano.

Además, debido a la composición de la fuerza laboral del programa APT Urbano en Cochabamba, los trabajadores son mejor asignados a las tareas. Hay algunas mujeres ancianas, embarazadas o lactantes, no hay muchos bebes o niños pequeños en los lugares de trabajo. Además, ya que los ex-mineros se encuentran en mejor estado financiero (mediante sus pensiones más sus ganancias del APT más altos), pueden pagarse comidas de medio día en pensiones o restaurantes locales.

2. Impacto del Proyecto

El Proyecto APT en Cochabamba está construyendo infraestructura útil a través de toda la región y sus alrededores, y también provee una red de seguridad para trabajadores que no pueden tener empleo permanente en el sector privado. De hecho, esta red de seguridad es mucho más grande que aquella provista a la población objetiva en El Alto (aunque la población a la que sirve en Cochabamba es menos necesitada). El programa también parece haber desarrollado un buen modelo para equilibrar los requerimientos de trabajo APT con las demandas de los trabajadores y las necesidades de las municipalidades. En esta área crucial, Caritas ha demostrado una flexibilidad encomiable en la supervisión de este programa.

En resumen, sin embargo, el programa APT Urbano de Cochabamba confirma la visión del equipo WINS que en casos donde los trabajadores no son los más necesitados y no reciben beneficios directos de sus proyectos (a parte de empleo temporal), son similares a los trabajadores asalariados. Siendo éste el caso, los trabajadores mismos preferirían ser pagados con efectivo o una combinación de dinero y alimentos Título II. Tal sistema evitaría la actual práctica de ventas en el mercado de los alimentos, y también satisfacería mejor las necesidades de dichos trabajadores.

C. MUNICIPALIDAD DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA

Santa Cruz de la Sierra es una ciudad vital de más de 1,000,000 de habitantes, creciendo con un ritmo de expansion de 6.4% anual, de acuerdo a los datos del Censo 1992. El crecimiento urbano ocurrió en una serie de anillos concéntricos alrededor de un núcleo urbano antiguo, con población migratoria pobre llegado de todas partes de Bolivia y concentrado en los anillos más alejados. La ciudad muestra un nivel de desnutrición bajo o moderado entre 18% a 26% por la población infantil menor a 5 años de edad (Boletín del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Nutricional, SVEN, Vol. 3, No. 3, Sept 1991).

Aunque Santa Cruz parece ser una creciente metrópoli, los habitantes pobres han sufrido como en otras ciudades del estancamiento económico que aflige a la nación en su conjunto. La Municipalidad tiene dificultad en proveer servicios a una ritmo igual al crecimiento de la población, pero comparada con El Alto, el grado de privación es mucho menor. Además, el clima tropical de Santa Cruz facilita mucho las cargas de la pobreza. A pesar de la recesión y del ajuste estructural económico, Santa Cruz disfruta una tasa de desempleo menor a 10%. Como resultado del anterior, el salario mínimo diario por trabajo no calificado de Bs. 12 (más o menos $US 3.00) es pagado extensamente y los participantes del APT Urbano que reciben parte de los salarios en alimentos, dejan el programa hacia otros trabajos cuando la remuneración alimenticio no le parece satisfactoria.

1. Operación del Programa APT Urbano

El Programa APT Urbano en Santa Cruz fue iniciado en el año AF 91 como un proyecto piloto. Este programa innovativo incluye el pago parcial de salarios en alimentos Título II, por empleadores privados que ejecutan proyectos de infraestructura de gran escala a nombre de la Alcaldía de Santa Cruz de la Sierra (la Municipalidad). El Fondo de Desarrollo Municipal (FDM), la rama de planificación y ejecución de la Municipalidad, prepara especificaciones para proyectos escogidos de acuerdo con el plan maestro de la ciudad y concede los contratos a través licitaciones públicas. Además, el programa incluye el componente de proyectos de pequeña escala en el cual los alimentos son usados con flexibilidad y creatividad para ayudar a los grupos comunitarios en barrios dentro de la ciudad para responder a sus propias necesidades. Ambos componentes representan modelos innovadores para traducir el modelo APT comunal rural al contexto urbano. La Tabla 5 presenta los logros para el AF 91.

Aunque el componente "gran escala" ha generado construcción eficiente y mejoras de infraestructura, el uso del APT no ha demostrado ser un mecanismo eficaz para pagar a los trabajadores o mejorar la seguridad alimentaria de los trabajadores o sus familias. El uso de productos Título II en el componente "pequeña escala" si provee a la Municipalidad de recursos útiles para estimular un volumen más grande de actividad comunal constructiva que de otra manera no sería posible.

TAELA 5

Logros de Infraestructura por Proyectos APT Urbanos Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, AF91

Tipo de Proyecto	Programado		Ejecutado		Total	
	Número de Proyectos	Volumen Total	Número de Proyectos	Volumen Total	No. de Trabajad-ores	Benefici-arios
1. Forestación		100000 pl				
2. Adoquinado		240000 m^2	3	30000 m^2	300	1500
3. Canales de Drenaje		60000m	7	40281 m	421	2105
4. Recolección de Basura		7000 m2		5000 m^3	55	275
5. Construcción de Letrinas		2 unidades	1		8	40
6. Escuelas		4 unidades	5	2091 m^2	240	1200
7. Campos Deportivos		2 unidades	4	2900 m^2	144	720
8. Parques infantiles			2	7763 m^2	200	1000
9. Plazas			5	46599 m^2	300	1500
10. Alambrado			3	1200 m	52	260
11. Limpieza de Canales			2	9647 m	150	750
12. Aceras				560 m^2	83	415
13. Puentes Peatonales				394 m	80	400
14. Edificios de Mercados			5	2112 m^2	236	1180
15. Sistemas de Agua Potable			1		100	500
Totales			39		2369	11845

Fuente: ADRA 1992 Reporte Anual, Programa Boliviana

Desafortunadamente, la parálisis virtual del proyecto APT en Santa Cruz durante los últimos 7 meses, debido a lluvias sin precedente, determinó poca oportunidad para evaluar el impacto o entrevistar a los trabajadores. Sin embargo, el modelo de Santa Cruz es innovador e interesante y las entrevistas proporcionaron suficiente información para su inclusión en este Informe.

El Programa APT Urbano en Santa Cruz ha tenido varios cambios de patrocinadores. Empezó en 1989, implementada por la Municipalidad con Caritas como el primer patrocinador cooperador. En poco más de un año, ADRA sucedió a Caritas pero se retirará como patrocinador cooperador en Diciembre de 1992, porque, a pesar del esfuerzo considerable en ambos partes, ADRA y la Municipalidad no han sido capaces de resolver sus diferencias. Proyecto Concern Internacional, otra ONG Estadounidense que ya trabaja efectivamente en Bolivia, podría reemplazar a ADRA, aunque ningún contrato no ha sido todavía firmado. La rápida sucesión de patrocinadores cooperadores complica la administración del programa pero no parece haber interferido con la entrega regular de productos Título II.

En 1991, ADRA distribuyo 1,808 TM de alimentos Título II como compensación para 2,369 trabajadores no calificados, y distribuye actualmente en los 3,000 TM programadas para el AF 92. Dos mil TM están programadas para proyectos de gran infraestructura (pavimentado de calles) y el resto está programado para proyectos pequeños promediando $US 10,000 tales como plazas, baños escolares, campos deportivos, y canales de drenaje, iniciados y apoyados por grupos comunitarios. Además de los productos Títulos II, $US 1.2 millón han sido comprometidos a la Municipalidad de fondos de monetización para el AF 92, para cubrir gastos no salariales de la construcción de infraestructura.

La Municipalidad ejecuta los proyectos de gran escala por empresas constructoras privadas, escogidas a través de licitación pública, y las especificaciones del proyecto requieren que el contratista acepte una cantidad de alimentos Título II igual al 100% de los requerimientos salariales anticipados para labores no calificados, como parte de la compensación del contrato. El valor total de las 2,000 TM de alimentos incluidos en los contratos de pavimentado representa aproximadamente 5% del total del presupuesto de construcción para dichos proyectos. Estos proyectos de gran escala son financiados por un número de arreglos ingeniosos incluyendo la aceptación de productos Título II por los contratistas. Todo los costos se recuperarán eventualmente de las recaudaciones de impuestos o cuotas de usuarios.

El uso de alimentos como capital y la recuperación de lo anterior a través de impuestos, crea un fondo rotatorio para mejoras urbanas, que, más la eficiencia de construcción y monitoreo, hace de la Municipalidad, con los empresarios privados, un proveedor sobresaliente de servicios basicos en Bolivia. Es cierto que 95% de la ciudad hasta el quarto anillo tiene agua y electricidad. Aunque la Municipalidad mantiene un continuo programa para perfeccionar los títulos de propiedad en áreas de bajo ingreso, la construcción de infraestructura necesariamente favorece a barrios mejor establecidos y con mayor capacidad para pagar. Sin embargo, las áreas

más pobres si reciben atención considerable, y el plan maestro municipal contempla la extensión gradual de servicios a través de la ciudad, mientras que los pagos de impuestos recuperan las inversiones iniciales.

Sospechas de razones de política y corrupción en la selección y ejecución de proyectos APT Urbano fueron encontrados durante la visita. Toda vez que la investigación de dichas alegaciones estaban fuera del enfoque de este estudio, entrevistas, examen de datos, y la observación por el equipo WINS indicaron que la Municipalidad de Santa Cruz ha recompilado un impresionante récord de servicios públicos y de construcción por toda la ciudad. Política y corrupción podrían ocurrir, pero tienen un efecto aparentement pequeño en el ritmo y la calidad de las mejoras urbanas.

El pavimento de calles y la construcción de canales de drenaje responden a necesidades críticas para el desarrollo de Santa Cruz, ya que la ciudad tiene tendencia a inundarse en la época de lluvias, lo cual hace los caminos en todas las zonas difíciles de transitar e inhiben muchos otros aspectos del desarrollo. En efecto, todos los proyectos APT Urbanos y otros esfuerzos de construcción, fueron suspendidos entre noviembre de 91 y julio de 1992, debido a fuertes lluvias sin precedente. En los primeros seis meses del año se acumularon 3,600 mm de lluvia, tres veces el promedio anual.

a. Proyectos de Gran Escala

Después de la asignación de un contrato para la ejecución de un proyecto de gran escala, la empresa ganadora envía a ADRA una estimación inicial de las necesidades de alimentos Título II para el primer mes. Cada semana, mientras el progreso del trabajo, el contratista envía un récord de planilla. ADRA inspecciona el progreso, y si está satisfecho, autoriza a la empresa a pagar los salarios alimenticios a los trabajadores. En muchos casos el pago se hace a través de un subcontratista que contrata y emplea a los trabajadores. Cambios recientes hechos por USAID/Bolivia para asegurar que los trabajadores reciban la porción alimentaria de sus pagos requiere que ADRA distribuya los alimentos directamente al subcontratista o a los propios trabajadores en los lugares de trabajo en vez de que los contratistas recojan los alimentos de los galpones del ADRA.

La cantidad de alimentos recibidos por cada trabajador variá mucho, dependiendo de la análisis que realiza la empresa o el subcontratista acerca del porcentaje de salario alimenticio que acepta el trabajador. La responsabilidad de dividir los alimentos en paquetes apropiados para cada trabajador (fraccionando los productos) está en manos de la empresa constructora. Muchos trabajadores no aceptan la idea de ser pagados en alimentos, tanto porque la dotación no es completamente consistente con los hábitos alimentarios locales, como porque son jóvenes o fueron a Santa Cruz para trabajar sin sus familias y necesitan efectivo para gastos no alimenticios. Además, los alimentos se deterioran rápidamente en el clima tropical de Santa Cruz y requieren almacenamiento con temperatura controlada, no disponible tanto para las empresas como para los trabajadores.

Las empresas no pueden pagar 100% de salarios en alimentos como está explícito en el contrato, a menudo venden parte de los alimentos y usan lo recaudado para pagar salarios en efectivo. Los trabajadores, ya sea porque necesitan dinero o porque no gustan de los alimentos, venden cantidades importantes, a menudo a compradores que aparecen en el lugar de trabajo y compran en gran cantidad. La detección de las ventas es difícil ya que todas las personas entrevistadas coincidieron en afirmar que los alimentos Título II son re-empaquetadas antes de su aparición en el mercado.

Algunas anécdotas ilustran aun más las fallas en el presente modelo. Debido a que los frijoles, antes incluidos en la dotación, no podían ser vendidas, varios empleadores preparaban y distribuían comida caliente y gratis a los trabajadores para evitar almacenar los víveres. Claramente, no es un uso inoportuno de los productos, ya que provee de alimentación nutritiva a los trabajadores en el lugar de trabajo. Desafortunadamente, las empresas contaban con el valor de venta de los frijoles para pagar a sus trabajadores. En otro caso, la compañía que empleaba al más de los participantes del APT Urbano (200) reportó tener casi 5 TM de productos en un galpón por mas de seis meses porque no podían ser ni distribuidos ni vendidos a precios favorables. Además, el Programa se vió obligado a aumentar los salarios alimenticios en un 40% en varias ocasiones debido a que el deterioro de los alimentos llevo a los trabajadores a protestar acerca del actual nivel de salario. Repartos suplementarios por parte de ADRA corrigieron el nivel de pago y reembolsaron a las empresas por perdidas fuera de su control.

De las aproximadamente 15 empresas que tienen contratos con la Municipalidad en este programa, solamente dos han tenido en alguna ocasión mas de 50 trabajadores del APT Urbano en su empleo. Se contrata trabajadores no calificados una semana a la vez, la deserción es alta, y aquellos que se quedan rara vez trabajan por más de algunos meses.

A diferencia del ADRA en El Alto (hasta la fecha), las empresas constructoras proveen a sus trabajadores de herramientas, incluyendo carretillas, picotas, palas, y botas de goma. Todos los oficiales de las empresas coincidieron en que, sin herramientas, la eficiencia sería reducida dramáticamente. Para incrementar aún más los resultados, las empresas generalmente contratan un capataz para "impulsar" a los trabajadores. En El Alto, la motivación de grupo sustituye este arreglo anacrónico.

b. Proyectos Comunales de Pequeña Escala

Los proyectos comunales presentan una figura más consistente con las intenciones del APT. Los grupos comunitarios presentan sus planes a la Municipalidad, incluyendo los recursos y el trabajo que contribuirán. Después de ser revisados, la Municipalidad puede proveer alimentos Título II como incentivo para la labor comunitaria o para reducir a la comunidad la necesidad de efectivo para ejecutar el proyecto. El trabajo está a conveniencia de la comunidad, los proyectos responden a necesidades sentidas, y la presión por eficiencia es reducida. Los proyectos promedian aproximadamente $US 10,000 cada uno y usan más o menos $US 1,000 en alimentos Título II. La Municipalidad denomina a estos proyectos "sociales," pero reconoce que la mayoría son aspectos de infraestructura que complementan bien las prioridades de construcción municipal más elaboradas. Este uso flexible de los alimentos sirve propósitos

útiles, y parece estar bien supervisado. La Municipalidad afirma y el equipo WINS coincide que este componente presenta un vehículo más apropiado para el uso de recursos del APT.

2. Grupos Objetivos

El programa no enfoca ahora a los grupos más desfavorecidos. Los participantes del Programa son jornaleros quienes, si bien que no están acomodados, sí ganan el salario mínimo (a diferencia de los participantes de El Alto, quienes ganan solamente 65% del salario mínimo). Son generalmente hombres jóvenes o trabajadores migrantes que no viven con sus familias. Debido a que los hombres no ganan una gran cantidad de alimentos (un máximo de 45% de cualquier salario es en alimentos), y porque ellos generalmente trabajan solamente unas pocas semanas o meses en los proyectos, los alimentos Título II pueden tan solo contribuir muy poco a su seguridad alimentaria. De acuerdo a los datos de la encuesta, existen muchos hogares en los cuales mujeres nutricionalmente vulnerables son los jefes de hogar, cuyos problemas de seguridad alimentaria son de preocupación para la Municipalidad y para USAID/Bolivia. Dirigir los alimentos hacia este grupo ciertamente incrementaria los efectos de seguridad alimentaria de los recursos Título II.

El programa APT puede coadyuvar a resolver estos problemas, pero solamente a través de programas orientados a la mujer, pero fuera del area de la construcción. Por razones culturales, y debido a la relativa prosperidad, las mujeres generalmente no trabajan en Santa Cruz. Trabajan solamente cuando la familia este en una situación de pobreza extrema. Como resultado, a diferencia de El Alto, existe un casi tabu contra mujeres que trabajan en construcción. Por cierto, la Municipalidad y las empresas constructoras que participan al APT, rechazan cualquier noción de incluir a mujeres como participantes en los proyectos de infraestructura de gran escala que dominan el programa APT Urbano en Santa Cruz. La sofisticación técnica, la preocupación por la eficiencia por parte de la Municipalidad y los contratistas privados, y los caracteristicas culturales en los proyectos de gran escala, hacen virtualmente imposible emplear mujeres y ninguna trabaja en estos. Los representantes municipales reconocen que las mujeres pueden ser empleadas efectivamente en los proyectos más pequeños y/o comunales que constituyen el segundo componente del APT Urbano.

3. Suficiencia de la Dotación

La dotación (52.7 kg) actualmente consiste de 22.5 kg de harina de trigo, 16 kg de harina de maíz, 13 kg de arroz boliviano, y 1.2 kg de sal yodada boliviana; ha cambiado su composición cuatro veces durante AF 92 debido a la no disponibilidad de un u otro producto o a la suspension de la entrega de aceite vegetal estadounidense en el programa Título II. Como muestra la Tabla 6, la dotación tiene un valor de venta al precio por menor de Bs. 58.21 y provee aproximadamente 43% de los requerimientos para un hogar de siete miembros de acuerdo a precios en el mercado local durante el Estudio.

Cuando la composición de la dotación no es aceptable, resulta en la ineficiencia del proyecto APT Urbano. A pesar de las negociaciones y respuestas a las fuerzas del mercado que caracterizan los pagos APT Urbano en Santa Cruz, las entrevistas revelaron un descontento importante con la dotación por esta y otras razones. En la práctica, el trabajador típico recibe menos del 50% de su salario en alimentos. Debido a que puede trabajar en cualquier otro lugar por el salario mínimo en efectivo, la dotación provee un incremento neto insignificante al ingreso y a la disponibilidad familiar de alimentos. A diferencia del El Alto, donde salarios alimenticios pagados a mujeres son la mejor forma de asegurar su consumo, los problemas del control masculino sobre el ingreso aparentemente son menos severos en Santa Cruz. En cualquier caso, los hombres muestran un rechazo a aceptar alimentos y no existe la posibilidad de sustituir la labor masculina por femenina dentro del programa. Si los salarios en Santa Cruz deben ser pagados en alimentos en vez de efectivo, la dotación (incluyendo tipos de productos y cantidades) debe conformarse tan precisamente como sea posible a las preferencias alimenticias de los trabajadores.

TABLA 6

Composición, Precio al Detalle, y Valor Calórico de la Dotación Santa Cruz de la Sierra, Bolivia

La Dotación	Cantidad Kg/mes	Valor por menor Bs/mes	Valor calórico Kcals/mes
Harina de trigo	22.5	39.60	82,125
Harina de maíz	16.0	22.80	58,080
Arroz	13.0	16.90	47,320
Sal yodada	1.2	0.48	-----
TOTAL	55.7	85.21	187,525

Aunque los alimentos APT Urbano no mejoran significativamente la seguridad alimentaria de las familias individuales, si representan, de manera global, una adición a los fondos salariales disponibles a la Municipalidad por trabajo temporal y construcción de infraestructura. Desafortunadamente, debido a que la Municipalidad no tiene los recursos en efectivo y los trabajadores no aceptan salarios enteros de alimentos, mucha de la contribución Título II es monetizada indirectamente y es usada para satisfacer las necesidades de efectivo de las empresas y los trabajadores.

4. Rediseño del Proyecto

Es claro que la Municipalidad ha usado los alimentos Título II para generar empleo sustancial y para apoyar el desarrollo infraestructural necesario. Estos resultados, sin embargo, podrían haber sido alcanzados en forma mucho más eficiente con el pago total de salario en efectivo. Los representantes de la Municipalidad y de las empresas, los subcontratistas, y los trabajadores, todos coincidieron en que si bien los salarios en alimentos eran mejor que nada, causan molestias, son ineficientes, y mucho menos satisfactorios en todo aspecto que el dinero.

El Proyecto APT Urbano de Santa Cruz presenta un clásico ejemplo del dilema que enfrentan los programas APT Urbanos. Está claro que el dinero en vez de los alimentos sería más apropiado para el pago de salarios. Está igualmente claro que Santa Cruz tiene programas de salud, educación, e de generación del ingreso para mujeres, en los cuales mujeres nutricionalmente vulnerables aceptarían salarios en alimentos. Además, el Alcalde y su personal están preocupados en mejorar la alimentación de grupos vulnerables, e indican su deseo de desarrollar una estrategia de seguridad alimentaria incluyendo un programa de educación nutricional que podría mejorar el uso de alimentos APT por los consumidores.

Este análisis sugiere que USAID/Bolivia debería revisar las donaciones financieras a las ONGs y a los programas gubernamentales junto con el financiamiento APT Urbano en los proyectos municipales de gran escala, identificando como movilizar dinero de otros programas a la Municipalidad, y por otro lado, transferir alimentos del programa municipal de gran escala a ONGs y programas gubernamentales que podrían usar los recursos alimenticios de manera más eficaz.

En otras palabras, si los alimentos pueden ser movilizadas donde pueden ser utilizadas mejor y tener un impacto mayor, con el dinero dirigiéndose hacia la Municipalidad, donde puede ser usado más efectivamente, todo los programas se beneficiarían. Además, debido a los costos asociados con el programa APT Urbano, la Munucipalidad aceptaría por ejemplo, $US 8.00 en efectivo para reemplazar $US 10.00 en alimentos, lo que significa que se podría ofrecer a las agencias voluntarias y gubernamentales 25% más (10/8 = 125%) del valor en productos Título II del que ahora reciben en efectivo.

Los representantes municipales respondieron favorablemente a la propuesta de redistribución, y con algo más de incentivo podrían revisar sistemáticamente las posibilidades del intercambio de los recursos en efectivo y en alimentos entre los dos componentes del proyecto APT Urbano. En el componente de pequeña escala, por ejemplo, el uso incrementando de los alimentos podría estimular más proyectos en areas marginales y el uso de pequeñas empresas o trabajadores de bajo ingreso. El efectivo, previamente empleado para tales propósitos, podría luego ser convertido en salarios en los proyectos urbanos de mayor escala.

Muchos canales de drenaje, ahora incluídos en el componente de gran escala, podrían convertirse en proyectos comunales, empleando más mujeres y tratando menos contratistas privadas. Además, salas de clase, puestos sanitarios, y otros aspectos de infraestructura pueden ser incluídos en la categoría de proyectos de pequeña escala. Si, por ejemplo, el balance actual

de 2,000 TM en el componente de gran escala y 1,000 TM para los proyectos de pequeñas escala podrían ser intercambiados, las ventas de los alimentos Título II podrían disminuir significativamente y el uso de los alimentos sería más eficaz.

Las redistribuciones propuestas anteriormente requerirán de ingenio considerable y algunos ajustes complicados. Además, los recursos monetarios y alimenticios, tal vez no sean tan intercambiables en el presupuesto municipal como es requerido para hacer un intercambio del 100% de dinero y alimentos como se contempla. Sin embargo, en la medida enque los alimentos Título II pueden ser usados más apropiadamente, y especialmente en los proyectos femeninos, la contribución a la seguridad alimentaria puede ser incrementada drásticamente sin ninguna reducción de logros de infraestructura urbana, empleo temporal, o cualquier otra meta. Si la monetización no puede ser incrementada y el dinero no está disponible de otros fuentes, la redistribución y el reajuste de recursos son las mejores formas de preservar el esfuerzo infraestructural de Santa Cruz sin continuar el modelo actual. Si el sistema de monetizacion de los alimentos Título II no es posible, se deja claramente establecido que el uso de recursos del programa Título II en proyectos de gran escala es viable para mantenar el nivel de infraestructura sin los previos ajustes.

Si las redistribuciones propuestas en este Reporte no pueden ser implementadas, el pago de salarios en alimentos debe mantenarse. Los impresionantes logros técnicos de la Municipalidad serían aún mayores si pudieran utilizar recursos monetarios en vez de alimentos, pero, si el APT Urbano es la única alternativa, todos los involucrados, incluyendo el equipo WINS, coinciden de que debe mantenarse. Sin embargo, hasta la fecha, la experiencia sugiere que la sustitución por dinero a través de la monetización u otros medios es preferible al modelo actual.

5. Sustentabilidad

Los oficiales de la Municipalidad de Santa Cruz muestran preocupación y capacidad considerables para mantener la infraestructura construida con la ayuda de recursos APT. Los grupos municipales, de manera rutinaria, limpian, reparan y restauran infraestructura que fue construida por empresas privadas. Mientras que unos pocos proyectos usan el APT urbano para compensar al personal de mantenimiento de canales y otros trabajos similares, la sustentabilidad depende de la asunción municipal de mantenimiento. Además, el empleo temporal de gente pobre para tareas de baja categoría tales como la limpieza y el mantenimiento ha sido desacreditado en programas APT. Tales actividades proveen solo un pequeño beneficio directo a los trabajadores, y desalienta el mantenimiento sostenido de la infraestructura construida.

La Municipalidad y los empleadores privados están menos preocupados de la sustentabilidad de los beneficios a los empleados. Los proyectos proveen empleo temporal, y si los alimentos cesan, los trabajadores retornan al mercado laboral con pocas destrezas adicionales o beneficios directos. La Municipalidad administra una extensa variedad de programas sociales pero ninguno está dirigido especificamente a los trabajadores del programa APT Urbano. Es difícil identificar iniciativas que podrían servir hasta esta joven población amorfa y móvil. Comparada con los participantes APT urbanos de otros proyectos bolivianos,

estos pequeños grupos de trabajadores no calificados están mucho mejor y disfrutan de mayor seguridad alimentaria. Los recursos Título II pueden estar mejor dirigidos a grupos con mayor inseguridad alimentaria.

Santa Cruz ofrece un ejemplo excepcional de administración municipal en Bolivia. La Municipalidad está construyendo infraestructura, financiando las etapas iniciales de construcción efectivamente. La Municipalidad recuperará los costos totales de todos los trabajos terminados a través de impuestos y cuotas a los usuarios. Desafortunadamente esto significa que los trabajadores no calificados no recibirán beneficios directos además de los salarios, ya que en última instancia serán obligados a pagar por la infraestructura mejorada. De la misma manera, el APT Urbano está mejor reservado para actividades comunales en los cuales los pequeños incentivos pagados generan beneficios permanentes que compensan los sacrificios de los trabajadores.

D. Impacto de Seguridad Alimentaria Nacional y Comunal del APT Urbano en Bolivia

La adición del APT a los programas de trabajo público ya existentes en las municipalidades bolivianas mejorarían la seguridad alimentaria local, por lo menos temporalmente, si la migración no excedería el volumen de alimentos recibidos y asíno reducir la disponibilidad alimentaria per cápita. En Santa Cruz, por ejemplo, donde la población creció un 6% en 1992, la recepción de 1,200 TM de productos Título II permitió mantener la disponibilidad per cápita. Esta es una contribución importante a la seguridad alimentaria comunal, pero es primordialmente manifestada a través de pequeñisimas adiciones a muchas familias individuales en vez de producir un cambio visible.

Cuando el APT Urbano provee de trabajo, los participantes no compiten con otros por la cantidad limitada de empleo o alimentos en el mercado. Con menos personas ahora en competencia, aquellos que quedan, están marginalmente mejor en términos de ingreso y seguridad alimentaria, porque la cantidad fija es dividida entre menos personas. Sin embargo, cuando la tasa de migración excede el ritmo de crescimiento en la disponibilidad de alimentos, incluyendo alimentos Título II, el efecto red de seguridad, es reflejado solamente en la conclusión obvia de que las cosas estarían aun peor sin los recursos de APT.

Conclusiones similares se tienen a nivel nacional. Los alimentos Título II que totalizaron 8,045 TM en 1991, claramente lograron una mejora en la seguridad alimentaria boliviana. El Programa es un vehículo especialmente eficaz para proveer la seguridad alimentaria en otros dos aspectos. Primero, como la encuesta y las entrevistas del Estudio aclararon, el APT Urbano mejora el acceso directo a los alimentos, porque virtualmente todos los alimentos pagados como salarios serán consumidos por personas nutricionalmente vulnerables con acceso inadecuado a los alimentos requeridos por sus familias. En El Alto, los participantes ya consumen la mayor parte de la dotación recibida. Segundo, los programas urbanos mejoran la seguridad alimentaria indirectamente a través del impacto de mejoras infraestructurales de agua y saneamiento por la salud familiar y la utilización de nutrientes. Los caminos construidos con la ayuda de alimentos Título II contribuyen al desarrollo económico general, en última instancia el factor más critico para mejorar la seguridad alimentaria nacional.

Aunque alguna evidencia de trueques o venta fue encontrada en Cochabamba, sacar la harina amarilla de maíz de la dotación y reducir la capacidad de los participantes para ganar más de los requerimientos familiares ayudará a asegurar el consumo total de los productos recibidos. En Santa Cruz, si los alimentos son intercambiados del componente gran escala al componente pequeña escala, los participantes también consumirán la mayor parte de la dotación. El efecto de susitución, por donde las personas reducen sus gastos alimenticios cuando reciben alimentos donados, sera drásticamente reducido, porque los recursos Título II irán a trabajadores que desean y necesitan los alimentos.

La inquietud boliviana por los efectos de desincentivo que originan los productos donados, impide al incremento en monetización que podría mejorar el impacto del programa APT sustancialmente. Los participantes entrevistados fueron unánimes en pedir que las dotaciones APT incluyan aceite vegetal y leche. La monetización de la harina de trigo, más las recaudaciones a ser utilizadas para adquirir aceite local, o la inclusión de aceite vegetal en los envíos, respondería a las necesidades fuertemente sentidas de los pobres en Bolivia y fortalecerían el programa urbano. Sin embargo, ninguna opción es posible bajo la postura actual del Gobierno Boliviano. Las conclusiones de este Estudio concernientes a los fuertes deseos de aceite vegetal de la población objetiva, deberán ser un argumento útil en la negociación de un Programa APT más eficaz.

A pesar de las calificaciones y reservas expresadas por las consecuencias de seguridad alimentaria del Programa APT Urbano, el equipo WINS desea enfatizar que las contribuciones al nivel nacional y en la comunidad hechos por el Programa son muy positivas. El proyecto APT Urbano estableció y ha alcanzado metas de empleo temporal para proveer una red de seguridad y mucho construcción de infraestructura. Al establecer marcos institucionales y sistemas operativos destacados en APT, USAID/Bolivia ha preparado el camino para un planeamiento a largo plazo, no siendo una estraetgía de emergencía por partes del APT Urbano, contribuyendo a la seguridad alimentaria de Bolivia.

V. LA INFLUENCIA DE LOS PROGRAMAS APT RURALES

El equipo WINS ha analisado tres diseños del APT Urbano muy diferentes, los cuales permiten hacer comparaciones muy útiles. Tan distintos como son los tres proyectos, sin embargo, los tres comparten orígenes comunes en el modelo APT Rural tradicional. Debido a su influencia, un proceso histórico en el cual la disponibilidad de alimentos Título II y la preocupación para aliviar el desempleo y las consecuencias del ajuste estructural económico llevaron a la aplicación del modelo APT bien establecido y probado a nuevos propósitos en un contexto diferente. A pesar de las buenas intenciones, este proceso ha generado resultaods no anticipados que hacen el programa urbano menos efectivo que podría ser. El siguiente paso debe examinar como el modelo tradicional de APT Rural continua influyendo en el diseño y la implementación del programa APT Urbano de hoy.

El APT como Incentivo para el Desarrollo Comunitario: Bajo el modelo tradicional, el APT proporcionó claramente un modesto incentivo suplementario a los grupos de desarrollo comunitario que trabajan para su propio beneficio. Los grupos usaban los alimentos para estimular la participación de sus miembros más pobres, quienes no podrían de otra forma ser voluntarios en proyectos comunitarios. El trabajo era descansado y de corta duración, y las dotaciones eran un porcentaje pequeño del ingreso familiar y de los presupuestos alimenticios. Los pobres se sacrificaban, pero también lo hacían todos los demás, ya que todos compartían el trabajo. En el APT Rural, los suministros adecuados de herramientas estaban disponibles, y todos los participantes se beneficiaban directamente y sustancialmente de los proyectos cumplidos.

De Incentivo Suplementario a Salario a Pleno Tiempo: En 1986, cuando la Municipalidad de La Paz, los patrocinadores cooperadores y la oficina de USAID/Bolivia por primera vez tomaron el APT Urbano con seriedad, los proyectos se parecían al modelo tradicional. Sin embargo, los éxitos tempranos, el deseo de infraestructura, y el contexto económico pronto llevaron a la Municipalidad a usar el APT como "incentivo" en proyectos más grandes tales como la construcción de caminos y alcantarillado, a menudo en areas muy distantes de las comunidades de los trabajadores. El tiempo de trabajo para las tareas requerían ganar una dotación más sustancial, frecuentemente a un nivel de empleo a pleno tiempo. Los trabajadores tenían poco tiempo libre para ganar ingresos monetarios y, por lo menos temporalmente, se hicieron dependientes del trabajo y de los alimentos para sobrevivir.

La duración del empleo también se expandió. En Cochabamba, por ejemplo, algunos trabajadores han estado "en el programa" por un lapso de cuatro años. Las dotaciones APT se han convertido en un grande y crítico porcentaje de los ingresos familiares y del presupuesto alimenticio, un resultado de ningun modo deseado por el Programa. La necesidad de vender o cambiar los alimentos recibidos se incrementó, ya que las personas no tenían tiempo de ganar dinero para gastos no-alimenticios.

En vez de ser un suplemento, los alimentos Título II a menudo simplemente reemplazaron los ingresos desesperadamente bajos e inseguros que los trabajadores ganaban anteriormente. Las dotaciones continuaron siendo vistas como "incentivo" por los patrocinadores cooperadores, mientras que ahora estaban sirviendo como salarios para empleo de casi pleno tiempo. El deseo de infraestructura impulsaba las tareas hasta el punto en que la compensación al trabajador estaba muy por debajo del salario mínimo. Esto es especialmente cierto en El Alto. Los vecinos más afortunados ya no ofrecíanse como voluntarios, y los trabajadores APT urbanos se hicieron indispensables por lograr el impresionante esfuerzo de infraestructura que estaba siendo montado. Desesperados por el empleo, aceptaron la situación como se les presentaba.

Las organizaciones comunitarias se convirtieron en empleadores de grupos de trabajo y los grupos mismos se convirtieron en impresionantes ejemplos de democracia, cohesión organizacional y efectividad. Sin embargo, los trabajadores económicamente y nutricionalmente vulnerables, a menudo sin herramientas y expuestos a riesgos de daños físicos, ganaban sustancialmente menos que los trabajadores comparables en el sector privado. Aunque la baja compensación permitía a las municipalidades dar empleo temporal a más personas, era muy poco

consuelo para los trabajadores. Las entrevistas sugieren que muchos de esos trabajadores quienes no son más voluntarios, sienten que están siendo llamados para hacer sacrificios mientras que otros disfrutan los beneficios de su trabajo.

En breve, los niveles de compensación y las cargas de corto plazo que existen en un programa APT de tipo incentivo y de orientación comunitario, se tradujen mal en un programa de empleo e infraestructura de más largo plazo. El programa APT Urbana actual falla en distinguir entre el modelo tradicional y los nuevos proyectos urbanos aunque sus consecuencias de seguridad alimentaria difieren dramáticamente. Cuando los alimentos sirven como un incentivo pequeño, pero claramente suplementario, las familias disfrutan de un incremento breve de seguridad alimentaria. Pero cuando la dotación Título II se convierte del nivel incentivo a la principal fuente de la dieta familiar, y los participantes del Programa quedan con poco tiempo para ganar otros ingresos, hay nada más que una pequeñisima mejora en la seguridad alimentaria de familias individuales, aunque el programa sí beneficia a un gran cantidad total de familias.

VI. MEJORANDO LAS CONSECUENCIAS DE INGRESOS, SEGURIDAD ALIMENTARIA, Y NUTRICION DEL APT URBANO

Este Estudio muestra que los tres modelos de APT urbanos en Bolivia, tienen consecuencias muy diferentes para el ingreso, la nutrición y la seguridad alimentaria de las familias participantes, debido a sus variaciones. Basado en hallazgos del equipo WINS, entrevistas y examen de documentos, el Reporte ha descrito el impacto del APT Urbano en Bolivia, y ahora presenta un marco más general, aplicable para diseñar y evaluar la seguridad alimentaria y la nutrición de proyectos APT en Bolivia y alrededor del mundo.

A. Grupos y Trabajos Objetivos

Las consecuencias del APT para nutrición y seguridad alimentaria pueden mejorarse si los proyectos se dirigen a 1) las areas y comunidades de bajo ingreso; 2) los trabajadores (o familias) mas pobres; y 3) los trabajos públicos, por tipo y ubicación. Más específicamente, un proyecto APT tiene a dar su mayor contribución a la seguridad alimentaria si: se enfoca a las comunidades marginales y de menor ingreso, emplea a los trabajadores más pobres con los menores posibilidades de empleo, y selecciona trabajos públicos tales como saneamiento (en vez de parques).

Los factores culturales podrían influir como enfocar a los programas para maximizar los impactos de seguridad alimentaria. Por ejemplo, este Estudio muestra claramente que, en Bolivia, donde las mujeres tienen control de los alimentos (y los hombres controlan el ingreso en efectivo), y tienen el acceso mínimo a fuentes alternativas de trabajo y dinero, el APT Urbano puede alcanzar un impacto más grande de seguridad alimentaria al pagar salarios en forma de alimentos a mujeres de mínimos ingresos.

Aunque los objetivos de empleo e infraestructura pueden a veces discrepar con preocupaciones de seguridad alimentaria o nutrición, pero en la mayoría de los casos,

diseñadores de proyectos deberán estar en posibilidad de satisfacer ambos objetivos. El Estudio boliviano muestra que una población nutricionalmente vulnerable puede estar el grupo objetivo sin costos adicionales al programa, sin sacrificio de logros de infraestructura, y en una forma que permita el uso optimo y segun las intenciones del APT en el contexto boliviano.

En el Proyecto APT del El Alto, por ejemplo, las metas de desarrollo e infraestructura de la Municipalidad coinciden ampliamente con las preocupaciones de seguridad alimentaria y nutrición. Los impactos favorables potenciales para nutrición y seguridad alimentaria fueron mejorados al enfocar un area claramente deprimida y luego, dentro de ella, autoseleccionando mujeres trabajadoras de familias de alto riesgo nutricional. Aunque los trabajos públicos de este proyecto generalmente no son percibidos como de beneficio directo a los trabajadores, los caminos mejorados, por ejemplo, eventualmente fortalecerán la seguridad alimentaria al bajar los costos de distribución de alimentos y mejorar el bienestar económico general.

En Santa Cruz, por otra parte, el impacto potencial de seguridad alimentaria y nutrición fue limitado debido al contexto económico producido por una fuerza laboral joven y totalmente masculina, con muy pocos niños nutricionalmente vulnerables en sus hogares. El grupo de Cochabamba, compuesto por ex-mineros con pensiones, destrezas competitivas en el mercado laboral y posibilidades para empleo alternativo en el sector privado, también presentaron menores posibilidades para mejorar la seguridad alimentaria que para las mujeres de El Alto.

B. Suficiencia de la Dotación: Tamaño y Composición del Paquete de Alimentos

Tamaño de la Dotación: El tamaño de la dotación requerida para proveer de seguridad alimentaria temporal depende del dinero, tiempo, y energía (calórias) que tienen los miembros de la familia para suplementar su paquete de alimentos APT. Más importante que la cantidad, la composición y el contenido nutritivo de la dotación son: a) el tiempo y la energia requeridos para realizar las tareas establecidas para ganarla y b) la cantidad de dotaciones por mes que una familia esta permitida ganar.

En otras palabras, la misma cantidad de dotación puede ser adecuada si puede ser ganada en ocho o nueve dias; se hace inadecuada si puede tan sólo ser ganada en dieciseis dias. Incrementando la dotación en un programa, o reduciéndola en otro no es la solución. En efecto, la "dotación" es solamente una entrada de contabilidad conveniente. Cuando los participantes bolivianos del APT dijeron "la dotación debe ser mayor," generalmente querían decir "hagan las tareas más fáciles y permítamos ganar más dotaciones." La suficiencia nutritiva de la dotación también es un concepto inaplicable, excepto en relación al tiempo requerido para ganarla.

En casos como El Alto, donde la dotación ahora constituye la fuente mayor del ingreso familiar (de 60 % a 95 %) y del presupuesto alimenticio de los participantes APT, esta dotación es muy pequeña para mejorar la seguridad alimentaria sensiblemente. Por ejemplo, una mujer trabajando cuatros dias (32 horas), por una dotación está gastando 80% de su semana laboral para ganar más o menos 50% de sus necesidades familiares. Bajo estas circunstancias, el

beneficio principal del programa para la mayoría de trabajadores radica en la estabilidad del empleo temporal, de acuerdo a las entrevistas, en vez del incremento percibido al ingreso familiar o a la seguridad alimentaria.

Si el Programa APT Urbano continúa empleando a gente casi a pleno tiempo, aún temporalmente (de manera que la dotación sea casi el único recurso alimenticio de la familia), el Programa debe permitir a los trabajadores ganar suficiente comida para satisfacer sus necesidades familiares. Alternativamente, el Programa debe reducir el tiempo requerido para ganar la dotación, de modo que las familias tienen suficiente tiempo sobrante para ganar otro ingreso y suplementar dicha dotación. En El Alto, por ejemplo, las tareas son tales (toma un mínimo de 16 dias ganar la dotación) que la presente prohibición en contra de ganar más de un dotación es superflua. En Cochabamba, donde los requerimientos de trabajo son más pequeños, los trabajadores ganan 200 por ciento de las necesidades de seguridad alimentaria familiar, sugiriendo que se necesita alguna modificación. Oportunidades para llenar más de una dotación podrían estar basado en el tamaño de la familia, sus necesidades nutricionales, o el total del ingreso familiar. Bajo los arreglos actuales, todas las familias reciben la misma dotación.

Composición del Paquete de Alimentos: Los alimentos incluídos en el paquete actual son nutricionalmente ineficientes, comparados con los alimentos locales que podrían ser adquiridas, si se dispondría de más fondos de monetización. Los 56 kg recibidos por la mayoría de trabajadores cada mes tienen un valor de venta al por menor de Bs. 85 (Ej. en El Alto) y proveen alrededor de 200,000 kcals. Gastando Bs. 445 (60% de Bs. 742 costo total de la canasta familiar) para suplementar la dotación, las necesidades nutricionales mensuales para una familia de 7 miembros (504,966 kcals) pueden ser satisfechas. Un examen de precios alimenticios locales, en cada uno de los tres lugares, indicó que una cantidad equivalente de calorías y nutrientes puede ser obtenida de un menú local completamente aceptable (ver el Apéndice III por una dieta de costo mínimo segun los precios de venta al por menor en El Alto).

Las harinas de maíz y trigo en la dotación son ampliamente aceptadas por las familias participantes en el APT en El Alto. El azúcar y la sal yodada son también consumidas totalmente sin quejas en los tres lugares, pero la harina de maíz no fue aceptada en Santa Cruz o Cochabamba. Las lentejas en El Alto, los frijoles en Santa Cruz, y el trigillo (bulgur en inglés), a veces incluido, presentaron problemas de aceptabilidad. Sin embargo, las familias participantes expresaron su preferencia por la re-inclusión de aceite vegetal en la dotación. El aceite ha sido reemplazado por cantidades crecientes de harina de trigo y de maíz, para mantener el valor de la dotación ya que el Gobierno Boliviano, en 1991, rehusó permitir más envíos. El uso de fondos de monetización para adquirir arroz, azúcar, y sal yodada bolivianos ha sido introducido, pero no tiene a crecer, ya que el incremento de monetización está también prohibido por las politicas gubernamentales.

Excepto para incrementar la eficiencia nutritiva de la dotación, mediante la sustitución de algo de la harina de trigo por aceite, una fuente de calorías de bajo costo, no hay razón para modificar los productos. Como se vea en la Tabla 7, el costo al individuo de proveer 1,000 kcals de harina de trigo es Bs. 0.48 (a Bs. 1.76 el kg y 3,650 Kcals/kg). El costo de proveer la misma energía de aceite vegetal es Bs. 0.42 (a Bs. 3.72 el litro y 8,800 Kcals/litro). Podría

tener sentido el ofrecer diferentes combinaciones de alimentos en el paquete APT en los diferentes lugares basándose en preferencias alimenticias locales.

TABLA 7

Costos Comparativos al Detalle de Harina de Trigo y Aceite Vegetal (Basados en Precios del Mercado)

Productos	Precio/Unidad	Kcals/unidad	Costo/1,000 Kcals
Harina de trigo	1.76Bs/kg	3,650 Kcal/kg	0.48 Bs/1,000 Kcals
Aceite vegetal	3.72Bs/kg	8,800 Kcal/kg	0.42 Bs/1,000 Kcals

Un cambio parcial de harina a aceite, consistente con los patrones de consumo de alimentos locales reduciría por lo tanto sensiblemente el costo de la distribución de una cantidad fija en la dotación, sin sacrificar ningún otro nutriente. En otras palabras, al no incluir aceite vegetal en la dotación, significa que la contribución a la seguridad alimentaria está siendo adquirido a un precio mayor al necesario. Los participantes que reciben una dotación sin aceite se comportarían razonablamente si vendiesen harina de trigo y usáran el dinero para comprar aceite.

C. Selección y Diseño de Proyectos

La selección de trabajos de infraestructura tiene implicaciones importantes para la seguridad alimentaria de la familia y la comunidad. La prioridad de USAID/Bolivia para saneamiento básico (alcantarillado y agua, por ejemplo), contribuye a la utilización (de nutrientes) de la seguridad alimentaria a través de la reducción de enfermedades e infecciones. La construcción y el mejoramiento de caminos, la otra prioridad infraestructural, apoya al desarrollo económico en general, mejora el acceso a los mercados de alimentos y servicios de salud, e incrementa el valor de patrimonios tales como edificios sobre los caminos mejorados.

Mientras que se vea la importancia de las mejoras infraestructurales por la seguridad alimentaria communitaria y el desarrollo municipal, el método actual de seleccionar a los proyectos plantea problemas acerca de la distribución de beneficios y, por lo tanto, el impacto por la seguridad alimentaria familiar.

En El Alto, por ejemplo, aunque algunos grupos de trabajo femeninos son empleados en sus propios vecindarios, otros se necesitan en diferentes lugares. Debido a que realizan solamente tareas no calificadas, y que la Municipalidad favorece a proyectos de construcción de calles, los grupos de trabajo frecuentemente son similares a los jornaleros asalariados, excepto por su menor compensación. Sus únicos beneficios directos vienen de los alimentos ganados por empleo temporal. Cuando el trabajo y los alimentos se terminan, los participantes retornan a sus situaciones anteriores.

Aun cuando trabajan en sus propias comunidades, donde los beneficios directos de un proyecto suplementan sus modestos beneficios alimenticios, los participantes APT urbanos sacrifican mucho más que otros miembros de la comunidad, quienes, a lo sumo, pagan un valor pequeño a los costos de proyecto. Los salarios a los grupos de trabajo APT son tan bajos que, aun si no pudieran ganar más en algún otro sitio, los miembros del grupo están haciendo claramente mucho más de su parte en el "esfuerzo comunitario." Cuando trabajan lejos del hogar, sacrifican aún más, ya que la población en general disfruta de infraestructura de bajo costo debido a sus sacrificios.

Mientras que existen otras buenas razones para emplear a mujeres cerca de sus hogares, tales como reducir el tiempo de viaje o mejorar el cuidado de los niños; las ventajas de los beneficios directos, aun cuando limitados, constituyen una importante razón para la consideración de selección de proyectos y asignación de trabajo. Mientras más trabajan los participantes del APT urbano por el beneficio de otros, más grande se hace el desequilibro de ingresos entre ellos y el resto de la sociedad. Aunque la red de seguridad del APT puede mantenerlos a ellos y a sus familias vivos, la contribución a la seguridad alimentaria familiar es pequeña y temporal. Aun cuando aumentados por los beneficios directos de un proyecto urbano comunal, el Programa necesita sacrificio del grupo que tiene menos capacidad para soportarlo.

Por buenas razones de desarrollo, seguridad alimentaria y distribución de ingresos, la selección de proyectos y otros aspectos relacionados (Ej. tareas de trabajo, compensación), del APT Urbano, necesitan atención en Bolivia y en todo el mundo. Compensar a mujeres pobres al valor alimenticio menos del salario mínimo por realizar trabajo pesado que beneficia a otros mucho más que a ellas mismas, es desarrollo ineficiente, un pobre metodo de aborda la seguridad alimentaria, y resulta en un distribución de ingresos desequilibrado.

Métodos al Rediseño del Programa: El Programa APT Urbano no ha sido diseñado como un programa de seguridad alimentaria. Los objetivos primarios son la construcción de infraestructura y la provisión de empleo. Sin embargo, por razones de desarrollo y por el nuevo enfásis de A.I.D. en la seguridad alimentaria, es importante diseñar la implementación del programa en direcciones favorables a la seguridad alimentaria, especialmente cuando esto puede ser realizado sin poner en riesgo los objetivos principales.

Aun cuando las limitaciones de recursos mantienen la compensación baja en los proyectos APT urbanos, la seguridad alimentaria de los participantes puede ser mejorada, sin incrementar los costos o perjudicar las metas de infraestructura y de empleo del Programa APT Urbano, mediante:

* Incrementar la productividad laboral.

* Mejorar el consumo alimenticio en los hogares (Ej. a través de intervenciones no técnicas que reducen los costos alimenticios y mejoran las condiciones sanitarias).

* Incrementar los beneficios sostenibles (Ej. a través de la capacitación, "escaleras de trabajo," y union del sector informal al Programa).

Las tres categorias de rediseño (productividad, intervenciones no técnicas y beneficios sostenibles) se sobreponen, debido a que la capacitación, por ejemplo, también mejora la productividad. Además, algunos elementos de rediseño pueden rendir una ganancia sin costo neto al Programa, y otros pueden ser beneficios complementarios o acciones de desarrollo social, tomadas por razones no económicas.

1. Incrementando la Productividad

A diferencia de una empresa privada donde las ganancias de productividad a menudo conducen a despidos, una productividad mejorada en APT Urbano permite a la Municipalidad alcanzar mayor volumen de producción físico de cualquier presupuesto Título II, con la misma cantidad de trabajadores o más. Si lo prefiere, la Municipalidad puede mantener un nivel de resultados y usar las ganancias de productividad para incrementar las compensaciones a los trabajadores. Una combinación de las dos posibilidades es el resultado más común.

Si se incrementa la productividad, existiría una compensación mayor para los trabajadores (la misma dotación por tareas que requieren menos dias de trabajo) se hace posible sólo al sacrificar resultados físicos. Los representantes de Acción Comunal del El Alto, preocupados por la baja compensación ganada por los trabajadores, difieren en su balance preferido ("trueque") entre nivel salarial y prodcción. Las Municipalidades, los patrocinadores cooperadores y el USAID/Bolivia parecen no haber considerado explicitamente este asunto.

Esta fuera del alcance de este Reporte recomendar un nivel de incentivo (salario) "correcto," ya que eso depende de la política de equidad y mucho más. Sin embargo, WINS ve que una consideración informada del balance apropiado entre objetivos económicos y sociales, con completos conocimientos de costos y consecuencias de los opciones, es un requerimiento prioritario para mejorar el Programa APT Urbano. La pregunta "qué precio por infraestructura" encierra el dilema que los ejecutivos de programa deben considerar.

Ya en 1988, un reporte de evaluación (DEVRES, 1988) identificó la necesidad de rediseñar los programas APT urbanos de Bolivia para incrementar la productividad de los trabajadores. Sin embargo, debido a que ese reporte tenía otro enfoque, no enfatizó las muy positivas implicaciones de una mayor productividad para la seguridad alimentaria familiar. Por ejemplo, si la productividad crece y los trabajadores pueden ganar la misma dotación con menos esfuerzo, habrá una reducción en el desgaste de energía individual (calorías) que ahora reduce el valor neto de la dotación para el hogar. La visión DEVRES 1988 sigue válida y debería haber traído respuesta inmediata. El presente Estudio continua las sugerencias anteriores, las

cuales trataron primordialmente con la provisión de herramientas, identificando otras maneras de hacer más eficiente el trabajador APT.

Charlas con el personal técnico municipal, en los tres proyectos analizados en detalle, confirmaron que un paquete de rediseño podría incluir: a) herramientas, especialmente carretillas, b) cuidado infantil (en proyectos APT donde las mujeres son trabajadoras), c) la provisión de bocadillos y comidas, d) pagos o premios como incentivo de grupo, para estimular el alcance de metas, y e) capacitación. Ya que es la posibilidad de rediseño más probable y más efectiva, lo siguiente trata primordialmente de mejorar la productividad proveyendo a los trabajadores con herramientas adecuadas. El Apéndice II es una Nota que ilustra como puede ser realizado sin costo neto al Programa.

Invirtiendo en Herramientas: Las Municipalidades actualmente usan mucho de los recursos alimenticios de Título II ineficientemete, al permitir que trabajadores sin destresas, empleados por el Programa trabajen a niveles de eficiencia mucho menores a su potencial. Mujeres llevando a los niños en sus espaldas y hombres como mujeres nutricionalmente vulnerables quedando todo el día con muy poco o ningún comida, trabajan ineficientemente. Además, cuando no se les provee de herramientas adecuadas, ya que no pueden comprarlas, ellos toman mucho más tiempo para culminar las tareas encomendades.

Paradojicamente, aunque la Municipalidad de El Alto ostenta cantidades sustanciales de equipo pesado y de tecnología sofisticada, a su Programa de Acción Comunal le falta suficientes picotas, palas, rastrillos y carretillas, y otras herramientas para permitir a los trabajadores trabajar efectivamente. En Cochabamba, donde la Municipalidad si provee de herramientas, la productividad de los trabajadores es significativamente mayor y como consecuencia parcial, la compensación es mucho mejor. Rendimientos adicionales de la inversion en carretillas pueden ser su contribución a reducir daños físicos, y su valor en ayudar a los trabajadores a llevar a casa las mercaderías recibidas.

Las estimaciones de incrementos en la productividad con mejor provisión de herramientas, dadas por tanto ingenieros como trabajadores en los tres lugares van de 50% a 100% o más. Como la Nota en el Apéndice II ilustra, una inversión en herramientas posibilitaría a la Municipalidad a incrementar su rendimiento infraestructural de una cantidad dada de recursos Título II. Como la Nota también enfatiza, una falta al hacer las inversiones necesarias radica de las características del Programa Título II, no de la carencia de oportunidades ventajosas.

Cuidado Infantil como Inversión en la Productividad: Los mismos principios se aplican al cuidado infantil y la provisión de alimentos nutritivos. En efecto, las mujeres que trabajan en el proyecto de El Alto a menudo trabajaron con sus niños llevados a sus espaldas y tenían tres o cinco niños menores de cinco años con ellas en el lugar de trabajo. Estos niños jugaban entorno a sus madres, mientras ellas trabajaban, a menudo en condiciones peligrosas, distrayéndolas de su trabajo y exponiendose a si mismos y a sus madres al peligro de daños físicos.

Todos los entrevistados reconocieron que un rudimentario cuidado infantil mejoraría la productividad, aunque las estimaciones de magnitud fueron más modestas que para las herramientas. Sin embargo, los costos son también mucho menores. En términos más simples, utilizando una dotación para posibilitar a una trabajadora cuidar a los niños de todas las demás, en vez de picotar todo el día, permitiría a todo el grupo producir más. Con un grupo de 50 trabajadores, esta redistribución de tareas no requeriría más de tres por ciento (3%) de incremento en la productividad de otras trabajadoras para completar el trabajo de infraestructura que realizaría la niñera.

A pesar de que un mejor cuidado infantil sería deseable, las entrevistas revelaron que, las circunstancias actuales, las mujeres trabajadoras no gastarían ningún dinero para eso. De esta manera el diseño de provisiones de cuidado infantil en los proyectos APT urbanos deben distinguir cuidadosamente entre modelos autofinanciados, tales como el arreglo primitivo descrito antes y programas de bienestar social financiadas fuera del Programa. Lo importante es reconocer que el cuidado de niños no necesita ser un acto de caridad, pero puede ser una sólida inversión económica para incrementar la productividad del trabajador. El Programa podría unirse o estimular, el desarrollo de microempresas dedicadas a la provisión de cuidado infantil mediante el incremento de la demanda de este tipo de servicio.

Suplemento Nutricional en el Trabajo: La evidencia de la investigación aclara que un suplemento nutricional apropiado incrementa el rendimiento del trabajador, particularmente en caso de trabajadores que son pobremente alimentados y envueltos en el trabajo físicamente arduo como en la mayoría de proyectos APT bolivianos.

La distinción entre inversión autofinanciada e intervención de bienestar social es difícil de hacer en Bolivia porque el costo de alimentar trabajadores adecuadamente, en relación a posibles incrementos de rendimiento, podría no ser una inversión "ventajosa." Sin embargo cuando los resultados externos al Programa son incluidos, tales como mayor resistencia a y pronta recuperación de las enfermedades, la intervención alimentaria se hace mucho más atractiva.

El problema de la efectividad de costos puede ser evitado, esperando hasta que la productividad haya sido incrementada por otros medios, y luego haciendo que las municipalidades usen parte de los ahorros, que de otra manera serían usados para pagar mayor compensación, para el pago de un "beneficio social" destinado a incrementar el consumo de alimentos por el trabajador en tiempos óptimos para incrementar la productividad. Esto mejorará la seguridad alimentaria individual y a la vez incrementa el rendimiento.

Incentivos de Grupo: Pagos de incentivo también pueden ser financiados de las ganancias de productividad alcanzadas por otros medios. Debido a que los grupos de trabajadores son coherentes y colaboradores, pequeños premios por logros excepcionales podrían motivar un mejor rendimiento del grupo.

2. Mejorando el Impacto en el Consumo de Alimentos en el Hogar y el Uso de Nutritentes

Ademas de las medidas que incrementarán la productividad, existen aún otras formas para fortalecer el impacto de seguridad alimentaria del programa APT Urbano, con muy poco o ningún costo adicional. Lo que sigue, tiene muy poca aplicación al modelo APT en Santa Cruz. Allí, la mayor parte de los alimentos Título II son distribuidos a través de empresas constructores privadas, quienes tienen muy poco interés en la seguridad alimentaria. Esta es otra razón para buscar alternativas a las empresas privadas actualmente involucradas en el APT Urbano, el cual es un programa con metas tanto sociales como económicas.

Conexión con otros Programas Sociales: Los grupos de trabajadores ofrecen una gran oportunidad para unir otros programas sociales al de APT. Como producto de años de trabajo de desarrollo comunal en Bolivia, dichos grupos son impresionantes instituciones con muchos lideres destacados. Además, los trabajadores sociales y promotores de Acción Comunal son recursos con gran potencial para ayudar a grupos de trabajadores a implementar actividades de desarrollo social económico que aumentarán el ingreso y la alimentación familiar.

Sin presentar un bosquejo de acciones para mejorar la seguridad alimentaria, y reconociendo las dificultades de intentarlos con recursos limitados, varias oportunidades obvias pueden ser identificadas. Los trabajadores sociales gastan tiempo innecesario con preocupación de eligibilidad en un Programa en el cual la autoselección es inevitable. Estos trabajadores sociales pueden reorientar sus esfuerzos en formas más acordes con su capacitación, y pueden ciertamente unir grupos de trabajadores con agencias de salud y programas de capacitación. Pueden también, con los promotores, trabajar con los grupos APT para asegurar que los ancianos y los enfermos reciban trato preferencial.

El transporte colectivo, las compras cooperativas, la exploración de oportunidades de capacitación ilustran otras posibilidades prometedoras. Muchos de los grupos ya realizan buenos esfuerzos cooperativos, especialmente en ganar sus dotaciones. Ellos distribuyen las dotaciones en forma ordenada y sería relativamente simple al mismo tiempo reducir los costos de aceite vegetal y otros alimentos, comprando al por mayor y vendiendo a cada miembro la pequeña cantidad que necesita.

Asegurar que las Condiciones de Trabajo sean Equitativas dentro y entre los Proyectos: El consumo y el uso de nutritientes por los participantes APT puede ser mejorado, diseñando las tareas para asegurar "pago por trabajo." El Programa APT urbano sufre de una standardización inapropiada de tareas requeridas para ganar una dotación mensual. El número de metros cúbicos de piedra a ser recolectadas, por ejemplo, sigue siendo el mismo, sin importar las diferencias de condición en los varios lugares. Otras desigualdades ocurren cuando las mujeres viajan más lejos, trabajan más tiempo y más duro, en condiciones más rigurosas, por la misma dotación que muchos hombres ganan por trabajos más fáciles.

Además, muchos trabajadores reclaman que una aplicación uniforme de las cantidades de las tareas; y a menudo los requerimientos iniciales de las tareas; son hecho sin tomar en consideración todas las actividades que se necesitan para completar las tareas encomendadas. Como resultado, se nos dijo repetidas veces muchos trabajadores trabajan sustancialmente más tiempo que el "tiempo oficial" para ganar su dotación mensual. En El Alto la rigida actitud del ADRA complica el problema. Este colaborador, del cual los ingenieros del El Alto dicen que impone las medidas a adoptarse, rechazan considerar la alteración de alguna hasta que se negocie un nuevo Convenio anual con la Municipalidad. Con un nuevo convenio en septiembre, es esencial que el establecimiento de tareas y las metas de rendimiento relacionadas sean más flexibles.

Para tratar dichos problemas, los grupos de trabajadores necesitan un procedimiento de diálogo para asegurar que el trabajo igualmente oneroso reciba un pago igual, sin importar quien lo realiza. Las promotoras, quienes han sido defensoras efectivas de sus grupos de trabajo, deben tener la capacidad de apelar a autoridades mayores, tales como el cuerpo tripartita (USAID, Municipalidad, y ADRA) sobre asuntos de establecimiento de tareas. Este es solamente otra aplicación del principio general que, aunque son trabajadores temporales, un manejo efectivo requiere que los participantes APT sean tratados con las consideraciones más acordes con otros empleados públicos.

D. Mejorando el Comportamiento del Consumidor en Vias Nutricionalmente Favorables, una Vez que la Compensación al Trabajador Pueda Ser Incrementada.

Los datos de los grupos focales y el análisis del incremento neto al ingreso familiar y la disponibilidad de alimentos indican que el impacto de los alimentos Título II distribuidos a través del programa APT Urbano, aunque sustanciales de manera global, ha sido insignificante en relación a familias individuales. Aunque las familias participantes disfrutan de un período de estabilidad incrementada en el trabajo, pocas experimentan un incremento neto en el ingreso o la disponibilidad de alimentos suficiente para inducir un cambio de habitos alimenticios. La literatura sobre el Programa Título II enfatiza que incrementos pequeños temporales en el suministro alimenticio familiar rara vez lleva a cambios significativos de habitos a largo plazo.

Lo que sigue asume que la compensación APT sera incrementada lo suficiente, por alguna combinación de productividad incrementada y reducción de tareas, para asegurar un aumento significativo al suministro alimenticio familiar.

Los datos y entrevistas indican que la manera de mejorar la seguridad alimentaria familiar, a través de cambios en los habitos del consumidor, es incrementar la compensación alimenticia de las mujeres trabajadoras, con productos que sean acordes con los hábitos alimenticios locales (en cantidad y composición). El impacto de seguridad alimentaria de un presupuesto de alimentos Título II dado puede también ser aumentado sustituyendo las fuentes de calorías y nutrientes de bajo costos por otros mayores. La inclusión de sal yodada producida localmente en la dotación, parece haber incrementado el consumo de ese producto.

La inclusión de otros insumos nutricionales en la dotación, o la distribución de vitamina A o Hierro en los lugares de trabajo, también influenciaría favorablemente la nutrición. La educación no formal acerca de la compra, almacenamiento y preparación de esos y otros alimentos pueden también mejorar el comportamiento del consumidor, pero solamente si los participantes APT Urbano son mujeres. La mayoría de hombres entrevistados durante el estudio se preocupaban solamente de los aspectos monetarios de las necesidades de alimenticios familiares.

Los precarios presupuestos alimenticios de las mujeres trabajadoras hacen que los incrementos en la compensación alimentaria sean consumidas casi totalmente de acuerdo con las necesidades nutricionales de los miembros familiares. El hecho que mujeres estan en el mercado laboral acceptando pago en alimentos indica la vulnerabilidad nutricional y necesidad extrema de estas mujeres.

En Santa Cruz las mujeres no pueden ser alcanzadas por el APT Urbano a través de trabajos de construcción, pero han sido empleadas en pequeños proyectos comunales, donde los horarios son más flexibles y el trabajo menos riguroso. En El Alto, donde los bajos salarios alimenticios desanimaron la participación masculina y el Proyecto evolucionó de antiguas distribuciones Título II a clubes de madres, más de 90% de la fuerza laboral APT Urbano es femenino. En Santa Cruz, los contratistas privados que usan alimentos Título II como pago parcial de salarios no emplearan mujeres. En El Alto, donde ADRA distribuye los salarios alimenticios directamente a los grupos de trabajo, la presencia de mujeres es incuestionable.

La Municipalidad de Santa Cruz distingue entre proyectos de infraestructura de gran escala y proyectos comunales de pequeña escala. La observación reveló, sin embargo, que muchos de los proyectos pequeños, tales como salas de clase o edificios comunitarios, también pueden ser clasificadas como infraestructura y, con los criterios de programas revisados podrían ser incluidos. Incremento en el empleo de mujeres no necesariamente significa menos

infraestructura, aunque podría significar una diferente mezcla de construcción. La falta de mujeres en la construcción de infraestructura radica en el enfásis de trabajos públicos de gran escala y las preferencias de las empresas privadas que trabajan a satisfacer metas del contrato.

En El Alto, con herramientas apropiadas y arreglos de financiamiento municipal similares aquellos en Santa Cruz, las mujeres pueden ser más productivas, por unidad de efectivo o alimento, que los hombres, ya que sus salarios son menores. El empleo continuo de mujeres en todos los programas, depende de mantener la compensación lo suficientemente baja para desanimar a los hombres para competir por los programas APT. Debido a que los hombres rechazan trabajar por alimentos, el valor real de la compensación puede ser casi igual, hasta la intervención de la competencia masculina por trabajo APT.

Aunque muchos entrevistados hablaron de tabús culturales acerca de la aceptación de salarios alimenticios por hombres, esto parece ser una generalización. En Cochabamba, donde la compensación APT y los límites de ganancia son altos, muchos hombres participan en el Programa. En El Alto donde la compensación y el límite son menores pocos hombres lo hacen, sugiriendo que estos factores también influencian la participación masculina. Además cuando los hombres si trabajan a cambio de alimentos, los datos de la encuesta indican que mucho de lo que reciben si lo consume su familia. Aparentemente, cuando las familias de trabajadores carecen de comida suficiente, tanto la mujer y el hombre trabajaran por alimentos y la compartirán con el resto de su familia.

Sin sacrificar los resultados infraestructurales, el APT Urbano puede mejorar la seguridad alimentaria familiar pagando buenos salarios alimenticios principalmente a las mujeres, y a nivel de compensación suficiente para proveer una significante adición neta a la disponibilidad alimentaria familiar. Esto requiere una redistribución de alimentos y recursos monetarios Título II por tanto USAID/Bolivia como las Municipalidades para mejorar el uso de los mismos como en salarios donde tienen más ventaja. Mientras que un balance perfecto no es posible debido a que la disponibilidad de alimentos para salarios es mayor, cualquier redistribución favorable incrementará las consecuencias de seguridad alimentaria del programa APT Urbano.

E. Alcanzando Beneficios de Ingreso y Seguridad Alimentaria Sustenable

Mucho del impacto del APT Urbano boliviano desaparece cuando la participación del Programa termina. El impacto sustentable puede ocurrir solamente a través de más proyectos permanentes de infraestructura que contribuyen a la seguridad alimentaria y de mejoras sustentables de largo plazo, en la capacidad de ganancia u otros aspectos de la condición de los participantes relacionados a la seguridad alimentaria.

Con la inclusión del nuevo modelo urbano "pago de salario" en el cual los trabajadores reciben poco beneficio de los proyectos que ayudan a construir, la mejora de la condición de los trabajadores ofrece la mejor de las posibilidades para un impacto sustentable. Como un sustituto de los beneficios directos permanentes recibidos de anteriores proyectos APT comunales de tipo incentivo, la mejora individual puede ayudar a aliviar los sacrificios y durezas asociados con algo de los proyectos APT Urbanos.

Capacitación: La capacitación puede ofrecer oportunidades comprometedoras para dicha mejora, y en algunos casos puede incrementar la productividad al mismo tiempo. Esta claro como, por ejemplo, que la capacitación relacionada a trabajos realizados por trabajadores APT puede mejorar la productividad. Sin embargo, el caractér temporal del empleo significa que la mayoría de los beneficios de la capacitación seran disfrutadas por el capacitado y empleadores futuros, no, por el programa municipal. Sin embargo, desde una perspectiva de desarrollo más amplia, la capacitación relacionada al trabajo APT es una buena inversión para la Municipalidad. La capacitación, proveyendo beneficios más sustenibles que el trabajo, también ayuda a compensar a los trabajadores por soportar los aspectos menos atractivos del trabajo.

Sin embargo, mucho del valor de la capacitación depende de la identificación y aceptación de "escaleras laborales," oportunidades para participantes APT no calificados para aplicar las nuevas destrezas a mejores trabajos, tanto en proyectos urbanos como en otras partes. Las entrevistas revelaron algunas anécdotas acerca de mujeres que se han convertido en albañiles o ahora trabajan para empresas de construcción privadas. Desafortunadamente, en la preocupación para un impacto a largo plazo no ha llegado aun a los programas urbanos. Algunos trabajadores si adquieren nuevas destrezas en el trabajo, en proyectos de forestación urbana por ejemplo, pero no existe un esfuerzo sistemático para alentar esto. Efectivamente, la mano de obra de no calificada, que comprende casi todos los participantes APT parece ser vista y tratada como un grupo a parte y aislado, sin derecho a nada más que empleo temporal, trabajo duro y salarios mínimos. Solamente las promotoras y trabajadoras sociales expresaron mucha preocupación por el futuro de los miembros de los grupos de trabajo.

Todas las agencias involucradas necesitan reconocer sus prejudicios y hacer esfuerzos especiales para facilitar el ascenso de trabajadores no calificados con potencial. Los trabajadores deben ser alentados a buscar programas de capacitación y a ganar dotaciones para asistir a ellas. Además la capacitación en el trabajo puede ser mejorada sustancialmente por esfuerzos más sensibles de los supervisores y otros. Mientras las ganancias de productividad se acumulan, las Municipalidades podrían usar sus ahorros de costos de producción menores, para financiar la capacitación de trabajadores para otras clases de trabajo.

VII. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones siguientes incorporan sugerencias para mejorar el impacto de seguridad alimentaria y nutrición de Proyectos APT Urbano en Bolivia. Muchas de ellas se aplican igualmente en todos los Proyectos APT, ya sean urbanos o rurales, y también en otros países. Ciertas recomendaciónes se aplican expresamente a El Alto, Cochabamba, o Santa Cruz. Dichas recomendaciónes son:

Todos los proyectos APT, ya sea urbano o rural, deben ser vistos como oportunidades para utilizar alimentos Título II para mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, aunque se continúe en enfatizar las metas de empleo e infraestructura.

A. Definición de Proyectos y Participantes

1. Los proyectos APT deben ser dirigidos a la participación de mujeres de bajos ingresos y a la construcción de infraestructura comunal, de pequeña escala, en las areas más deprimidas, dando prioridad a familias con la mayor inseguridad alimentaria y tomando en cuenta las necesidades nutricionales especiales de mujeres embarazadas o lactantes.

B. Establecer La Dotación y Mejorar la Nutrición

2. El cálculo de las dotaciones y del trabajo requerido para realizarlas debe dar posibilidades a los trabajadores tanto masculinos como femeninos para ganar por lo menos 80% del salario mínimo, tomando en cuenta lo siguiente:

   a) Gasto adicional de calorías requerido para trabajo pesado.
   b) Reducciones en ingreso de empleos anteriores.
   c) Cuotas requeridas a patrocinadores.
   d) Costos de herramientas, transporte de trabajadores, transporte de alimentos, combustible, y otros gastos.

3. Los proyectos APT Urbano bolivianos deben enfatizar el pago en alimentos producidas localmente y ampliamente aceptadas, con bajo costo por unidad de calorías o nutrientes; si los alimentos no conocidos deben ser incluidas, estas deben ser acompañadas por información y demostraciones sobre su preparación y uso adecuado.

4. A través de la coordinación con otros programas, los proyectos APT deben crear

ciertos recursos tales como:

a) materiales de educación nutricional
b) suplementos nutricionales (Ej. cápsulas de vitamina A, tabletas de hierro)
c) preparación colectiva y servicio de bocadillos nutritivos o comidas al medio día

disponibles por rutina a los participantes, aun en la falta de actividades más formales en el programa, relacionadas con la nutrición.

C. Mejoramiento de la Compensación y Productividad del Trabajador

5. USAID/Bolivia, los patrocinadores, y las municipalidades deben considerar la presente relación, en cada Proyecto APT, entre "el valor de la dotación y las tareas requeridas para ganarla," poniendose en consideración las metas de equidad los costos, y los beneficios asociados con los niveles alternativos de compensación.

6. USAID/Bolivia, los patrocinadores, y las municipalidades deben revisar nuevas alternativas para incrementar la productividad de los participantes del APT Urbano (Ej. la provisión de ropa y herramientas de trabajo) y cuando la productividad ha sido incrementada, deben compartir los beneficios con los trabajadores en vez de incrementar las metas de rendimiento.

7. ADRA y la Municipalidad de El Alto deben explorar alternativas para mejorar la productividad y el bienestar del trabajador mediante:

   a) Inversión continua en herramientas y equipo.
   b) Provisión de cuidado infantil o guarderías en los lugares de trabajo.
   c) Provisión de suplementos nutritivos y comida en el lugar de trabajo.
   d) Introducción de pagos especiales como incentivos por el cumplimiento de las tareas.
   e) Creación de capacitación y "escalas laborales" para las mujeres dentro del APT Urbano.

D. Administración y Finanzas

8. USAID/Bolivia y la Municipalidad de Santa Cruz deben colaborar en:

   a) Redistribuir los recursos alimenticios que ahora son usados como salarios

parciales en proyectos APT Urbano de gran escala a los proyectos APT Urbano de pequeña escala u a otros proyectos.

b) Transferir los fondos a los proyectos en gran escala de las instituciones y actividades que reciben esos recursos alimenticios redistribuidos.

9. El establecimiento de la tareas requeridas para ganar las dotaciones debe:

a) Mantenerse flexible durante todo el período del Convenio.
b) Ser revisado periódicamente para asegurar igual pago por igual trabajo dentro y con otros proyectos.
c) Ser revisado para asegurar que los participantes nutricionalmente más vulnerables (tales como aquellos con las familias más numerosas y de menor ingreso) tengan prioridad en ganar más de una dotación.
d) Incluir un proceso de dialogo con el patrocinador permitiendo a los trabajadores de revisar las tareas de trabajo y su relación con las ganancias.

10. USAID/Bolivia debe impulsar a la Municipalidad de El Alto a hacer uso más eficaz de sus trabajadoras sociales y promotoras. En vez de hacer solo el seguimiento de eligibilidad y otros asuntos administrativos, ellos se pueden convertir en implementadoras efectivas de programas sociales o de otro modo ayudar a los grupos de trabajo del Proyecto con:

a) Compra colectiva de productos.
b) Participación en la capacitación para trabajos de mayor destreza.
c) Ayuda en búsqueda de trabajo después de su participación en el APT Urbano.
d) Encontrar y colaborar con los actividades de ONGs para mujeres.

E. Sustentabilidad

11. Los patrocinadores y las municipalidades deben:

a) Reducir la carga de tiempo de los participantes (Ej. haciendo que los estos trabajen tan cerca a sus hogares como sea posible, minimizando el viaje a las oficinas del centro de la ciudad para certificación del pago).
b) Revisar los costos y cuotas para minimizar las cargas económicas de la participación en el programa (Ej. comprando herramientas con fondos de crédito, cargando el seguro de accidentes a las comunidades y haciendo el seguro dental opcional).

APENDICE I

Estimación Ilustrativa del Valor Calórico y Monetario Neto de la Dotación Mensual de Alimentos por Trabajo en el El Alto, Bolivia

Suposición: Una mujer trabajadora adulta con un requerimiento calórico diario de 2,288 Kcals y un consumo de 2,000 Kcals, gana una promedio de Bs. 1.5 ($US 0.39) por día o 22% del salario mínimo promedio (Bs. 6.75 o Bs. 135/mes). Suponga que participe en el Programa del APT Urbano y reciba la dotación mensual siguiente por los 16 dias de trabajo de ocho horas cada uno (32 horas por mes).

La dotación	Cantidad Kg/mes	Valor de venta al por menor Bs/mes	Valor Calórica Kcals/mes
Harina de trigo	22.5	39.60	82,125
Harina de maíz	16.0	22.80	58,080
Arroz	13.0	16.90	47,320
Azúcar	3.0	5.43	11,610
Sal yodada	1.2	0.48	----
TOTAL/MES	55.7	85.21	199,135

% de necesidad calórica total/mes, familia de 7, cubierta por la dotación (199,135/433,500) 46%

Costos Calóricos y Monetarios de la dotación Mensual para las Familias Participantes del APT Urbano.

1.	Energía adicional neta requerida para trabajo físico pesado (28,320 Kcals)	14 Bs
2.	Cuota requerida al patrocinador (incl. seguro contra accidentes y dental)	10 Bs
3.	Perdida de alimentos de alto-costo-por-caloría de la dotación comparado con alternativas menos caros (aprox. 10%)	8 Bs
4.	Cantidad de ganancias previas sacrificadas por participar en el APT Urbano (16 dias por 1.5 Bs)	24 Bs
5.	Costo de herramientas; deterioración de ropa y zapatos; costos de salud incrementados; transporte extra de alimentos	6 Bs
TOTAL		62 Bs

ADICION NETA AL INGRESO REAL DE LOS PARTICIPANTES APT URBANO (aproximado) **23 Bs**

BEST AVAILABLE DOCUMENT

1. Las suposiciones de requerimientos calóricos diarios están basados en:

   a. Un gasto de energía promedio por persona de 2,288 Kcals por actividad liviana.

   b. Gasto de energía adicional neto de 1,770 Kcals por día basado en 5 horas de actividad física pesada en el Programa APT Urbano (gasto promedio 5.9 Kcals por minuto por 5 horas de trabajo APT).

   Gasto de energía total diario de 4,058 Kcals por día de trabajo. Esto se traduce en 28,320 Kcals adicionales requeridos por mes (16 dias de trabajo sobre las 68,640 Kcals por mes (30 dias) para cubrir la actividad liviana, o 96,960 Kcals sólo para cubrir los requerimientos de energía del participante APT urbano.

2. El consumo diario estimado de 2,000 Kcals/día es una estimación conservadora

3. La ganancia diaria estimada esta basada en la suposición de que una mujer en El Alto si no estuviera en el programa APT urbano sería capaz de ganar por lo menos Bs. 1.5 por día lavando ropa, vendiendo ropa tejida o vendiendo fruta. Esto representa aproximadamente 22% del salario mínimo diario promedio de Bs. 6.75. Esta es una suposición conservadora.

Costos Calóricos Pagados por los Participantes APT: La dotación actual en la cual el aceite vegetal ha sido reemplazado con arroz, azucar y sal provee 199,135 Kcals por participante por mes (ver Tabla arriba). La familia participante promedio esta compuesta de 7 miembros (de una encuesta reciente de consumo de alimentos entre los participantes APT urbano en El Alto). De acuerdo a una estimación conservadora por los especialistas en nutrición de WINS, el APT en El Alto requiere un ejercicio físico tan intenso que los participantes están desgastandose 28,000 Kcals o 14% de las 199,135 Kcals que reciben mensualmente en el programa. Esta conclusión fue alcanzada en base a un promedio estimado de 1,770 Kcals de gasto energetico adicional por 5 horas de actividad física pesada en el APT por 16 dias de trabajo al mes.

Acerca de efectos de sustitución posibles, la encuesta indicó, y las observaciones del equipo corroboraron, que solo pequeñas ventas o trueques de la dotación ocurren en El Alto. El alto valor de los alimentos donados simplemente provee a los consumidores calorías de alto costo que no podrían comprar de otra manera, a diferencia de situaciones en las cuales los precios relativos y las condiciones del mercado impulsan a las ventas de los alimentos Título II para adquirir calorías de menor costo.

El Costo Económico para los Participantes: Además del gasto energetico que reduce el valor neto de la dotación a las familias participantes, los costos monetarios impuestos por el

programa reducen aun más el valor neto. El costo de la dotación, que incluye algunos componentes obvios y otros más ocultos es un porcentaje significativo de su valor al por menor. Además debido a que los alimentos son menos un suplemento, y más la fuente primaria o única de las ganancias y el consumo alimenticio familiares, la alta cuota de efectivo del APT pone a los participantes en una situación particularmente seria. Tienen pocas fuentes de ingreso en efectivo, debido a la falta de oportunidades de empleo, falta de destrezas, y la naturaleza absorbente y agotadora del APT. Por lo tanto, deben consumir virtualmente todos los alimentos que ganan y no pueden ni adquirir en efectivo vendiendo una porción de los alimentos. Esto lleva a una dieta seriamente desequilibrada, con solamente una variedad limitada de víveres en la canasta familiar y un alto porcentaje de la dieta compuesta de los 4 alimentos de la dotación (ver Apendice III).

Bajo el Convenio, cada trabajador en El Alto paga una cuota de Bs. 7.50 ($US 1.94) para cubrir los costos del ADRA para empaquetar, almacenar y distribuir los productos ganados, así como seguro contra accidentes y cuidado dental. Sin embargo, los trabajadores y las promotoras citaron repetidamente cargas que llegaban a los 10 Bs. por dotación, más cuotas adicionales para transportar los alimentos del lugar de trabajo a sus hogares.

Los costos para los participantes no terminan ahí. Primero, la falla del ADRA para proveer al proyecto de herramientas significa que los trabajadores deben adquirirlas a un costo promedio de Bs. 5 por dotación mensual (Bs. 20-40 por herramientas cada 6 meses). En los proyectos APT Rural esto no era ningún problema ya que los campesinos poseen sus propias herramientas. Sin embargo, este no es el caso de los trabajadores urbanos, quienes repetidamente mencionaron que la adquisición de herramientas constituye un serio descuento de sus pocos recursos.

Costos adicionales, pero menos obvios, de la participación en el programa incluyen aproximadamente Bs. 4 por dotación para zapatos y abrigos, ambos necesarios para evitar enfermedades y daños físicos. Este costo reduce aun más el incremento neto al ingreso y alimentos recibidos por los participantes. En realidad, ninguno de los trabajadores observados usaba zapatos de trabajo adecuados, cascos o ropa apropiada (todas las mujeres vestían polleras); los zapatos y ropas inadecuados que usan se deterioran rápidamente. Costos de combustible para el largo tiempo necesario para cocinar las lentejas y frijoles, el costo de viaje a los lugares de trabajo distantes, y el costo de llevar bolsas de más de 100 libras de alimentos a los hogares de los trabajadores reducen aun más la transferencia neta de valor, aunque el cálculo específico se omite in el Reporte. Finalmente, rumores difíciles de confirmar sugieren que algunos trabajadores están pagando cuotas ilegales a empleados municipales para levantar piedras (esta suma ha sido también omitida de los cálculos). Tales rumores ilustran el caractér político del APT Urbano casi en todas partes. Sin embargo el proyecto del El Alto parece estar mejor que muchos en este respecto.

Como el costo de herramientas, los costos adicionales mencionados antes, que son requeridos por un empleo seguro y eficaz, están más allá del alcance de muchos participantes. Ellos pagan a través de la incidencia incrementada de daños físicos y de enfermedad, baja productividad, y baja moral. Desafortunamente, para algunos participantes, los costos pueden tomar la forma de desnutrición. Debido a que no se permite a los trabajadores ganar más de una dotación (apenas tendrían tiempo o energía para hacerlo) la comida sirve típicamente solo a 7 miembros, es fácil ver porque el APT en El Alto provee solamente una contribución minima a la nutrición y la seguridad alimentaria familiar.

APENDICE II

Una Nota sobre como Mantener el Rendimiento y Incrementar la Compensación a través de Mayor Productividad

Las consecuencias positivas de una mayor productividad para la seguridad alimentaria sin reducir logros primarios del APT Urbano pueden ser ilustrados mediante el siguiente ejemplo:.

Supongan que un grupo de 30 trabajadores ahora gana 30 dotaciones, con un valor de $US 16 cada uno, por una tarea que requiere 16 días de trabajo de cada miembro del grupo. Supongan además que con 5 carretillas y una combinación de 20 picotas y palas, ellos podrían realizar la misma tarea con 8 días de trabajo por persona. Aunque este 100% de incremento en la productividad es alto para propósitos ilustrativos, los ingenieros y trabajadores coincidieron que herramientas adecuadas elevarían la productividad significativamente.

Si las tareas del proyecto son incrementadas, de manera que los trabajadores aun reciban una dotación por 16 días de trabajo, ellos estarán descontentos pero no peor que antes. En este caso, la Municipalidad estaría obteniendo el doble de rendimiento por el mismo volumen y valor de recursos Título II y los trabajadores podrían gastar menos energía que antes, produciendo el mismo resultado. Si, por otra parte, la tarea seguiría siendo la misma, los trabajadores ganarían en ocho días lo que solía tomarles 16 para recibir, una compensación doble. Aun si se les permitiera ganar una dotación por mes, ellos aún tendrían ocho días más para ganar más ingreso. Con este resultado la Municipalidad aun lograría sus metas infraestructurales con la misma cantidad de alimentos y los trabajadores disfrutarían de una mejora sustancial en su ingreso y seguridad alimentaria. En cualquier caso, es claro que el incremento de 100% en la productividad hace disponible un "dividendo", "ganancia" o beneficio que puede ser dividido en compensación mejorada para los trabajadores y producción más eficiente y mayor por el Programa.

Si el costo de herramientas es amortizado en presupuestos del proyecto, la productividad mejorada puede ser mantenida permanentemente. Como las herramientas se desgastan, estas pueden ser reemplazadas con fondos acumulados para ese propósito. El beneficio neto de una mayor productividad depende del costo de las herramientas, el porcentaje de incremento de resultados, y la tasa de interés. El dinero usado para herramientas podría haber sido invertido a intereses de manera que una carga para esa pérdida ("costo de oportunidad") es parte del costo para comprar herramientas para el Programa.

La siguiente es una ilustración de las ganancias si se invirtiera en 5 carretillas y 20 picotas y palas, se usan precios reales al por mayor obtenidas en el mercado de El Alto, con varios pequeños descuentos aplicados por adquisición en cantidad. Son altos ya que la Municipalidad podría obtener un mejor precio.

Si por ejemplo, las 5 carretillas y las 20 otras herramientas que doblan la productividad cuestan un total de $US 245 (15.3 dotaciones a $US 16 cada uno), estas durarían unos 6 meses. El costo de herramientas para el proyecto de 3 meses sería de $US 122.50 o 7.65 dotaciones ya que las herramientas pueden usarse por otros 3 meses. Si el interés de $US 245 por 3 meses es $US 15.31 (asumiendo una tasa anual de 25%) el costo de tener las herramientas es un total de $US 137.81. Restando esta cantidad de la productividad incrementada de $US 240 (15 dotaciones) esta deja una "ganancia" neta de más de $US 102 disponibles para incrementar los resultados o la compensación a los trabajadores. Esta ganancia equivale a un recuperación de casi 42% de los $US 245 originales invertidos en herramientas. Si los salarios iniciales de los trabajadores hubieran sido mayores, la ganancia hubiera sido tan bien mayor, lo que explica por que las naciones en desarrollo favoren la producción del en forma intensiva.

Los incrementos pronosticados en el ejemplo han sido exagerados un poco para ilustrar el principio básico. Sin embargo las predicciones de incrementos en la productividad durante las entrevistas estaban todas entre 50% y 100%. Con adquisiciones cuidadosas y una buena supervisión, las inversiones en herramientas deberían de dar una recuperacíon muy satisfactoria.

Inversiones similares en cuidado de niños y suplemento de comida para los trabajadores en lugares de trabajo pueden también ser diseñados para producir tasas favorables de retorno. Que el hecho de que estas mejoras no hayan sido iniciadas, radican en las circunstancias financieras especiales y el objetivo no económico (proveer empleo temporal) del Programa APT Urbano.

Beneficiaría a la Municipalidad de El Alto vender alimentos Título II y comprar herramientas. También beneficiaría prestarse dinero para ese propósito. Cualquier acción incrementaría la cantidad de infraestructura obtenible de un volumen fijo de alimentos. Sin embargo, la monetización de alimentos, para sustituir labor por capital, reduce la cantidad de empleo que se generaría de los alimentos Título II. El empleo temporal es un objetivo importante del Programa y los alimentos son requeridas para ser usadas <u>sólo</u> para "pagos de incentivo" (salarios) para los trabajadores. Prestarse para la inversión reduciría el empleo pero el poder de préstamo de la Municipalidad debe ser usada para otros propósitos.

También beneficiaría a los trabajadores "invertir" en herramientas, para incrementar la productividad y compensación. Sin embargo, en los niveles actuales de compensación, sería un castigo cruel e inusual, así como también una pesadilla administrativa, tratar este método. Los

"contribuyentes," miembros de la comunidad quienes pagan los costos no laborales de los proyectos de infraestructura, podrían ser recargados con el costo de herramientas asociados con los proyectos pero lo que se considerarían una cuota extra por pagar. Debido a que el programa APT paga los costos más altos de ineficiencia, los miembros de la comunidad no ganan nada al no pagar las herramientas. Sin embargo, de manera global, todos los contribuyentes se benefician ya que, con herramientas, la municipalidad se hace ahora un productor de infraestructura más eficiente.

El presupuesto de ADRA para el AF 92 incluye $US 19,948 para ser usados en herramientas en El Alto, pero el dinero no ha sido gastado aún. Usando estos fondos para crear un "fondo retornable" para herramientas, que sería recuperado de los "impuestos" recolectados a las comunidades que se benefician del proyecto, y no de los grupos de trabajadores. Esta sería una alternativa util de financiamiento de herramientas.

A pesar de una resistencia comunitaria posible, y aun si el ADRA no se mobiliza en la compra de herramientas, debería ser posible incluir los costos de herramientas en los costos no - laborales de los presupuestos del proyecto y transferir a las comunidades que reciben los proyectos. El costo adicional neto per capita sería pequeño, especialmente en areas densamente pobladas con algunos habitantes por sobre el nivel de subsistencia. Si las herramientas cuestan $US 300, por ejemplo, y hay 100 personas en mejor situación en el area del proyecto, aun pagando el costo total de las herramientas por un proyecto de 6 meses, le costaría a cada contribuyente solamente $US 0.50 por mes. Las herramientas gastadas podrían luego ser entregadas a los grupos de trabajo al concluir el proyecto, como compensación parcial por los sacrificios que hicieron comparados con otros en la comunidad.

Este ejemplo, ofrece una oportunidad clara para mejorar la meta de la iniciativa demócratica, al introducir principios de negocios privados en las finanzas municipales. Uniendo los impuestos, o los cuotas del proyecto, para mejorar la productividad, el ejempio también empieza el proceso de institucionalizar una buena administración pública. Tal vez más importante, el ejemplo muestra como el Programa APT puede, incrementando la productividad, aumentar el ingreso y la seguridad alimentaria de trabajadores, sin reducir logros de infraestructura y objetivos de empleo.

APENDICE II
Dieta Local de Costo Minímo, La Paz, Bolivia

Alimentos	Cantidad FAM/mes(Kg)	Energía (Kcals)	Proteinas (Gr)	Costo/FAM/día (Bs)	Total/mes (Bs)
LACTEOS	44.10	27342	1764	2.2	66.00
Leche (líquida)					
CARNES	13.02	23184	2604	1.5	45.00
Res					
Pollo					
Pescado					
HUEVOS	8.61	12726	945	1.5	45.00
de granja					
VERDURAS VERDES/AMARILLAS	10.08	6048	100.8	1.2	36.00
Acelga					
Perejil					
Zanahoria					
Calabasa					
OTRAS VERDURAS VERDES	12.60	7686	252	0.8	24.00
Tomate					
Cebolla					
Habas frescas					
Arvejas frescas					
FRUTAS	32.28	19404	352.8	1.4	42.00
Plátano					
Naranja					
CEREALES	56.70	202398	6237	3.37	101.10
Arroz					
Trigo					
Quinua					
Maíz					
LEGUMBRES	7.35	28224	1911	0.70	21.00
Habas secas					
Arvejas secas					
Maní o lentejas					
TUBERCULOS	46.20	70224	924	4.00	120.00
Papas					
Oca					
AZUCAR	6.78	26670	—	0.5	15.00
Azucar					
GRASAS	9.45	81480	—	0.9	27.00
Aceite					
Mantequilla					
TOTALES		504966	15292.2		
		Familia/mes*			742.20
		Familia/día			24.74

Fuente: Lic. Rosario Alurralde, Consultora de Nutrición, Bolivia.
* Para una familia de 7 miembros (tamaño promedio entre los participantes APT Urbano.

BEST AVAILABLE DOCUMENT

APPENDIX IV

LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS

USAID/Bolivia
Avenida 16 de Julio
Casilla No. 1628
Edificio Bisa, 1er Piso
La Paz, Bolivia
tel: 320896

Jonathan A. Sleeper	Deputy Director, Agriculture and Rural Development Office
Salvatore Pinzino	Title II Food Aid Advisor, ARD Office
Arnulfo Peñalosa T.	Title II Logistics Advisor, ARD Office

A.I.D./Washington

Roberta Van Heften	Food Policy Advisor, LAC Bureau

Programa de Monetizacion
Calle Batallon Colorados No. 24
Edificio El Condor
Casilla 15025
La Paz, Bolivia
tel: 357965

Ademar Pinaya Z.	Director

Planning Assistance
La Paz, Bolivia
tel: 366921, 373586

Charles Patterson	Director, Bolivia Programs

EL ALTO

Alcaldia de El Alto

Miguel Aramayo Esquivel	Mayor
Luis Perez Villarreal	Director, Accion Communal
Ruben Dario Prado	Architect, Director, Public Works
Gonzalo Asturizaga Gironzzini	Architect, Chief Technical Advisor
Engineers	
Social Workers	
Promoters	

Focus Groups with Members of the Following Work Groups:

Grupo Andino	(Working at Bajo Milluni)
Mario Quispe	President of Work Group
Via El Carmen	
Via Albaroa	
Rio Seco	

ADRA/La Paz
Calle San Jiminez
Miraflores, La Paz, Bolivia
tel: 324451

Heber Michel	Director, ARDA/Bolivia
Jose Silvestre	Director, ADRA/La Paz
	Director, El Alto Warehouse

OFINAAL
Carrasco No. 1323
La Paz, Bolivia
tel: 355751, 364051, 359703

Mirna Cuentes Alarcon	Chief of Control and Evaluation Division of Projects
Fernando Vargas M.	Engineer, Chief of Projects
Vincenzo Bellini	Chief of Farty,
	European Economic Community Mission

CARITAS/La Paz
Avenida Saavedra No. 1218
La Paz, Bolivia
tel: 323525

Jose Murguila	Engineer, Director, UFFW

Other

Lewis Thornton	Consultant

COCHABAMBA

Alcaldia de Cochabamba

German Diaz M.	Engineer, Supervisor of Public Works
David La Fuente	Engineer, Area Chief
Edgar Orellano Morato	Coordinator of Accion Communal
Jorge Quispe Z.	Architect, Supervisor of Public Works
Miguel Zenteno P.	Engineer, Supervisor of Public Works

Focus Groups with:
Quillacollo Work Group
Contractors

Caritas Arquidiocesana Cochabamba
Avenida B. Galindo Km 6
Casilla 629
Cochabamba, Bolivia
tel: (42) 41877

Mary U. De Deheza	Executive Secretary, Caritas
Jorge Jordan	Engineer in charge of Public Works, Caritas

SANTA CRUZ

Alcaldia de Santa Cruz de la Sierra
Casilla de Correo No. 754
Santa Cruz de la Sierra
Bolivia
tel: (3) 322268, 338393

Percy Fernandez Anez	Mayor
Jorge H. Hurtado	Director, Captacion Recursos Financieros, Alcaldia
Fredy Landivar Araoz	Sub Director Captacion Recursos Financieros, Alcaldia
Elias Clavijo	Technical Advisor, Alcaldia
Andicina S. de Llanos	Technical Advisor, Alcaldia

Fondo de Desarollo Municipal
Calle Rene Moreno No. 153
Casilla 754
Santa Cruz, Bolivia
tel: (3) 338103, 336210, 336770

Raul Justiniano Aronte	Executive Director
Sofia Zamordano	Administrative Director
Juan T. Justiniano	Chief, Large Project Department

Construction Companies

Luis Velasco Suarez	President, Camera Boliviana de la Construcion (Bolivian Chamber of Construcion) Owner, Empresa Suarez

Jose Fernando Aguilera	Empresa Constructora IDSA
Juan Ardaya	Technician, INCOP
Eduardo Daza	Project Engineer, Empresa CONICA
Tomas A. Suarez	Manager, Empresa TERRA
Luis Fernando Vinconti	Empresa Construcion Ortiz

Interviews with Workers:
Work Group, Km 9 Canal

ADRA/Santa Cruz
Carretera Carmelo Llanor, No. 23
Zona Norte
Santa Cruz, Bolivia
tel: (3) 350716, 335239, 321349

Genaro Tueste	Director, ADRA/Santa Cruz
Alberto Bejarano	Technical Director, Regular Programs
Pedro Atidobe	ADRA Warehouse Manager

Plan Internacional/Santa Cruz
Carretera Cochabamba, Km. 9
Casilla Correo 1729
tel: (3) 336886

Martin Fanhaengel	Director, Plan/Santa Cruz
Roberto Sandoval	Engineer, in charge of Programs

BIBLIOGRAFIA

Además de revisar los documentos del Título II de USAID/Bolivia y los documentos referentes a Bolivia en las oficinas de AID/Washington, ADRA y el Plan de Operaciones de CARITAS que incluye los proyectos en El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, y los reportes anuales de estos ONG, el equipo consideró las siguientes referencias:

Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). "Definition of Food Security." Policy Determination PD-19, 13 Abril, 1992.

A.I.D. "Regulation 11 Transfer of Food Commodities for Use in Disaster Relief, Economic Development and Other Assistance, Final Rule." Federal Register, Vol 57, No. 89, Mayo 7, 1992.

Bryson, J, JP Chudy, y PM Pines. "Food for Work: A Review of the 1980s with Recommendations for the 1990s." WuP'i, Inc. e International Trade Services Group (ITS): Washington, DC, Febrero 1991.

Bryson, J y S Joyce con DB Edwards. "Project Food Aid: User's Guide for the Design of Food-Aided Development Projects." Training Resources Group: Alexandria, VA, Mayo 1991.

Caro, DA. "An USAID/Bolivia Internal Evaluation of ADRA's Mother Child Program in La Paz, June-July 1990." La Paz, Julio 1990.

Chudy, JP, J Jones, I Kraljevic, y A Lubina. "An Evaluation of the Bolivia PL480 Title II Food for Work Program." DEVRES, Inc.: Bethesda MD, 1988.

King, J. "Maximizing Effectiveness of PL 480 Title II in the LAC Region: Implications of the 1990 Legislation, Lessons Learned from the 1980s and Opportunities for the 1990s." Copia Final, Marzo 1992.

Pines, J y J Lowenthal. "A Mid-Project Evaluation of USAID/Bolivia Grant to Planning Assistance: Serving Two masters, A Rocky Road." La Paz, Marzo 1990.

Planning Assistance, Inc. "Evaluation of Improvements in the Impact of the PL 480 Title II Program and the Competence and Self-Sufficiency of ADRA, CARITAS, and Food for the Hungry." La Paz, Octubre 1991.

Presidencia de la República de Bolivia. Decreto Supremo No. 23093, 7 de Marzo, 1992 (Declaración oficial del sueldo mínimo).

Somerfelt, EA, JT Boerma, LH Ochoa, y SO Rustein. *Maternal and Child Health in Bolivia: Report on the In-Depth DHS Survey in Bolivia, 1989.* Institute for Resource Development/Marco Systems, Inc.: Columbia, MD, Abril 1991.

SVEN. "Santa Cruz: Estado Nutricional de la Población Menor de Cinco Años." Boletín del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Nutricional, Vol. 5, No. 3, Setiembre 1991.

SVEN. "Bolivia: Estado Nutricional de la Población Menor de Cinco Años; Resumen de la Información, Gestión 1990." Boletín del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Nutricional, Vol. 5, No. 2, Junio 1991.

SVEN. "La Paz: Estado Nutricional de la Población Menor de Cinco Años." Boletín del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Nutricional, Vol. 5, No. 1, Marzo 1991.

SVEN. "Vigilancia Nutricional en Cochabamba." Boletín del Sistema de Vigilancia Epidemiológica Nutricional, Vol. 4, No. 3, Setiembre 1989.

USAID/Bolivia. "Project Status Report: October 1, 1991 - March 31, 1992." Reporte Semi-Anual, Marzo 1992.

USAID/Bolivia. "Bolivia PL-480 Title III 1992-94 Proposal." Enero 1992.