

Programas de trabajo rural en Bangladesh:
comunidad, tecnología y apropiación indebida

Judith Tendler
junio de 1979

Para el departamento de transporte del Banco Mundial

RESUMEN Y RECOMENDACIONES

I - El seguimiento de los trabajos rurales: las primas ilegales

Las primas o ganancias ilegales son una constante en los proyectos de construcción de todos los países. Para hacer frente a esta práctica a través del seguimiento y la supervisión se ha de intentar mantenerla dentro de límites normales a un coste razonable y, al mismo tiempo, evitar esconderla bajo la alfombra, de donde resurgirá inevitablemente en otro lugar y de otra forma. Además, la puesta en marcha de un proyecto puede adolecer de un buen control de estas prácticas si en el pasado las gratificaciones ilegales han desempeñado el papel de "incentivos" para trabajadores de gran dedicación. Debido a lo delicado de la cuestión, es aconsejable que los sistemas de seguimiento y los acuerdos institucionales especiales para inhibir las primas ilegales se sometan a una evaluación para comprobar si (1) su coste, tanto nominal como en términos de la cantidad comprometida para la administración del proyecto, es mayor o menor que la mengua resultante por apropiación indebida; y (2) las primas ilegales existentes son en verdad dañinas para la ejecución del proyecto y si la disminución de estas prácticas va a originar una mejora en la calidad de la implementación.

Algunos consideran que los proyectos de obras descentralizados ejecutados por organismos locales son especialmente vulnerables a las gratificaciones ilegales. En Bangladesh, sin embargo, no parece haber datos que apunten a que las ganancias ilegales se lleven una mayor porción de los costes del proyecto que en el caso de las obras ejecutadas por organismos centrales, más grandes y con más participación de capital. Además, en los programas de obras rurales de Bangladesh, las gratificaciones ilegales no están asociadas con el fracaso en la puesta en marcha o en la finalización del proyecto.

El problema de estas prácticas, y de la elaboración de sistemas apropiados de control y supervisión, puede tener un gran peso en el diseño del proyecto. Con el tiempo, por ejemplo, USAID y CARE han tendido a enmarcar la ejecución de su programa *Food-for-Work* en grandes proyectos porque así se reduce la demanda existente del escaso personal de supervisión. Por las mismas razones se han preferido los trabajos de preparación del terreno a los de estructuras, así como la construcción de carreteras sobre obras hidráulicas. En parte por los mismos motivos, los puentes de cemento reforzado se han preferido sobre los de ladrillo porque este material "tiende a caerse" si no está bien construido. Por último, se han escogido proyectos de estructuras concentrados en unos pocos terraplenes, o en una zona geográfica, para intentar reducir el tiempo exigido al personal de supervisión.

En algunos casos, estas elecciones llevan aparejadas un mayor coste del proyecto o contravienen objetivos del programa. Por ejemplo, seguramente los proyectos grandes estén menos dentro de las posibilidades de los organismos locales que los más pequeños; sin embargo la ejecución local es una piedra angular en los programas de obras rurales. Del mismo modo, es muy probable que los proyectos de mayor tamaño originen la utilización de contratistas y trabajadores extranjeros, lo que también es

contrario a las intenciones de los programas de obras. Además, los proyectos de mayor tamaño, suelen presentar unos índices de finalización menores que los de menor tamaño.

El que, por motivos de supervisión, se prefieran los trabajos de excavación y preparación del terreno a las estructuras ha tenido importantes consecuencias de costes: la construcción de muchos terraplenes y canales sin sus estructuras accesorias, lo que reduce la usabilidad y durabilidad de tales inversiones en infraestructura, por no mencionar los daños que se producen en el propio terreno y en la producción agrícola circundante cuando los terraplenes se construyen sin drenaje. Igualmente, aunque los puentes de ladrillo tiendan a caerse si su construcción no se supervisa como es debido, cuestan la mitad que los de cemento reforzado. Es más, aunque las carreteras sean más fáciles de gestionar que los trabajos de irrigación, las preferencias de los usuarios rurales y los beneficios económicos relativos suelen ir en otra dirección. Por último, no es probable que el conjunto proyectos de estructuras auxiliares más rentable socialmente -de todas las estructuras que faltan por construirse en Bangladesh- se concentre en una sola zona. Ahora bien, dar una importancia primordial a los límites que conllevan el control y la supervisión en la adopción de este tipo de decisiones compensará, en algunos casos, los costes extra y los objetivos comprometidos del proyecto y, en otros casos, no.

El problema de las ganancias ilegales desvía a menudo la atención a otros problemas que, al contrario que éstas, están en realidad impidiendo la ejecución del proyecto. El problema de los retrasos en la distribución del trigo en los proyectos del programa *Food-for-Work* es un ejemplo. Estos retrasos han afectado seriamente al índice de ejecución del proyecto y han reducido sobremanera el salario pagado a los trabajadores, ya que es muy frecuente que los trabajadores tengan que vender su trigo por adelantado y con descuento como resultado del retraso en los pagos. El problema de pagar a los trabajadores en efectivo en lugar de con trigo, sin embargo, no ha llamado la atención de las agencias encargadas de la ejecución del proyecto del mismo modo que lo han hecho las primas ilegales, aunque éstas no han provocado costes tan importantes.

A veces, a las gratificaciones ilegales se les da más crédito del que merecen por causar ciertos problemas recurrentes en la ejecución del proyecto. La falta de compactación del suelo es un ejemplo. Aunque este problema se suele atribuir a imperfecciones en la supervisión de la administración o a un incumplimiento del contratista, existen también algunos sólidos argumentos económicos para no compactar las carreteras de tierra. Así, el hecho de que no se haga, en parte, refleja la fuerza de esta lógica económica, más incluso que la primas ilegales. Aunque ambas explicaciones no son excluyentes -de hecho, una puede reforzar a la otra- la atención exclusiva que se dedica a las ganancias ilegales y a la supervisión hace difícil que se preste atención a la parte económica y técnica del asunto de la compactación. Otro problema frecuente en los proyectos de obras, con una etiología similar a la de la compactación, es el mal acabado de la pendiente de los terraplenes.

Las ganancias ilegales en los proyectos de obras adoptan multitud de formas y poseen consecuencias radicalmente diferentes. Si se excluyen del presupuesto de un proyecto para desplazar tierra en Bangladesh, por ejemplo, el resultado será menos tierra desplazada y menos trabajadores contratados de lo que se declara. Por el contrario, si se eliminan del salario individual del trabajador, la cantidad declarada de tierra desplazada y trabajadores contratados será la correcta, pero el trabajador recibirá menos paga de la especificada. En el primer caso, se genera menos empleo y el donante o la agencia gubernamental financia las ganancias ilegales, ya que se obtiene un proyecto de menor calidad (menos tierra movida) por el mismo dinero. En el segundo caso, es el trabajador el que "financia" las gratificaciones ilegales, ya que el resultado es un salario menor para él. Este último caso representa una forma más regresiva de financiación de proyecto, que tiene que ver sobre todo con un programa en el que un objetivo importante es aumentar los ingresos de los desempleados en el medio rural.

El cumplimiento inferior a lo estipulado, o la exageración del trabajo realizado, es una práctica común de malversación en los proyectos de construcción. En los trabajos de excavación y movimiento de tierras el incumplimiento de las especificaciones tiene consecuencias diferentes a las que se dan en los proyectos de estructuras. Los puentes que amenazan con caerse y las alcantarillas que no drenan bien pueden reducir los beneficios de las instalaciones de las que forman parte y, en el caso de drenaje inadecuado, puede causar daños a la producción agrícola; a resultas de ello, se ocasionarán gastos de reparación. Sin embargo, una carretera o un muro de contención de riadas más bajo de lo que se ha declarado, infringirá un daño mucho menor, si es que causa alguno.¹

De algún modo, las trampas en los trabajos de excavación y movimiento de tierras son más fáciles de abordar que en las estructuras. Es más fácil de medir el coste de las especificaciones cumplidas por debajo de lo exigido una vez que el proyecto ha finalizado (tierra por la que se pagó y no aparece), frente al caso de las estructuras, que tal vez estén enterradas bajo cemento. Mientras que el coste de engañar en los trabajos de movimiento de tierras se puede ver de inmediato si uno realiza sus propias mediciones una vez acabado el proyecto, es posible que el coste de la estafa en las estructuras no se manifieste durante cierto tiempo; y cuando se pone de relieve, como en el caso del puente caído, el coste verdadero puede ser mucho mayor que el del déficit en los materiales utilizados. Por último, es más fácil identificar al "tramposo" en los trabajos de excavación y movimiento de tierras -el que tomó las medidas definitivas- al contrario que en el proyecto de estructuras, donde abundan las oportunidades de culpar a varias partes y fuerzas incontrolables por lo que ha ido mal. Visto que los proyectos de trabajos de excavación y

¹Las excepciones se dan en las trampas con los muros de contención de riadas y en la anchura de la base de los terraplenes. En el caso de un muro de contención que mida menos de que se declaró, el muro no protegerá de las inundaciones graves tal y como estaba previsto, con un muro de cierta longitud, sólo se necesita una pequeña discrepancia entre la altura verdadera y la declarada para generar una cantidad importante de ganancias ilegales. Si la trampa está en la anchura de la base del terraplén, en contraposición a la altura o la anchura del centro, hará que la pendiente sea más pronunciada, y causará una mayor erosión, mayores requisitos de mantenimiento y, tal vez, la reconstrucción antes de lo previsto.

movimiento de tierras han representados el 80% al menos del valor de los programas de obras rurales en Bangladesh en los últimos años, está claro que las exigencias de control y supervisión han sido mucho menores de lo que serían con un programa que combina los movimientos de tierra con las estructuras.

Aunque la presencia de las ganancias ilegales no sea deseable, también puede servir de ayuda para finalizar los proyectos. Las gratificaciones que se ganan en los proyectos de obras rurales, por ejemplo, es tal vez una de las razones por las que la ejecución del componente de obras en los proyectos de desarrollo rural suele ir más rápida y con más soltura que la de otros componentes como los de extensión agrícola, salud y educación, donde las oportunidades de obtener ganancias ilegales son menores. En los programas de construcción en los que son las oficinas regionales en vez de las centrales las que llevan a cabo la contratación, se ha constatado que los ingenieros prefieren vivir y trabajar en el campo en lugar de en la capital, porque allí hay más oportunidades para obtener ganancias ilegales. Dado que, en la mayoría de los programas de desarrollo rural, es sumamente difícil convencer a los profesionales para que trabajen en el campo, esto constituye de alguna manera un logro, que se perdería si se suspendiesen estas prácticas.

Muchos de los gastos ocasionados por los trabajadores de campo en los programas de desarrollo no se suelen reembolsar, salvo a través de las ganancias ilegales que obtienen. Los miembros del comité de proyectos a cargo del programa *Food-for-Work* en Bangladesh, por ejemplo, tienen que adelantar sus propios fondos para hacer frente a los costes del transporte del trigo, y no se les reembolsan los gastos de alojamiento y comida de los diversos desplazamientos para obtener el trigo en los almacenes. un programa que consiguiera controlar estas "legítimas" apropiaciones indebidas, podría también ocasionar un retraso en la ejecución del proyecto.

Recomendaciones

Es aconsejable que las estrategias de control y supervisión traten de centrarse en aquellas prácticas que (1) provocan retrasos en la ejecución del proyecto y perjudican significativamente la calidad del proyecto, y (2) comprometen seriamente los objetivos del programa, como por ejemplo las ganancias ilegales que se sacan del salario individual del trabajador. Al mismo tiempo, ha de prestarse mucha atención a los posibles efectos nocivos del control de estas prácticas -hasta el extremo de que los encargados de la ejecución han incluido los pagos de las gratificaciones ilegales en los gastos relacionados con el proyecto. Un modo de prevenir este último problema es transferir los costes de gratificaciones legítimas a la financiación del proyecto -a través del aumento de salarios o de comisiones pagadas a los ejecutores del proyecto. La remuneración que ahora reciben los organismos locales por ejecutar las obras de los proyectos debería revisarse teniendo esto en cuenta. Cualquier incremento de los costes de proyecto que haga que la financiación de las ganancias ilegales pase de los trabajadores a los que financian el proyecto es también deseable.

Las gratificaciones ilegales tienen la capacidad de sobrevivir a los sistemas formales de control y sanción, por lo que los incentivos para evitar la práctica de las apropiaciones indebidas deberían venir de fuera del sistema ordinario de control -incentivos que tienen el efecto de aumentar el coste de oportunidad de las gratificaciones. Por ejemplo, un incentivo de este tipo sería premiar el buen desempeño en la ejecución del proyectos y en el pago de los salarios, tal y como se describe con más detalle en las secciones II y IV.

Los tipos de proyecto y las técnicas deberían evaluarse a tenor de su vulnerabilidad a los sobornos ilegales, y en cuanto a los costes que éstos ocasionan en los proyectos y en los individuos que se benefician de ellos. Al igual que USAID y CARE han elaborado un conjunto de preferencias para minimizar los efectos de las apropiaciones ilícitas en los proyectos de excavación y movimiento de tierras, debería hacerse una evaluación similar de la experiencia con estructuras -porque exigen más seguimiento y supervisión, y porque tiene cada vez más presencia en los proyectos de obras en Bangladesh. Cuando existan casos propensos a la aparición de ganancias ilegales o estas prácticas tengan un coste muy alto, es aconsejable buscar técnicas, tipos u organizaciones de proyectos alternativos. Debido a que los trabajos de excavación y movimiento de tierras y los de estructuras varían tanto en su vulnerabilidad a las primas ilegales, existe un debate sobre lo adecuado de separar su control y supervisión y, como se dijo en la sección III, incluso su ejecución.

Si al elegir alternativas menos propensas a los sobornos se incrementan de forma considerable los costes del proyecto -o se socavan sus objetivos- entonces habría que determinar si vale la pena el coste que hay que soportar para reducir la vulnerabilidad del programa, y si hay otras alternativas menos costosas. Antes de decidir que los puentes de cemento reforzado son preferibles en lo que respecta a la supervisión a los de ladrillo, por ejemplo, debería determinarse si los puentes de ladrillo "tienden a caerse" por irresponsabilidad del contratista o porque no tienen suficiente experiencia para construirlos. Incluso si la respuesta en una mezcla de las dos explicaciones, existe aún la posibilidad de que un aumento en las labores de supervisión y formación sea menos costoso que puentes que salen el doble de caros. Además, es posible que, para la comunidad, el coste de que se caigan los puentes no sea tan grande como los costes para las organizaciones que ponen en marcha los proyectos, sobre todo si se enseña a las comunidades a evitar tales accidentes, o a repararlos.

Además de a las gratificaciones ilegales, los problemas recurrentes en los proyectos de obras pueden deberse a la dejadez, a la forma tradicional de hacer las cosas y a la falta de experiencia. Las complicaciones que normalmente se atribuyen a estas prácticas pero tienen otras causas menos espectaculares, necesitarán de un enfoque diferente a las causadas únicamente por ellas. Si la falta de compactación del suelo y el tratamiento de las pendientes de los terraplenes se puede atribuir en parte a la lógica económica, por ejemplo, entonces quizás sea necesario cambiar las especificaciones y el diseño organizativo de modo que se adapte al modo tradicional de hacer esas tareas. En tales casos, una "reducción" de las especificaciones tal vez no sólo provoque la

disminución de la calidad del proyecto, sino también unos costes reales más bajos que (1) facilitar la supervisión o el control necesario para garantizar el adecuado cumplimiento de las especificaciones, y (2) acabar por realizar proyectos cuyas especificaciones no se cumplen automáticamente.

Los puentes y alcantarillados que se construyen en los programas de obras rurales están diseminados, son numerosos y, en muchos casos, de difícil acceso -haciendo complicado satisfacer las exigencias de supervisión constante de las estructuras sobre los trabajos de movimientos de tierra. Al mismo tiempo, al igual que cualquier proyecto de construcción, los puentes y alcantarillados en construcción están al alcance de la vista de cualquiera. Los aldeanos de Bangladesh que se suelen reunir alrededor de las obras deberían aprovecharse para algunas de las labores de atención constante que requieren los proyectos de estructuras y que, sin embargo, a las organizaciones de campo les cuesta tanto facilitar. Así, se les puede enseñar algunas de las operaciones más sencillas que deben realizarse reiteradamente durante la construcción, como humedecer los ladrillos o el cemento. Son buenos monitores porque están interesados en que el proyecto salga bien -ya que será en provecho de su aldea- y porque desconfían sanamente de los contratistas y dirigentes locales. Además, los aldeanos tienen una gran disponibilidad, ya que viven cerca y porque la construcción tiene lugar en un momento en el que suele haber poca actividad agrícola.

Durante la valoración de proyecto propuesto, sería aconsejable aprovecharse de la experiencia de CARE en la supervisión de proyectos de obras. En particular, un análisis de los datos de CARE sobre los proyectos en los que no se percibe remuneración por el trabajo declarado de más podría sugerir qué tipo de circunstancias y proyectos tienden a asociarse con las gratificaciones ilegales. Estos registros también deberían darnos una idea de si estas prácticas son bastante habituales, o si varían considerablemente de proyecto a proyecto. Un nivel constante en todos los proyectos requeriría un enfoque de la supervisión diferente a si las ganancias ilegales variasen mucho en cada proyecto.

II - Trabajadores, salario y apropiación indebida

Suele ser habitual que los trabajadores de los proyectos de obras reciban un salario real menor al acordado debido a pagas que resultan ser menores de lo declarado a causa de prolongados retrasos en el pago, lo que provoca que los trabajadores deban pedir dinero prestado a tipos de interés muy altos o que tengan que vender por anticipado y con descuento el trigo cosechado. Al menos parte de este déficit entre el salario real y el especificado suele constituir pagos de ganancias ilegales que van a parar a los ejecutores del proyecto. La diferencia también se puede contemplar como el precio que cobran éstos por distribuir en forma racionada los escasos trabajos entre una mano de obra con un alto índice de desempleo.

Cuando los contratistas retrasan el pago de los salarios -y utilizan los fondos para cubrir otros costes o como cobertura contra el retraso en el reembolso- se produce un préstamo forzado sin intereses por parte de los trabajadores a favor de los contratistas. A su vez, el retraso en el pago por el trigo cosechado a los trabajadores de los

proyectos *Food-for-Work*, supone que sean los trabajadores, en lugar de los que financian el programa, los que se hagan cargo de los costes de las deficiencias en el sistema de distribución de trigo. Financiar estos costes y las gratificaciones ilegales con los salarios de los trabajadores compromete los objetivos de creación de activos de los programas de obras rurales así como los de distribución de ingresos, ya que los salarios bajos en la construcción están asociados con la disminución de la productividad.

Como se explicó anteriormente, las ganancias ilegales que se obtienen del presupuesto total para salarios antes de determinar el número total de trabajadores que se van a contratar -y no del salario de los trabajadores- se traducen en menos empleo, exageración en los datos de tierra movida y cumplimiento de especificaciones por debajo de lo estipulado, lo que supone un incremento de los gastos reales del proyecto, pagados por los que financian el programa en lugar de por los trabajadores. Así, las ganancias obtenidas por el método de no llegar a cumplir con todas las especificaciones son menos regresivas que las derivadas del salario del trabajador. Además, como las medidas de los trabajos de movimiento de tierra son fáciles de verificar, USAID y CARE han podido identificar y sancionar las ganancias extraídas del presupuesto total para salarios -negándose a reembolsar los objetivos no alcanzados de acuerdo con las especificaciones del trabajo. Sin embargo, este buen mecanismo de medidas a posteriori también puede tener el efecto de impulsar las gratificaciones ilegales hacia el ámbito del sueldo del trabajador, menos controlado.

Los salarios que pagan en los proyectos de obras rurales de Bangladesh están expuestos a la apropiación indebida porque la tasa de desempleo es alta y los trabajadores están dispuestos a dejarse "cobrar" por obtener y mantener un empleo -y porque es difícil para los trabajadores controlar sus propias pagas, lo que resulta de una cierta confusión en cuanto a qué es lo que se les debe. Esta confusión se produce por las siguientes causas: (1) a los trabajadores se les paga a destajo -por una cierta cantidad de tierra movida- en lugar de por hora o por día; (2) las medidas de la tarea realizada se toman sobre la base de un grupo de trabajadores, unos 20, y el salario de cada individuo se determina dividiendo la cantidad que se le debe al grupo por el número de trabajadores que lo componen; (3) el pago se realiza al cabecilla del grupo o a un contratista de mano de obra, en lugar de a cada trabajador en persona; (4) los pagos son irregulares y en intervalos largos para que los trabajadores no se acostumbren a recibir una cierta cantidad; y (5), lo más importante, el salario se compone de dos cuotas: un salario básico más una "cuota de ración" que se concede por un trabajo más duro, siendo esta última difícil de calcular. La cuota de ración puede suponer una parte importante de los salarios, entre el 20% y el 35% de promedio, y su pago se suele retener hasta que el proyecto concluya. Debido a la ambigüedad que rodea el cálculo de esta cuota, las agencias que ponen en marcha los proyectos la contemplan como una oportunidad adicional para la apropiación indebida.

La situación de vulnerabilidad de los trabajadores a la apropiación indebida de parte del salario en los proyectos de obras descentralizados y que requieren gran cantidad de mano de obra de Bangladesh contrasta sobremanera con el potencial "natural" de control

de dichos proyectos; al contrario que los proyectos más centralizados y que absorben gran cantidad de capital. En los proyectos descentralizados, el coste de las ganancias ilegales se infiere sobre una clase homogénea y socialmente definida -los trabajadores locales- que trabajan y viven juntos en un área geográfica reducida. Esta parte agravada tiene un interés sustancial en controlar el modo en que se gestionan los fondos. Sin embargo, los proyectos centralizados que absorben mucho capital no dan lugar a una clase de este tipo perjudicada por los sobornos.

La práctica común de retener parte de la paga del trabajador hasta la conclusión del proyecto se produce, en parte, por el hecho de que la temporada de construcción coincide con uno de los puntos álgidos de la demanda de mano de obra para el campo: aproximadamente el periodo de seis semanas que sigue a las lluvias de primavera en abril. Los comités de proyecto y los contratistas de mano de obra creen que es posible que los trabajadores les abandonen durante dicho periodo, cuando los salarios por labores de jornalero y la necesidad de trabajar en el propio terreno, aumentan. Así, el periodo escogido para la temporada de construcción de enero a junio origina (1) una reducción del efecto de creación de empleo neto de los programas de trabajo, en la medida en que los puestos de la construcción simplemente sustituyen los puestos que se ofrecen tras las lluvias primaverales; (2) una disminución en el salario real de los trabajadores en la medida en que se les retienen pagos para evitar que se marchen durante abril o mayo; y (3) una utilización cada vez más extendida de contratistas de mano de obra y de trabajadores extranjeros, lo que contraviene las normas del programa *Food-for-Work* y las intenciones del programa de obras rurales de proporcionar empleo a la mano de obra local.¹

Recomendaciones

En estas recomendaciones está implícita la idea de que las sanciones y reglamentaciones formales relativas al pago de los trabajadores no pueden funcionar por (1) la connivencia de los trabajadores a la hora de incumplir la reglamentación para proteger sus salarios, como un precio que hay que pagar para obtener y mantener un trabajo; y (2) la ausencia de un mecanismo institucional para hacer cumplir las normas. Las recomendaciones se dividen en dos categorías: las que aumentan la capacidad de los trabajadores para controlar sus propias pagas y las que proporcionan incentivos a los encargados de la ejecución del proyecto para que paguen el salario acordado o disminuyan las posibilidades de obtener ganancias ilegales de los salarios.

Control por parte del trabajador Deberían tomarse las medidas necesarias para que los trabajadores pudieran saber con certeza cuál es su paga.

¹ Asimismo, el uso de contratistas y de mano de obra extranjera priva a los proyectos de obras rurales de dos fuentes importantes de presión para su arranque y finalización: (1) el interés de los terratenientes locales, que componen los comités locales, en utilizar fuera de temporada la mano de obra que proporcionan los desempleados locales, a fin de que estos estén luego disponibles para el trabajo agrícola durante los periodos álgidos; y (2) el beneficio político que les reporta a los funcionarios locales que controlan tales proyectos el "hacer algo" en cuanto al enorme desempleo local.

Sobre todo, el actual salario de dos cuotas -el salario base más la cuota de ración- debería sustituirse por un conjunto de una sola cuota de acuerdo con las condiciones de cada proyecto en concreto.

Sería conveniente nombrar a un representante de los trabajadores para el comité de proyecto, tal vez representando a los "sin tierra" en el comité, y para este puesto en concreto no debería aplicarse el requisito de alfabetización. El representante de los trabajadores debería tener responsabilidades de supervisión o capacidad formal de queja; o bien, que existan dos representantes de los trabajadores, uno para cada finalidad. Estos representantes tendrían que estar remunerados, como lo está el supervisor de mano de obra en los comités de proyectos actuales. Como representantes de los trabajadores, estos miembros del comité tendrían un interés personal en impedir la práctica de la apropiación indebida, al contrario que los miembros actuales de los comités de proyectos, que son escogidos de las élites rurales. A causa de este interés de supervisión "natural" de los trabajadores, los comités de proyecto podrían tener éxito en su tarea de organismo de control.

Si la mezcla de trabajadores y élites rurales en el comité de proyecto no es realista en el contexto social de Bangladesh, habría que pensar en un mecanismo alternativo de capacidad formal de queja fuera del comité. El enfoque que se adopte para solucionar el problema habría de fundarse en una investigación detallada de las limitaciones y posibilidades de organización social en el ámbito local. En concreto, sería aconsejable evaluar la filiación del líder del grupo, junto con su potencial para representar de modo adecuado a los trabajadores. Se podría idear una prima o incentivo que mantenga al líder del grupo del lado de los trabajadores.

Aumento de incentivos y disminución de oportunidades Los organismos locales son muy receptivos a las señales inequívocas que provienen de la administración central relativas a qué tipo de propuestas de proyectos de obras se van a aprobar -sobre todo dado que sólo una pequeña porción de estas propuestas acaban por aprobarse. Sería aconsejable introducir unos criterios para la aprobación de proyectos que tengan en cuenta cómo se comporta el comité de proyecto con los salarios en el último año del proyecto. (La construcción normalmente acaba en aproximadamente el mismo periodo en el que se están enviando las propuestas de proyecto del año próximo). "El comportamiento de los salarios" podría medirse de dos maneras: diferencia entre el salario real recibido y el salario especificado y variación en la frecuencia de pago con respecto a la frecuencia acordada -por ejemplo, partiendo del estándar de *Food-for-Work* cuyas normas proponen una frecuencia de una vez por semana.

Los comités que pagasen el salario especificado, y de forma regular, también podrían recibir primas en efectivo por ello. Estas primas por rendimiento podrían trasladarse también a las entidades ejecutivas de la administración central, al igual que CARE impone sanciones por cumplimiento por debajo de lo pactado al Ministerio de ayuda y rehabilitación. Las medidas propuestas tendrían el efecto de aumentar el coste para los encargados de ejecutar el proyecto de no pagar a los trabajadores correctamente -en términos de la prima en efectivo o de la aprobación del proyecto precedente.

Igualmente, sería conveniente que se modificase la temporada de construcción para proyectos de obras a fin de eliminar el periodo de demanda de mano de obra tras el comienzo de las lluvias primaverales en abril. Si la retención parcial de los salarios tiene su origen en el miedo a perder a los trabajadores durante este periodo, tal alteración reduciría esta práctica o, al menos, su justificación. El periodo de construcción se podría adelantar unas pocas semanas de mediados de enero a principios de ese mes o finales de diciembre, y terminar en abril, cuando empieza la lluvia, en lugar de en junio; o, podría haber una temporada de construcción de dos fases, antes y después del periodo álgido de primavera, en las que los comités de proyectos aceptasen una rotación de mano de obra considerable entre la primera y la segunda. Tal rotación, aunque incómoda para la supervisión del proyecto, es deseable desde el punto de vista de la generación de empleo, ya que extiende las escasas oportunidades de empleo entre más individuos. Una temporada de construcción más corta exigiría proyectos más pequeños, que disminuirían la necesidad y la deseabilidad de utilizar trabajadores extranjeros y contratistas de mano de obra.

Debería estudiarse la posibilidad de depositar el salario de los trabajadores en cuentas individuales en las sucursales bancarias o en las oficinas de correos locales, como se ha realizado en algunos programas de construcción del estado indio de Kerala. De este modo se dificultaría la apropiación indebida de los salarios por parte de los comités de proyecto y la retención de los pagos por parte de los contratistas para cubrir otros costes. Para abordar este último problema, y en el caso de proyectos con componentes de coste no laborales, el pago de los salarios podría autorizarse y transferirse de modo que no pudiese utilizarse para financiar otros costes. Por último, en los proyectos de obras en los que la comunidad local paga una parte, la administración podría limitar su contribución a cubrir únicamente el coste de los salarios, mientras que la comunidad local abonaría el equipo y el material. Esto es exactamente lo contrario de lo que ocurre en la actualidad e invertiría el incentivo del sistema actual para que la comunidad redujese los costes directos de explotación de su aportación, basándose en trabajo físico impuesto o mal pagado. (Esta última recomendación constituye el tema de la sección IV.)

Si estas actuaciones recomendadas fuesen efectivas, ocasionarían probablemente un aumento de los costes del proyecto en forma de desembolsos de efectivo para primas o comisiones y de desvío de la fuente de las ganancias ilegales, pasando del salario del trabajador al presupuesto total para pagar los salarios o a componentes de coste no laborales. Aunque tal vez de todo ello se derive un aumento de la práctica de cumplir por debajo de lo pactado, una desviación como esta de la apropiación indebida también supondría un cambio en el coste de la financiación del soborno, pasando de los trabajadores a los que financian el programa. Aunque el incumplimiento de lo pactado no es nunca aconsejable, es también una forma menos regresiva de financiar los costes de las ganancias ilegales de los proyectos de obras.

III - Trabajos de excavación y movimiento de tierras sin estructuras

Debido a la ingente tarea de las agencias de ayuda y a los objetivos de generación de empleo de los programas de construcción rural de Bangladesh, muchos trabajos de movimiento de tierras se han construido

sin sus estructuras -terraplenes sin puentes o alcantarillado y canales sin drenaje o compuerta de desagüe. Las pérdidas económicas que esta forma de construir infraestructuras conlleva son obvias: los servicios no producen el beneficio esperado y, en el caso de la falta de alcantarillado y drenaje, la ausencia de estructura causa daños al terraplén y a la producción agrícola circundante.

La experiencia de Bangladesh sugiere que también existen ciertas ventajas en esta manera poco sistemática de construir. Así, incluso en un programa de creación de activos, es posible que exista un buen motivo para separar las tareas de excavación y movimiento de tierras de las de estructuras accesorias. Esto será así, sobre todo, en un entorno en el que (1) las habilidades técnicas y la capacidad de supervisión sean escasas, (2) las ganancias ilegales constituyan un problema, y (3) la ejecución local y la generación de empleo sean objetivos importantes del programa.

Realizar los trabajos de excavación y movimiento de tierras aparte de las estructuras representa una tarea mucho menos complicada, tanto desde el punto de vista técnico como organizativo, que construir ambas cosas a la vez. Tal y como se lleva a cabo en Bangladesh, el trabajo de excavación y movimiento de tierras requiere una gran cantidad de mano de obra que apenas necesita de equipos o material, salvo cestas y azadones que normalmente ya traen los propios trabajadores. El equipo y materiales que requiere la construcción de estructuras complica considerablemente la logística y la gestión de la tarea de movimiento de tierras. Así, la mayor simplicidad de esta tarea, ha facilitado su ejecución por parte de organismos locales corrientes y su gestión por parte de organizaciones de ayuda con poco personal técnico y de supervisión.

Otro aspecto de los trabajos de excavación y movimiento de tierras sin estructura es que la instalación o el servicio sin acabar suscita a menudo de forma espontánea contribuciones locales privadas de las comunidades cercanas para su finalización -financiación que no tendría lugar si toda la instalación se hiciese completa desde cero. Así, las comunidades pondrán puentes de bambú y madera sobre los terraplenes que no tengan y harán túneles cuando no exista alcantarillado. Aunque la respuesta a la falta de drenaje daña al terraplén, que acaba por derrumbarse sobre los túneles, ambas respuestas ilustran la disposición de las comunidades locales a invertir sus propios recursos en la finalización de los servicios de infraestructura. Los últimos préstamos y subvenciones para suplir la falta de estructuras realizados por las agencias de donantes demuestran que los donantes también están dispuestos a facilitar las piezas necesarias, siempre que haya quedado claro que las obras de excavación y movimiento de tierra están ya en marcha y requieren una parte vital.

Dado que hay muchos más tramos sin puentes que fondos disponibles para construirlos,¹ los puentes suministrados por la

¹ Sólo la actividad de construcción de la mitad del programa *Food-for-Work* indica que hacen falta 1.000 puentes y alcantarillas por año durante los próximos siete años.

comunidad pueden indicar a los planificadores qué tramos son más rentables para construir primero en ellos. Las decisiones locales sobre dónde ubicar las estructuras y cómo hacerlas pueden, por tanto, traducirse en una mezcla de proyectos más conveniente desde el punto de vista económico. La técnica y la planificación locales también pueden ser más eficaces económicamente y, el mismo tiempo, más compatibles con los objetivos de generación de empleo de los programas de construcción rural. Así, para las comunidades que recaudan sus propios fondos, la escasez de capital constituye una restricción mayor en la elaboración del proyecto que para los técnicos de la administración central que deciden sobre los proyectos en un ministerio de la capital. Estos técnicos, a la hora de tomar una decisión, tienen en cuenta el prestigio personal y las opciones de construcción más conocidas para ellos, así como la eficacia supervisora de concentrar los proyectos en una sola ubicación: por ejemplo, utilizar un presupuesto para construir los puentes y alcantarillados de uno o dos terraplenes en la misma zona, como ha hecho CARE, para minimizar los gastos de los escasos recursos de control y supervisión y los problemas de suministro de materiales y equipo.

La opción local, al ser más rústica técnicamente, consigue reducir los problemas de supervisión y suministro ya que las técnicas más rudimentarias se basan en materiales y habilidades que están disponibles localmente. Como la mayoría del equipo y el material que utilizan los contratistas son importados y, por tanto, están sujetos a importantes retrasos en la llegada al lugar de la construcción, la utilización de técnicas que dependen de las habilidades y del material local puede disminuir significativamente el coste de los proyectos de estructuras. Cuanto más rústico sea el enfoque, tal vez consiga con mayor eficacia que la "planificación racional" contrarrestar una cierta tendencia a la inflación de costes que tiene lugar en los proyectos de estructuras cuando las decisiones sobre su planificación dependen de técnicos del ministerio de la administración central.

Recomendaciones

Debido a que en Bangladesh los trabajos de excavación y movimiento de tierras van a seguir realizándose sin sus estructuras durante algún tiempo, es aconsejable que el programa de obras aproveche algunas de las ventajas de separar las dos tareas. Hay que alentar la disposición de la comunidad a responder a la falta de puentes y alcantarillado con fondos y organización, apoyando con medios técnicos y financieros dicha respuesta; y, en el caso del alcantarillado, procurar que ésta no resulte dañina para la instalación. Habría que crear un fondo paralelo de inversión gestionado por el gobierno central (*matching fund*) que provoque esta respuesta comunitaria, tal y como se expone en la Sección IV.

Han de facilitarse medios técnicos a la comunidad de modo que aumente su capacidad de aprovechar las habilidades y los materiales que ya están presentes entre ellos. Haya que señalar que un enfoque como éste

podría traducirse en un diseño menos estandarizado de lo que es habitual en estos programas. Los puentes de ladrillo merecen una atención especial, ya que la construcción con ladrillo rústico está muy extendida por todo Bangladesh y la utilización del ladrillo como sustituto de la piedra y el cemento es habitual. Los puentes de ladrillo, a su vez, pueden ser la mitad de caros que los puentes de cemento reforzado que prefieren las agencias encargadas de poner en marcha los proyectos en la administración central en Bangladesh.

Respecto a los programas que aún dependen de la financiación completa por parte del estado para la falta de estructuras, se podrían introducir dos criterios para la selección de proyectos. Uno daría preferencia a la falta de alcantarillado sobre la de puentes: la ausencia de alcantarillado en un terraplén produce unos costes económicos mayores que la falta de puentes -incluido el hecho de que la reacción de la comunidad a la falta de alcantarillado daña el terraplén, mientras que el puente improvisado lo mejora. En la selección de puentes complementarios financiados por la administración central debería también darse prioridad a aquellos espacios que ya tengan puentes improvisados construidos por la comunidad. Este criterio de selección ayuda a elegir los espacios para los que los beneficios económicos de construir un puente son mayores, lo cual simplificará considerablemente la identificación de los proyectos más convenientes y la justificación de sus beneficios, aunque no se producirá una concentración de emplazamientos que minimice los recursos de supervisión.

IV - Financiación de las iniciativas de obras locales

El Ministerio de Administraciones Locales debería modificar y ampliar su programa de "participación local" para asistir a los organismos locales (sindicatos) con fondos paralelos (*matching funds*) que financien la instalación de estructuras en los proyectos de excavación y movimiento de tierras. Un programa así podría (1) ofrecer a los sindicatos una distribución uniforme de los fondos paralelos de la administración, que podría utilizarse para cualquier proyecto sin que sea necesaria una autorización previa, sólo el cumplimiento de los criterios enumerados aquí; (2) limitar la financiación con fondos paralelos sólo a proyectos de levantamiento de estructuras complementarias; (3) estar disponible sólo para los sindicatos, la unidad administrativa más pequeña de Bangladesh; (4) limitar la aportación de la administración central sólo a los costes de mano de obra, mientras que la contribución local cubriría equipo y materiales; (5) recompensar el buen desempeño en la ejecución del proyecto y en el pago de la mano de obra con (a) una aportación paralela mayor por parte de la administración central para los próximos proyectos, y (b) comisiones para los encargados de ejecutar el proyecto; (6) ejecutarse a través del sistema existente de comités de proyecto, sin utilizar contratistas.

Facilitar un reparto uniforme de los fondos a los sindicatos sin que sea necesaria la aprobación de los ministros o de los funcionarios de campo, acabaría con parte de la falta de incentivos para la selección de proyectos económicos que ahora existe

-esto es, criterios de selección ambiguos o saltarse los criterios mediante sobornos o presiones políticas. Es más, los recursos locales previamente invertidos en sobornos para obtener la aprobación del proyecto irían a parar al propio proyecto. Las elecciones de proyecto resultantes tal vez estén más cerca de las que se pretendían mediante la "planificación racional" que las elecciones que se obtienen como resultado del sistema de filtrado actual, y su incentivo para maximizar el número y la variedad de los proyectos propuestos, en la esperanza ciega de que alguno gustará a alguien. La separación de la elección del proyecto de la aprobación oficial estaría en la línea del interés de la administración en transferir el poder sobre la selección de proyectos en programas de obras rurales de los técnicos a los organismos locales.

Los proyectos financiables con el fondo paralelo se limitarían a estructuras complementarias ya que (1) así se conseguirían alternativas de proyectos que fuesen por definición creadoras o preservadoras de activos, sin tener que imponer criterios formales sobre el proceso de selección; (2) esta limitación restringiría sobremanera el área en la cual las élites rurales pueden manipular la selección y ubicación del proyecto para que sólo les beneficie a ellas; (3) los trabajos de excavación y movimiento de tierras sin estructuras ya han demostrado ser un potente imán para atraer la financiación y organización de las comunidades; y (4) en comparación con los trabajos de movimiento de tierras, las estructuras en Bangladesh tienen un componente muy alto de costes al margen de la mano de obra (60%-70%), lo que hace posible que la administración central cubra todos los costes de mano de obra y quede aún una cantidad importante de costes no laborales para la comunidad.

Que la administración central cubra todos los costes laborales, dejando los gastos de equipo y material para la comunidad, constituye un vuelco del modelo tradicional de financiación de los proyectos de "auto ayuda", en los cuales la "contribución" de la comunidad adopta la forma de mano de obra no remunerada. El que la aportación de la comunidad no se dedique a cubrir los costes laborales, es una de las formas de prevenir el reclutamiento de mano de obra y el modelo regresivo resultante de financiación que es típico de tales proyectos. La financiación de los costes laborales por parte de la administración central fomentaría igualmente las opciones técnicas en la medida en que la comunidad trata de maximizar la aportación de la administración (mano de obra) y minimizar la suya propia (equipo, materiales). Con el sistema actual en el que la responsabilidad de las decisiones sobre la concepción de los proyectos y la financiación de los costes de equipo y materiales recae sobre la administración central se observa una tendencia a la sobreplanificación, de este modo, el incentivo para minimizar los costes de equipo y material debería traducirse en proyectos menos costosos. Por último, la limitación de la aportación de la comunidad a la cobertura de los gastos equipo y material creará un control natural de las apropiaciones indebidas. En virtud del sistema actual, las élites rurales no pierden nada suyo cuando el proyecto no funciona a causa de las ganancias ilegales si la contribución local se ha producido en forma de mano de obra no remunerada. Por el contrario, conforme a la forma sugerida, las apropiaciones indebidas pondrían en peligro los recursos invertidos en el proyecto por las propias élites.

La limitación del fondo paralelo propuesto a los sindicatos, la unidad administrativa más reducida de Bangladesh, tiene la intención de que la rivalidad sindical trabaje en beneficio de la selección y ejecución del proyecto -en lugar de tratarse de una rivalidad perjudicial, como ocurre ahora, que trata de fomentar la concepción y la planificación "integrada" de los proyectos por parte de grupos de sindicatos (los thanas). Con el mecanismo propuesto se permitiría un comportamiento "no integrado" por parte de los sindicatos, lo que les estimularía a competir para lograr un pedazo de los escasos fondos y a ejecutar bien los proyectos. Las estructuras complementarias, al contrario que los trabajos de preparación, se prestan más a este enfoque "no integrado", ya que en ellas es más probable que participe más de un sindicato.

En virtud del esquema propuesto se pondría freno a la utilización de contratistas, al igual que en el Programa de Obras Rurales de los años sesenta. Según estudios bancarios, el empleo de contratistas en programas de obras rurales está asociado a varias tendencias que el plan propuesto trata de evitar: costes más elevados, menor necesidad de mano de obra, más apropiaciones indebidas y menor eficacia en la selección de proyectos. La utilización de organismo locales en lugar de contratistas también haría disminuir la parte de costes estructurales que se originan por los retrasos en la entrega de equipo y material ya que (1) la ejecución y la financiación local de los materiales y el equipo dará lugar a proyectos que utilicen equipo y material procedente de la zona; (2) la ejecución local no estaría caracterizada por el trajín de equipos y materiales de un lado para otro entre los distintos proyectos en construcción, como ocurre ahora con los contratistas; (3) la temporada de la construcción, la de mayor movimiento para los contratistas, coincide con la época más baja de producción agrícola y, por lo tanto, con la época menos activa para las élites locales, que tendrán más tiempo para trabajar en evitar los cuellos de botella en la entrega de suministros; y (4) seguramente los organismos estén más interesados que los contratistas en resolver los problemas de retrasos -sobre todo en los casos de las estructuras de drenaje, ya que su ausencia durante y después de la temporada del monzón puede infligir graves daños a la producción agrícola.

La recompensa a los organismos locales por un buen desempeño se basaría en medidas de (1) la rapidez con la que los proyectos se ejecutan, (2) el grado en el que se cumplen las especificaciones, y (3) el funcionamiento de la "paga", una combinación de la medida en que a los trabajadores se les paga el salario acordado y la frecuencia y regularidad de los pagos. Estas recompensas actuarían como incentivos para ejecutar bien los proyectos y tendrían su coste para las personas que se apropian de ganancias indebidas, ya que esta práctica podría originar la pérdida de las recompensas. Es posible que este sistema sea más efectivo que las sanciones formales en la lucha contra la apropiación indebida, ya que es inmediato y por que es políticamente más fácil administrar recompensas que castigos.

El esquema propuesto es coherente con el interés que tiene hoy en día la administración de Bangladesh en arrancar contribuciones de los beneficiarios locales de los proyectos de obras. El fondo paralelo (*matching fund*) engendraría las contribuciones de modo menos

regresivo que la práctica habitual, sin gravar el proceso con la introducción de un nuevo tributo. Por último, el plan propuesto es capaz de recaudar fondos para programas centralizados de obras en un momento en que el presupuesto de la administración central para programas de este tipo no es probable que aumente -debido a la mayor presión burocrática que tienen que soportar los ministerios para que haya más programas de construcción centralizados y que absorban mucho capital.