

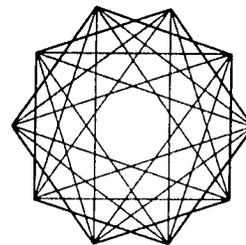
PD-ABE-496

PLANNING AND  
DEVELOPMENT  
COLLABORATIVE  
INTERNATIONAL

LA INICIATIVA DE DESARROLLO URBANO  
UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACION

El Alto, Bolivia

Julio de 1990



P A D C O

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

**LA INICIATIVA DE DESARROLLO URBANO  
UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACION**

**El Alto, Bolivia**

**Preparado por:**

**Hugh E. Evans  
Inés Useche de Brill**

**Julio de 1990**

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

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

**Preparado para la Misión USAID/Bolivia**

## **AGRADECIMIENTOS**

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

# **LA INICIATIVA DE DESARROLLO URBANO: UN SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACION**

Este informe describe un sistema de monitoreo y evaluación de PROA para ser utilizado por PROA y USAID/Bolivia. Este sistema de monitoreo tiene tres objetivos: uno es medir el avance respecto a las metas trazadas en promover el desarrollo de la comunidad Alteña; el segundo es asistir a PROA a fin de optimizar la asignación de sus recursos para alcanzarlo; y el tercero es guiar a PROA en la transición de una organización puramente local a una nacional con capacidad de proveer asistencia técnica a los municipios del país.

## **A. PROMOCION DEL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD ALTEÑA**

### **1. El impacto de programas y proyectos individuales**

El primero propósito del sistema de monitoreo es el de proporcionar información sobre cada uno de los programas y proyectos con los cuales PROA se involucra, y la manera en que cada actividad ha contribuido a sus metas definidas. Un ejemplo de ellos es la creación de empleos, el aumento de ingreso familiar, el incremento en la inversión y la producción, la ampliación de servicios de salud, o el mejoramiento de la vivienda. Así, para cada uno de ellos, habrá que determinar lo siguiente:

- a. Cuáles son los beneficios o impactos generados o previstos del proyecto o actividad?
- b. Cuáles son los recursos humanos y financieros requeridos por parte de PROA y otras participantes para generar estos beneficios o cumplir la tarea?
- c. Como se puede hacer cada actividad de manera más productiva, es decir, como se pueden aumentar los beneficios en relación a los recursos utilizados?
- d. Cuáles son los riesgos o dificultades asociados con el proyecto o actividad, o en otras palabras, cuál es la probabilidad de cumplir los beneficios o resultados previstos?

Obviamente, PROA está involucrada en un gran número de proyectos. No es necesario recoger esta información para todos, pero sí es conveniente para los más importantes, es decir, aquellos que absorben gran parte de sus recursos humanos y financieros.

### **2. El impacto a nivel de la comunidad entera**

En el largo plazo, se pretende conocer cuál ha sido el impacto acumulado de estos proyectos en la comunidad en su conjunto. Se consideran de interés los cambios en el estándares del nivel de vida de los hogares de El Alto, las variaciones entre distintos áreas de la ciudad y entre distintos grupos socio-económicos. Además y de manera ideal, se quisiera saber cuáles de estos proyectos o actividades han contribuido

al mejoramiento de dichos estándares. En ocasiones es posible proveer una respuesta más o menos precisa, como es el caso de vivienda o acceso a infraestructura física. Pero en otros casos como sería el incremento en empleo o ingresos, es difícil distinguir la contribución de un proyecto específico de otros factores exógenos. Sin embargo, se necesitan algunos indicadores del estándar de vida, y los cambios que ocurren de vez en cuando. Puesto que esta parte del sistema de monitoreo requiere encuestas de hogar extensas, es probable que no sea viable cumplirlo sino quinquenalmente.

## **B. AL OPTIMIZAR LA ASIGNACION DE LOS RECURSOS DE PROA**

Como es evidente por el gran número de propuestas que se generan durante el reciente taller de Lago Titicaca, hay muchas actividades potenciales que PROA podría llevar a cabo. Sin embargo, unas actividades son más efectivas que otras para cumplir sus metas, y para contribuir al objetivo máximo del desarrollo de la comunidad. Dadas las restricciones de recursos humanos y financieros, PROA requiere definir como optimizar esta asignación a fin de lograr su uso efectivo. Un ejemplo de ello se presenta en el caso de la meta de generar empleos y de aumentar ingresos familiares de tres maneras: a través del apoyo a las micro-empresas, a través de proyectos pilotos que implementan las Juntas de Vecinos, y a través del establecimiento de una zona franca de maquilas. PROA requiere conocer cuál de ellas es la más efectiva en la actualidad y sus potenciales. Así, se deberán medir los beneficios generados en términos de los recursos requeridos, tanto de PROA como de otras organizaciones.

El objeto de esta sistema de monitoreo es proveer respuestas a preguntas básicas relacionadas con el funcionamiento de PROA y el logro de sus principales objetivos. Las preguntas básicas son:

- a. Cuál es la manera más efectiva con la que PROA podría cumplir sus objetivos de asistir a la Alcaldía y promover el desarrollo de la comunidad de El Alto?

O, en términos más concretos:

- b. Como debería PROA asignar sus recursos disponibles?
- c. Cuáles proyectos y actividades debería llevar a cabo PROA?

Para contestar estas preguntas, es necesario determinar la forma en la que actualmente PROA utiliza sus propios recursos. En cuanto a recursos financieros, se puede obtener la información necesaria de informes o cuentas periódicas que indiquen los gastos asociados con cada proyecto o actividad. En cuanto a recursos humanos se refiere, en particular el uso de tiempo de profesionales y asesores contratados por PROA, esta información se puede obtener en las hojas de asistencia o de registro de tiempos donde se indiquen las horas destinadas a cada proyecto o actividad.

## **C. LA TRANSICION DE UNA ORGANIZACION LOCAL A UNA ORGANIZACION NACIONAL**

Como se indica en el informe de evaluación, en el largo plazo PROA tendrá que transformarse de una organización puramente local al servicio de la Alcaldía de El Alto a una entidad nacional que provea asistencia técnica a los municipios del país. Para cumplir esta transición, PROA tendrá que, de manera paulatina, dejar su intervención directa en actividades locales en El Alto, y transferirlas a otras organizaciones. Igualmente, deberá convertirse en un intermediario efectivo para las municipalidades en las diversas discusiones con el Gobierno Central.

Mientras se pueda medir el avance de este objetivo en términos de indicadores cuantitativos, para los cuales se requieren ciertos datos, el sistema de monitoreo tendrá que depender más de informes cualitativos, que cubran cada uno de los objetivos específicos. Estos informes deberían enfocarse en actividades tanto en El Alto como a nivel nacional.

### **1. A nivel local en El Alto**

#### **a. El fortalecimiento de los procesos democráticos**

Como se indica en el informe de evaluación, PROA debería fortalecer los procesos democráticos de gobierno local a través de la participación comunitaria para su toma de decisiones, de dos maneras:

- (1) Vincular la Alcaldía a organizaciones comunitarias; y
- (2) Concretar el proceso de toma de decisiones de PROA misma.

En sus informes trimestrales, PROA debería indicar cómo se plantea cumplir estas metas, y las acciones tomadas por PROA u otras entidades para este fin. En términos de la primera, se pueden incluir acciones como por ejemplo las de mejorar la distribución de información por parte de la Alcaldía a la comunidad de todo el municipio; participación de representantes de la comunidad en reuniones con la Alcaldía; establecer comités de enlace por sectores específicos, y/o implementación de proyectos por organizaciones comunitarias.

#### **b. Creación y fortalecimiento de las Instituciones locales**

PROA trabaja con muchas de las instituciones locales y en algunas instancias está obligada a intervenir directamente en la implementación de proyectos, dada la falta de una organización local deseosa de asumir la responsabilidad. PROA debería identificar las brechas específicas o, las debilidades en la capacidad de las instituciones locales en los campos en que ha venido trabajando e imponerse metas específicas para mejorar esta situación. Los informes de monitoreo deberán describir estas metas y acciones tomadas para lograrlas, tales como sesiones de capacitación, provisión de asistencia financiera y técnica ya sea pro PROA misma o por otras entidades al igual que enganchando nuevas instituciones.

### **c. Ampliación de la cobertura de actividades basadas en áreas**

Normalmente PROA ha venido trabajando en tres villas, de un total superior a 180 en todo el municipio y requiere incrementar su cobertura en el desarrollo de programas basados en áreas. Los informes de monitoreo deberán explicar las estrategias que PROA ha adoptado hacia esa finalidad y detallar los avances realizados en esa dirección. Como se sugirió en el informe de evaluación, la expansión deberá lograrse a través de la organización comunitaria en las villas como se hace en la actualidad mediante proyectos específicos, mediante "villas gemelas", o por difusión en la prensa local. Los informes deberán indicar el número de villas involucradas, el número de hogares, el tamaño de la población que representa y el tipo de actividades que han sido extendidas a estas villas.

### **d. Desprendimiento de la intervención directa en proyectos locales**

Si PROA se transforma de organización local a nacional como apoyo a los gobiernos municipales, no será capaz de continuar asumiendo la responsabilidad de implementar proyectos y actividades específicos. Deberá por tanto, tratar de no comprometerse en intervenir directamente en proyectos en El Alto, transfiriendo sus responsabilidades a otras organizaciones. Así, PROA deberá identificar tareas específicas y los roles que asumió en los diversos proyectos, explicar cómo pretende transferir estas responsabilidades e imponerse metas viables para lograrlo. Los informes de monitoreo deberán describir los avances alcanzados en esta dirección, problemas o trabas encontrados y las alternativas que deberán tomarse para superarlos.

## **2. A nivel nacional**

### **a. Efectuar un "lobby" nacional de municipalidades**

Un primer paso hacia la creación de un nuevo rol nacional para PROA, como organización que provea asistencia técnica a los municipios de todo el país, es el de identificar clientes potenciales y efectuar un "lobby" nacional para representar sus intereses. En colaboración con la Alcaldía de El Alto, PROA debería diseñar las acciones a tomar en ese lobby; con el liderazgo de El Alto, quizás, con fechas aproximadas para completar cada paso. Los informes de monitoreo deberán indicar entonces el avance realizado en cada acción, las dificultades encontradas y las acciones diseñadas para superarlas.

### **b. Compromiso en un diálogo de políticas con el Gobierno Central**

Un segundo paso es elaborar una Agenda para el Diálogo de Políticas con el Gobierno Central (y los donantes) en la cuestión municipal. El informe de evaluación sugiere cinco tópicos para esta agenda, los que a continuación se listen, aunque probablemente habrá otros que surgirán como más urgentes:

- (1) compartir ingresos
- (2) la base fiscal municipal
- (3) la política de descentralización
- (4) política de desarrollo urbano-rural

- (5) estructura de una carrera administrativa para los empleados municipales.

PROA deberá mostrar inicialmente cómo se propone desarrollar esta agenda en consulta con los municipios y otros interesados. Los informes deberán reflejar las reuniones sostenidas y las prioridades de lo discutido. Posteriormente, cuando la agenda se clarifique, PROA deberá informar sobre las acciones tomadas para iniciar y proseguir el diálogo con los entes gubernamentales responsables (y donantes interesados) y los resultados tentativos o definitivos de estas discusiones.

### **c. Desarrollo de fuentes alternativas de ingresos**

A fin de disminuir su dependencia financiera de USAID, PROA necesita buscar fuentes alternativas de ingresos. Como se indica en el Informe de Evaluación, una manera de hacerlo es mediante el cobro de servicios a los donantes, agencias de gobierno, de la municipalidad en aspectos tales como la coordinación, diseño, preparación y aceleración de proyectos. PROA tendrá primero que evaluar fuentes alternativas de ingresos potenciales, a la luz de su transición de organización local a nacional. En el caso de servicios, deberá también decidir cómo establecer el mejor precedente y calcular la estructura de tarifas para sus diversas actividades relacionadas con la coordinación y como facilitador de proyectos y en preparar la documentación para los proyectos. Los informes deberán indicar las nuevas fuentes de ingreso que PROA ha generado, los montos derivados de estas fuentes actualizadas y medir el potencial de cada fuente en la generación de ingresos en el futuro.

## **D. INFORMACIÓN Y DATOS REQUERIDOS**

Para contestar las preguntas arriba formuladas, se necesita información a tres niveles distintos: sobre los proyectos o actividades en que PROA se involucra; sobre el impacto en el largo plazo en la comunidad; y sobre la operación de PROA misma.

Un sistema efectivo de monitoreo debe cumplir tres criterios:

- a. requerir un mínimo de datos,
- b. requerir un mínimo de tiempo, y
- c. ser fácil de aplicar y entender.

Normalmente se tiende a recoger información excesiva sobre todo sin tener en cuenta su relevancia. Es importante asegurarse de recoger lo esencial para luego analizarlos, contestando las preguntas estipuladas. Así, en cada proyecto hay que empezar con las preguntas que se quieren contestar.

Algunos datos se encuentran más fácilmente que otros. Básicamente, hay cuatro fuentes de información que se requieren:

- a. los documentos propios de PROA
- b. los documentos de las otras organizaciones involucradas en el proyecto, por ejemplo los prestamistas
- c. la gente que participa en el proyecto, por ejemplo las familias o los prestatarios, y en algunos casos
- d. encuestas de campo.

En las páginas siguientes y de forma indicativa, se presentan los datos requeridos a cada uno de los tres niveles, es decir sobre los proyectos en que se involucran, sobre la comunidad entera, y sobre PROA misma.

---

**LA INICIATIVA DE DESARROLLO URBANO:  
EL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACION**

---

Sujeto: PROA

Preguntas:

1. ¿Cómo se asignan los recursos humanos entre las principales actividades y tareas?
2. ¿Cómo se asignan los recursos financieros entre las principales actividades y tareas?

Datos requeridos:	Fuentes:	Frecuencia
Horas dedicadas a distintos proyectos por cada profesional y asesor	Hojas de asistencia	Mensual
Gastos dedicados a distintos proyectos	Sistema de control financiero	Mensual

---

---

**LA INICIATIVA DE DESARROLLO URBANO:  
EL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACION**

---

Sujeto: Programa de créditos a micro-empresas

Preguntas:

1. ¿Está la actividad auto-financiada?
2. ¿A cuál tipo de micro-empresas sirve el programa?
3. ¿Qué es el impacto del programa en niveles de empleo, ingreso, y productividad?
4. ¿Qué recursos de PROA se necesitan?
5. ¿Qué obstáculos impiden la eficacia del programa?
6. ¿Cómo se pueden mitigar?

Datos requeridos:	Fuentes:	Frecuencia
Número de créditos otorgados	PROA	trimestral
Número y tipo de micro-empresas que reciben créditos	PROA	trimestral
Monto total de créditos otorgados	Banco del Estado	trimestral
Monto de desembolsos a pagar	Banco del Estado	trimestral
Monto de recuperación recibida	Banco del Estado	trimestral
Monto de créditos en mora	Banco del Estado	trimestral
Valor del capital resultante	Banco del Estado/ PROA	trimestral
Número de empleos adicionales	prestamista	anual
Incremento en valor de producción	prestamista	anual
Incremento en ingreso neto de empresa	prestamista	anual
Recursos humanos requeridos de PROA	PROA	trimestral
Recursos financieros requeridos de PROA	PROA	trimestral

---

---

**LA INICIATIVA DE DESARROLLO URBANO:  
EL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACION**

---

Sujeto: Apoyo a la Alcaldía  
Programa de legalización de lotes y construcciones

Preguntas:

1. ¿Cuales son los beneficios para los propietarios de vivienda?
2. ¿Cuales son los beneficios para la Alcaldía?
3. ¿Cuales son los costos de proveer este servicio?
4. ¿Qué recursos de PROA se necesitan?
5. ¿Qué obstáculos impiden la eficacia del programa?
6. ¿Cómo se pueden mitigar?

Datos requeridos:	Fuentes:	Frecuencia
<b>Tanto por terrenos y construcciones:</b>		
Número de gente que pide información	Alcaldía	trimestral
Número de solicitudes presentadas	Alcaldía	trimestral
Número de solicitudes aprobadas	Alcaldía	trimestral
Número de solicitudes pendientes	Alcaldía	trimestral
Número de solicitudes no aprobadas	Alcaldía	trimestral
<b>De los solicitantes que recibieron autorización:</b>		
Número de dueños de casa que solicitaron créditos del sector formal	solicitantes	anual
Número de dueños que utilizaron su garantía hipotecaria	solicitantes	anual
Montos de créditos otorgados con base en garantía hipotecaria	solicitantes	anual
Uso de créditos	solicitantes	anual
Valor imponible de terrenos y construcciones legalizados	Alcaldía	anual
Recaudos potenciales de los terrenos y construcciones legalizados	Alcaldía	anual
Recaudos exigidos de los terrenos y construcciones legalizados	Alcaldía	anual
Recaudos recibidos de los terrenos y construcciones legalizados	Alcaldía	anual

---

---

**LA INICIATIVA DE DESARROLLO URBANO:  
EL SISTEMA DE MONITOREO Y EVALUACION**

---

Sujeto: La comunidad

Preguntas:

1. ¿Cuales han sido los cambios en el estandar de vida de la población de El Alto? En términos de:
  - empleo
  - educación y capacitación
  - salud
  - vivienda
  - ingreso
2. ¿Cuales son las variaciones en desarrollo urbano y social entre distintos áreas de la ciudad?
3. ¿Cuales son las variaciones entre distintos grupos socio-económicos?

Datos requeridos:

Características del hogar:

- Miembros del hogar
- Niveles de educación y alfabetismo
- Tipo de empleo

Salud:

- Enfermedades
- Uso de servicios de salud

Características de vivienda:

- Calidad de construcción
- Acceso a la dotación de infraestructura física
- Mejoramientos a la vivienda

Monto y composición de gastos de consumo

Monto y composición de ingreso

Características de micro-empresas

- Empleados
- Capital
- Producción
- Costos de producción
- Ingreso de ventas
- Créditos

Fuentes: Encuesta de hogares, Juntas de Vecinos  
Encuesta de micro-empresas

Frecuencia: Baseline year (1989? o) 1990 y cada 5 años

---