UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA



LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: MÁS DE DIEZ AÑOS DE TECNOLOGÍA SOCIAL

TESIS
Presentada al Consejo Directivo de la
Escuela de Ciencia Política,
Universidad de San Carlos de Guatemala.

POR:
DOUGLAS IVÁN GONZÁLEZ TOBAR

Al conferírsele el grado académico de
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA

Y el Título Profesional de
POLITICÓLOGO

Guatemala, julio de 1,998.

DL
28
T(117)

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

CONSEJO DIRECTIVO DE LA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Dr. Vinicio González González.
VOCAL I:	Lic. José Luis Domínguez.
VOCAL II:	Lic. Mario Luján Muñoz.
VOCAL III:	Br. Erwin Rudy Monterroso.
VOCAL IV:	Br. Edgar Pereira Rivadeneira.
VOCAL V:	Br. Amara Tatiana Monzón Gálvez.
SECRETARIO:	Dr. César Augusto Agreda Godínez.

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL
EXAMEN PRIVADO

EXAMINADORA:	Licda.	Geidy De Mata
EXAMINADORA:	Lic.	Rubén Corado
EXAMINADORA:	Licda.	María Elena Ponce
EXAMINADOR:	Lic.	Edgar Amado Sáenz
EXAMINADOR:	Dr.	Vinicio González

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis" (Arto. 25; del reglamento para los exámenes técnicos profesionales y público de tesis).

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintitrés de marzo de mil novecientos noventa y ocho.----------

ASUNTO: El (la) estudiante: DOUGLAS IVAN GONZALEZ TOBAR,

Carnet No. 9013143

Solicita aprobación del Plan de Tesis, del Tema de Tesis y del nombramiento del Asesor.

Pase al Coordinador del Area de Metodología Licenciado Aquiles Linares Morales, para que se sirva emitir dictamen acerca del Plan de Tesis presentado por el (la) estudiante.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Samuel Alfredo Monzón García
Director

Se adjunta expediente completo.

c.c. archivo

1/ breder

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

Guatemala, 2 de abril 1998

Licenciado:
Samuel Alfredo Monzón García
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos

Estimado Licenciado:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del (la) estudiante DOUGLAS IVAN GONZALEZ TOBAR, Carnet No. 9013143, titulado: "LOS FONDOS DE INVERSION SOCIAL EN AMERICA LATINA. ANALISIS DE LA EXPERIENCIA EN GUATEMALA."

El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Aquiles Linares Morales
Coordinador Area de Metodología

Se regresa expediente
c.c. archivos
2/ breder

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, quince de abril de mil novecientos noventa y ocho.

Se admite el Tema de Tesis y se nombra como Asesor (a) del (la) estudiante: DOUGLAS IVAN GONZALEZ TOBAR,
Carnet No. 9013143 al (a la) Licenciado (a) Lic. Edgar Amado Sáenz.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Samuel Alfredo Monzón García
Director.

Se devuelve expediente

c.c. archivos.
3/breder

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA
Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala,
6 de julio 1998

Doctor
Isidro Vinicio González G.
Director, Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos

Señor Director:

Atentamente me dirijo a usted, para informarle acerca del trabajo de Tesis del estudiante DOUGLAS IVAN GONZALEZ TOBAR, Carnet número 9013143, titulado "Los Fondos Sociales en América Latina: Más de diez años de Tecnología Social", del cual he sido Asesor.

El estudio realizado por el Bachiller González Tobar no solamente hace aportes interesantes en el campo de la Evaluación de Proyectos Sociales, sino que introduce innovaciones en materia de Tecnología Metodológica para comparar el Rendimiento de los Esfuerzos Gubernamentales de Desarrollo Comunitario.

Estimo, por consiguiente, que el informe final del estudio efectuado por el Bachiller González Tobar llena todos los requisitos de una Tesis de Licenciatura, por lo que me permito dictaminar favorablemente para que continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, me suscribo, cordialmente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Edgar Amado Sáenz
Asesor

c.c.archivo
EAS/breder

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. Guatemala, ocho de julio de mil novecientos noventa y ocho.----------

ASUNTO: Expediente de Tesis del (la) estudiante DOUGLAS IVAN GONZALEZ TOBAR

Carnet No. 9013143

Habiéndose cumplido por parte del Licenciado (a) Edgar Amado Sáenz

Asesor (a) de Tesis, con haber emitido el dictamen correspondiente pase a: la Licenciada Geidy De Mata

PARA QUE PROCEDA A SU REVISION.

Atentamente.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Isidro Vinicio González González
Director.

Se envía el expediente

c.c. archivos
4/ breder

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA
Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala, 17 de julio de 1998.

Dr. Vinicio González
Director
Escuela de Ciencia Política
USAC

Doctor González:

Por medio de la presente le informo que he procedido a revisar el Informe Final de Tesis denominado: *"LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: MÁS DE DIEZ AÑOS DE TECNOLOGÍA SOCIAL"* del estudiante Douglas Iván González Tobar, de la carrera de Ciencia Política.

Considero que el trabajo de investigación es un aporte significativo en el proceso de evaluación de los Fondos de Inversión Social en América Latina. Para tal efecto se utilizaron aspectos teórico metodológicos innovadores que permitieron analizar el fenómeno estudiado sin perder el rigor científico y relacionándolo con dos de las principales temáticas de la Ciencia Política: la Teoría del Estado y la Problemática de Administración Pública.

Después de realizadas las observaciones pertinentes; emito **DICTAMEN FAVORABLE**, y solicito se continúe con el trámite correspondiente.

Sin otro particular me suscribo de usted,

Atentamente,

Geidy De Mata
Revisora

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA, Guatemala, veintitrés de julio de mil novecientos noventa y ocho.

Con vista en dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (la) estudiante: DOUGLAS IVAN GONZALEZ TOBAR
Intitulado: "LOS FONDOS DE INVERSION SOCIAL EN AMERICA LATINA: MAS DE DIEZ AÑOS DE TECNOLOGIA SOCIAL".

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Isidro Vinicio González González
Director.

Se regresa expediente completo.
c.c. archivos.
5/breder

ACTO QUE DEDICO:

A DIOS:	*Idea de fuerza y trascendencia, válida para cada quien en su tiempo y en su espacio.*
A MIS ABUELOS	*José Angel y Carmen. Cuya memoria guardo con arrullos y enseñanzas (QPD).*
A MI MADRE:	*María del Rosario. Esperando que sus sacrificios se vean mínimamente compensados.*
A MI ESPOSA:	*Esther Margarita. Compañera de la vida cuyo amor y comprensión en los buenos y en los malos momentos me reconforta.*
A MIS HERMANOS:	*Mario y Jahdiel. Abrazos fraternales de infancias compartidas.*
A MIS TÍOS:	*Por acogerme como un hermano propio.*
A MIS AMIGOS:	*Por haberme mostrado el significado de la verdadera amistad.*

AGRADECIEMIENTOS ESPECIALES:

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

A LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

AL FONDO NACIONAL PARA LA PAZ

INTRODUCCIÓN

El trabajo de investigación: ***LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: MÁS DE DIEZ AÑOS DE TECNOLOGÍA SOCIAL***, constituye un esfuerzo por analizar los resultados que los FIS han tenido en A. L. a más de diez años de su aplicación.

La interrogante central de esta investigación se centra en el resultado que han tenido los proyectos ejecutados por los FIS en A. L. a nivel social, económico y político. Esto significa, calidad y cobertura de servicios; generación de empleos e ingresos; y, redefiniendo el rol subsidiario del Estado y la relación de éste con la sociedad civil, respectivamente.

A la fecha son pocas las investigaciones que se ha realizado de los FIS, especialmente desde la perspectiva de la Ciencia Política. Acaso evaluaciones económico financieras o administrativas referidas más a la parte cuantitativa de los FIS. Esta investigación es de suyo relevante pues analiza la parte cualitativa del accionar de estas instituciones de intermediación financiera que ya llevan más de diez años de desarrollo dentro de la Administración Pública latinoamericana.

Esta investigación se realizó con fines académicos y trató, en consecuencia, de cumplir con todos los procedimientos metodológicos de rigor científico. Sin embargo, también tuvo ambiciones nacionales en la medida que trató de presentar un panorama general de la situación de los FIS de A. L. con especial atención a los de Guatemala (FONAPAZ Y FIS).

La hipótesis de la investigación se limitó a afirmar (con alguna evidencia empírica) que los proyectos ejecutados por los FIS han logrado ampliar la calidad y cobertura de los servicios básicos (especialmente en áreas marginales); han logrado generar empleos e ingresos (empleando a los mismos beneficiarios de los

proyectos que ejecuta); y, han incidido en la redefinición de las relaciones sociedad Estado (mediante la oportuna subsidariedad que permita dotar a las comunidades intervenidas de capacidades instaladas para la gestión de su propio desarrollo).

Sin embargo, la investigación no se limita a hacer una crítica apologética del trabajo realizado por los FIS. Señala algunos de los errores que se han cometido con el ánimo de que se corrijan y alerta sobre los desaciertos en que se podría incurrir si la intervención que realizan no cumple con su cometido: generar bienestar.

El primer capítulo recoge el contexto en el que se empiezan a gestar estas instituciones. A qué responde su creación y cuál es el papel que juegan dentro del contexto económico internacional en el que se sitúan.

El segundo capítulo se refiere al referente teórico del que se valió la investigación para aprehender el objeto de estudio. Por tratarse de un trabajo realizado desde la perspectiva de la Ciencia Política, se le analizó a la luz de la teoría del Estado. Entendiendo al Estado como la cristalización de una determinada correlación de fuerzas materializada en instituciones que legitiman la dominación a través de las políticas públicas. Económica y social, principalmente.

Asimismo, se ubica al objeto de estudio desde la óptica de la naturaleza del Estado. Esto es, para qué sirve y qué hace el Esto. Con esto se pretende dar respuesta interrogantes como ¿es el Estado responsable del bien común?, ¿debe el Estado invertir en el desarrollo de los ciudadanos? o ¿es el Estado solamente un arbitro que ve como sus ciudadanos se disputan la sobrevivencia en medio de la escasez, inherente a cualquier sociedad?, ¿es la pobreza un tema que interese al Estado?, ¿cómo se enmarcan los FIS dentro de la naturaleza del Estado?, etc..

Por otro lado, el capítulo establece la forma en qué se abordó el fenómeno, las técnicas de que se valió y a través de qué instrumentos se realizó la recopilación de la información.

En el capítulo tres se establecen las principales características de los FIS en A. L., la forma en que han evolucionado y los diferentes mecanismos de intervención que han empleado.

El cuarto capítulo se dedica a analizar la forma en que los diferentes FIS han colaborado con el combate a la pobreza mediante la creación condiciones para el desarrollo (educación, salud, infraestructura) y generación de empleos y de ingresos.

En el quinto capítulo se hace un esfuerzo por establecer la forma en que los diferentes FIS coordinan acciones con otras instituciones de Gobierno a fin de proporcionar a la población una respuesta articulada, evitando dispersión y/o duplicidad.

El capítulo seis marca un punto de inflexión en los Fondos Sociales. Los FIS en A. L. han venido evolucionando de una etapa de emergencia y excepcionalidad a una de inversión social. La primera marcada por la imposibilidad de planificar dado en obvio contexto (emergencia) y la segunda marcada por la inversión para generar condiciones mínimas para el desarrollo. Una etapa que va más allá es la inversión productiva. En este apartado se analiza el paso, ya dado por algunos fondos, de la inversión social a la inversión para el desarrollo productivo.

El capítulo siete se emplea para hacer algunas reflexiones y consideraciones sobre el futuro que los fondos sociales deberían tener en América Latina. La interrogante central es: ¿deberían los FIS ser temporales o permanentes?.

Finalmente, en el capítulo ocho, se formulan algunas conclusiones fundamentadas en los hallazgos de esta investigación.

Con esto, se espera haber cumplido no sólo con el proceso metodológico y académico exigido en la Escuela de Ciencia Política; sino también con los requerimientos que el desarrollo del país reclama de quienes participamos en la generación del conocimiento que debe ser útil para continuar con dicho proceso.

LAS POLITÍCAS DE AJUSTE Y EL INICIO DE LOS FONDOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Aunque la situación económica y social de los países de América Latina ha sido muy heterogénea, existen varios elementos comunes que precedieron a la adopción de programas de ajuste y a la creación de los fondos sociales y programas de compensación social. Con pocas excepciones, los programas de ajuste se iniciaron después de un mínimo de dos años consecutivos de crisis caracterizados por tasas negativas de crecimiento del producto interno bruto(PIB), una inflación acelerada y la agudización de los desequilibrios internos (finanzas públicas) y externos (balanza de pagos), con reducciones significativas en el nivel de vida de la población (ingreso per capita).

En los casos de Bolivia y Nicaragua estos programas de ajuste se adaptaron o se están adaptando después de un mínimo de 7 años consecutivos de tasas de crecimiento negativas del PIB y del consiguiente deterioro del ingreso per capita de la población. En el caso de Perú, la crisis económica fue de menor duración (los últimos tres años de la década de los ochenta) pero su magnitud fue similar a la de las crisis prolongadas de Nicaragua y Bolivia.

Durante los años de crisis previos a la iniciación de los programas de ajuste el ingreso per capita se redujo en 205 en el caso de Bolivia, 30% en Perú y 505 en Nicaragua. En el resto de países de América Central (Costa Rica, Honduras, El salvador y Guatemala) y Jamaica, tanto la duración de la crisis como su magnitud han sido bastante menores. Dichas reducciones del ingreso per capita fueron de alrededor del 10%.[1]

[1] BID, Informe mundial sobre desarrollo. 1991.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

En todos los países seleccionados para este estudio se desarrollaron o se están desarrollando programas de compensación social en el contexto reciente de programas drásticos de estabilización o programas de estabilización acompañados de programas de ajuste estructural y liberalización de la economía. El programa de Guatemala, inicialmente, se limitó a CONTRAER LA DEMANDA DESINCENTIVANDO LA CIRCULACIÓN DE EFECTIVO. Sin embargo, ahora podemos observar un paquete más consistente en materia de ajuste, que implica: la venta de los activos del Estado, la modernización del sector público y la reducción del tamaño del aparato burocrático.

Las políticas de estabilización y ajuste estructural aplicadas en los diferentes países han sido bastante similares. Mientras que las políticas de estabilización se han orientado a corregir desequilibrios internos y externos (inflación, déficit fiscales y déficits de balanza) de condiciones que permitan un crecimiento sostenido de las economías a mediano y largo plazo. Dos grandes campos de acción que se consideraban en estos programas son la liberalización de los mercados internos y del sector externo y la redefinición del papel del Estado en la economía. Estas medidas fueron recomendadas por los organismos financieros internacionales, especialmente: FMI, BID y BM en el supuesto que iban a mecanismos para eliminar las distorsiones que entorpecen a la asignación eficiente de los recursos y aumentar la competitividad de las economías.

En los programas de estabilización, la política monetaria y financiera tiene por objeto restringir el crédito del sector público y reducir la tasa de crecimiento y la liquidez del sistema financiero a través del manejo de las tasas de interés y de encaje. El objetivo principal de la política fiscal radica en reducir el déficit de las finanzas públicas, que es la causa principal de la inflación, limitando el nivel o tasa de crecimiento del gasto público. Algunos de los instrumentos comúnmente utilizados son el establecimiento de techos presupuestales; políticas de congelación salarios y de empleo del sector público; la limitación de las políticas de indexación salarial; medidas de racionalización del gasto público; la reducción

del subsidios y el reajuste de precio de los bienes y servicios producidos por empresas del sector público, y la racionalización de los programas de inversión de los procedimientos administrativos. En lo que respecta a los ingresos fiscales, las políticas de estabilización incluyen mejorar los mecanismos de recaudación tributaria; eliminar excepciones y aumentar la cobertura del sistema tributario; incrementar las tasas impositivas efectivas; y, revisar y reajustar el sistema de tarifas e impuestos sobre las importaciones y exportaciones. La racionalización de las empresas del Estado no financieras es otra de las políticas complementarias destinadas a recuperar el equilibrio fiscal. En el sector externo las medidas tendientes a reducir la balanza de pagos incluyen un política cambiaría flexible y liberalización o reforma del comercio exterior; para racionalización de las importaciones y promoción de las exportaciones.

Las políticas de liberalización de los programas de ajuste estructural implican un cambio en la estrategia de desarrollo de los países, de un crecimiento basado en la sustitución de importaciones, hacia el crecimiento basado en las ventajas comparativas de competitividad internacional. Estas reformas estructurales incluyen la eliminación de los controles de los precios, la flexibilización de las regulaciones en torno a la estabilidad laboral y las negociaciones salariales, y la eliminación de excepciones tributarias y de subsidios a empresas que antes se consideraban prioritarias. A diferencia de los programas de estabilización que dan énfasis a los aspectos fiscales de las políticas de eliminación de subsidios y racionalización del gasto público, los programas de ajuste procuran, más bien, lograr una mayor transparencia del sistema de precios como mecanismo para asegurar la asignación de recursos más eficiente. La descentralización administrativa y financiera del sector público y la privatización de las empresas públicas son parte complementaria de estos programas de reformas estructurales,. En el sector externo, las políticas de liberalización del comercio exterior de los programas de ajuste estructural incluyen la eliminación de las restricciones arancelarias no cuantitativas; la reducción de las tarifas sobre las importaciones, y el establecimiento de un

arancel máximo con un programa a mediano plazo para la reducción de tarifas y la liberalización del tipo de cambio.

Aunque la crisis económica previa a los programas de ajuste aumentó notablemente el nivel de pobreza de los países, el impacto de los programas de ajuste parece haber sido menos perjudicial para los grupos de bajos ingresos de lo que se esperaba inicialmente. El deterioro de la calidad de los servicios públicos y el incremento del desempleo urbano parecen perjudicar más a los sectores marginales urbanos, compuestos de personas con empleos informales y los sectores medios urbanos, con mayor acceso a los servicios sociales ofrecidos por el sector público, habrían sido los más perjudicados por la crisis de los programas de ajuste.

Estas situaciones de crisis política caracterizadas por la inestabilidad, ilegitimidad de los gobiernos de turno (en su mayoría militares); aunada a la crisis económica, caracterizada por: recesión de la actividad económica, agudización de los desequilibrios internos y externos, aceleración de la inflación, etc. se han reflejado en una caída substancial en el nivel de vida de la población (niveles de ingreso y consumo).

La anterior crisis trajo como resultado una significativa reducción en los niveles de inversión del sector público. En los sectores sociales estas reducciones del gasto público se traducen en la menor capacidad operativa de las instituciones del sector, y, por ende, en un deterioro de los servicios y en la cobertura que prestan estas instituciones.

Es como respuesta a la crisis originada por las medidas económicas de choque que los gobiernos de las región latinoamericana (con asesoría del FMI y el BM) diseñan un instrumento que sirva para paliar el impacto que las medidas de ajuste están teniendo en la calidad de vida de la población: El Fondo Social.

Este instrumento de inversión plantea varios desafíos:

- Frenar el deterioro en la calidad de vida
- Crear condiciones para que el ajuste sea viable
- Iniciar el proceso de recuperación de la calidad de vida
- Proporcionar a las comunidades la facultad para diseñar su modelo de desarrollo
- Reducir costos administrativos y aumentar la inversión

Son estos los desafíos que se analizan en este trabajo, más de 10 años después de la puesta en marcha de los fondos sociales en América Latina.

- II -

ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

2.1 ASPECTOS TEORICOS

Este apartado tratará de conceptualizar el fenómeno: los Fondos de Inversión Social, a la luz de la teoría del Estado así como aspectos teórico conceptuales tales como, Gobierno, Políticas Públicas, Política económica, Política Social, Fondo Social, Programas de Desarrollo, Proyectos de desarrollo, etc.

2.1.1 LOS FONDOS SOCIALES Y LA TEORÍA DEL ESTADO

La teoría del Estado es el resultado de la reflexión científica que se ha hecho sobre la naturaleza del Estado; de su constitución, su estructura, del poder político, de las formas de alcanzarlo y de ejercerlo, y de la forma en que el Estado canaliza o no las aspiraciones de la población convirtiéndolas en políticas públicas.

En principio diremos que "Estado es la cristalización en instituciones políticas de una determinada correlación de fuerzas en la sociedad; cuando hablamos de correlación de fuerzas estamos hablando de la proporción o grado

en que una clase, grupo social, o conjunto de grupos sociales pueden hacer prevalecer sus intereses de todo tipo, aunque fundamentalmente económico".[2]

Lo que el anterior autor nos plantea es una visión del Estado como un escenario en el que los diferentes sectores de la sociedad asisten para reivindicar sus intereses de grupo, sector, fracción o clase. Asimismo, plantea que dentro de esta dinámica de intereses se genera una determinada correlación de fuerzas que se cristaliza en instituciones encargadas de dar vida a las decisiones de los grupos dominantes, influyentes o intervinientes.

Y es que: "Por encima de los credos religiosos y de ideologías políticas hoy se reconoce que el Estado tiene la obligación de asegurar la satisfacción de las principales necesidades de sus integrantes, sin excepción de persona alguna. Esto no pretende visualizar al Estado como el gran prestador de acciones sociales sino que enfatiza en la obligación que tiene el Estado de velar porque la población cubra sus necesidades básicas para vivir con dignidad; el Estado tiene responsabilidad en los temas sociales".[3]

A lo anterior habría que sumar que ese conjunto de instituciones están determinadas a su vez por el desarrollo histórico que cada sociedad ha tenido, así como por la intervención de variables exógenas: países y organismos internacionales.

Es decir, que el escenario del que se hablaba se complica aún más pues en éste intervienen actores tanto internos como externos.

El análisis del Estado desde esta perspectiva es útil pues da indicios de cómo se genera el proceso de toma de decisiones al interior del Estado, qué actores intervienen y cuál es la fuerza que poseen en dicho proceso.

---

[2] Figueroa Ibarra, C. Estado y cuestión agraria. En Guatemala: Seminario sobre realidad étnica . México.
[3] Pérez Puig, G. et. All. Red Social de América Latina y el Caribe. Bogotá, C. 1996. P. 28.

Agregado a lo anterior, se dirá que el Estado: "es una relación social, una instancia política que articula un sistema de dominación social. Su manifestación material es un conjunto interdependiente de instituciones que se conforma en el aparato en el que se condensa el poder y los recursos de la dominación política".[4]

La anterior definición es importante para esta investigación porque concibe al Estado en dos dimensiones:

a) como una instancia política que articula un sistema de dominación y

b) como una instancia institucional encargada de realizar las tareas administrativas y direccionales del Estado.

2.1.2 ESTADO, GOBIERNO Y FONDOS SOCIALES

Asimismo, es de suma importancia hacer la diferencia entre Estado y Gobierno.

El concepto de Estado está referido, esencialmente, a la estructuración del poder político dentro de una formación históricamente determinada. Su carácter es permanente y puede albergar en su devenir diferentes formas de alcanzar, administrar y mantener el poder político.

Por el contrario, el concepto de Gobierno hace referencia a la gestión del Estado que hace una determinada fuerza política durante un determinado período.

---

[4] Oslak, Oscar. Formulación histórica del Estado en A. L.. Folleto mimeografiado, s/f. p. 4.

Para el pleno ejercicio del poder político el Gobierno hace uso de medidas que se traducen a políticas de Estado.

El término política es polisémico y bien vale la pena aclarar en qué acepción será utilizado en este contexto.

La política puede ser entendida como una práctica social. Es decir, como el mecanismo que los diferentes sectores de la sociedad utilizan para alcanzar, mantener o influir en el poder y en proceso de toma de decisiones.

2.1.3 POLÍTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y FONDOS SOCIALES

Asimismo, la política puede ser entendida como una disciplina que analiza sistemática y metódicamente el proceso de constitución, toma, conservación e influencia en el poder del Estado.

Sin embargo, para usos de este trabajo, entenderemos la política como el ejercicio del poder con el propósito de realizar los objetivos de uno o varios sectores de la población.

Es decir, como: "Un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta discrecionalidad, una determinada orientación normativa, que posiblemente afectará el futuro curso del proceso social".[5]

Más concretamente, las políticas públicas son "el conjunto de las acciones públicas multisectoriales, las cuales son planificadas, ejecutadas y controladas a nivel de las diferentes instituciones con responsabilidad en la materia. La suma

de las acciones públicas sectoriales constituyen hoy día las políticas públicas de un país".[6]

Sin embargo, puede haber políticas públicas que sean propias del grupo que se encuentra en el ejercicio del poder. A éstas se les denomina políticas de Gobierno.

De Igual manera se dan aquellas políticas que independientemente del Gobierno que se encuentre de turno no cambian pues son fruto de las aspiraciones de una nación como conjunto. Éstas son las políticas de Estado.

Dentro de las diferentes políticas públicas la política social y la política económica son las de mayor interés para este trabajo.

La política social de un país está constituida por los grandes lineamientos que, como producto de la visión que de la sociedad tenga un Gobierno, se dicten con el fin de garantizar que la población goce de los bienes y servicios que le permitan vivir en dignidad y conducirse al desarrollo.

Estos grandes lineamientos se convierten en un conjunto de acciones sociales sectoriales, que a su vez se convierten en programas de compensación, asistencia y cobertura social. Estos programas se desarrollan a través de proyectos encaminados a dar atención a grupos específicos en niveles diferentes de la cobertura social.

La articulación, coordinación y planificación de los diferentes lineamientos, acciones, programas y proyectos de las diferentes instancias sectoriales, en concordancia con la realidad y demandas de los habitantes de un país es, idealmente, lo que se denomina la política social de un Estado.

---

[5] Oslak, O. y O'Donell, G. Estado y politica estatales en A. L. ICAP, San José. C. R. p. 385.
[6] Pérez Puig, Ob. Cit. P. 12.

La política económica de un país está referida al conjunto de acciones sectoriales encaminadas a fortalecer la estructura productiva de un país.

La política económica se interrelaciona con la política social cuando la primera dicta lineamientos y acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes vía el incremento de los ingresos de los mismos y la generación de nuevos puestos de trabajo.

Las políticas sociales sectoriales ocuparon hasta hace muy poco tiempo un papel secundario lo cual provocó que situaciones de pobreza no figuraran en la agendas de Gobierno como prioridades y todo el énfasis se situara en las políticas económicas de cuyo éxito exclusivo dependía el mejoramiento social de la población.

Esta exclusividad y prioridad en la política económica produjo serias agudizaciones en las condiciones de vida de la población.

Por un lado, las medidas económicas no se reflejaron en los niveles de ingreso de la población ni fueron capaces de generar nuevos empleos. Y, por el otro, se soslayó la inversión pública en servicios y atención a la población.

Esta combinación de acciones y omisiones trajo como consecuencia la agudización de la pobreza estructural y agilizó la transición de nuevos sectores de la población hacia condiciones de marginación económica y social.

A más de dos décadas del inicio de estas medidas, se ha planteado la necesidad de articular acciones tanto sociales como económicas. En el sentido de propiciar la estabilidad y crecimiento macroeconómicos, generar condiciones propicias para la inversión en nuevos y mejores empleos, sin dejar de lado la inversión en programas y proyectos de beneficio social.

FLACSO DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Este planteamiento es recogido por los presidentes del continente que en su Declaración Conjunta de 1994 establecen que: "La estabilidad monetaria, el descenso de las tasas de inflación, el equilibrio presupuestal, la reestructuración y modernización del aparato productivo, la reforma del Estado, el crecimiento productivo y la generación de empleos, son todos factores que contribuyen a sustentar el desarrollo de un país y, por tanto, de todos sus habitantes, y ninguna política social debe estar ajena a ellos".[7]

Esta estrategia de acción concentrada busca combatir la pobreza tanto estructural como transitoria de cada país.

2.1.4 POBREZA Y FONDOS SOCIALES

En términos generales la pobreza se define como un estado (transitorio o estructural) de privación general en el cual resulta difícil o imposible cubrir las necesidades básicas del ser humano para vivir con dignidad.

No sólo con fines académicos, sino también para la planificación de acciones es conveniente realizar una distinción entre dos tipos de pobreza:

a) **Pobreza** : Estado de privación económica, política y social conformado por los hogares que tienen un ingreso total insuficiente para satisfacer el conjunto de necesidades básicas (alimentación, vivienda, salud, educación, recreación y participación).

b) **Pobreza Extrema** : Estado de privación económica, política y social en el que se ubican aquellos hogares que tienen un ingreso total de magnitud tan ínfima, que aún cuando fuera destinado en su totalidad a

la alimentación, no les permitiría satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos.[8]

Diversos métodos se han probado con el objetivo de combatir la pobreza. A partir de la década de los ochenta, gobiernos de varios países de la región adoptaron programas de compensación social, la mayoría de los cuales tomaron la forma de Fondos de Emergencia o Fondos de Inversión Social, como un instrumento de Estado para reducir y combatir el impacto producido por la medidas de ajuste económico adoptadas.

Un Fondo Social es, inicialmente, "un conjunto de programas de compensación social de corto plazo y de fácil adopción; dichos programas están encaminados a atender a la población que ha sido afectada por la crisis económica y/o por los programas de ajuste estructural".[9]

"Los Fondos Sociales se constituyeron como instituciones especializadas destinadas a la movilización de recursos (nacionales y externos) para el financiamiento de programas y acciones de carácter social".[10]

El objetivo inmediato de crear Fondos Sociales y programas de compensación social es aliviar la agudización de la pobreza que se asocia con las situaciones de crisis económica y el impacto adverso de los programas de estabilización y ajuste económico.

Los Fondos Sociales adoptaron diferentes formas institucionales pero se destaca en todos la característica de ignorar la estructura tradicional del Sector Público, como una forma de lograr mayores niveles de ejecución en inversión,

---

[7] Declaración Conjunta de las Américas, Miami, EE UU. 1994, p. 5.
[8] PNUD. Informe sobre desarrollo humano 1996. New York. EE UU. p. 68.
[9] Ibid. P. 48.
[10] Pérez Puig, Ob. Cit. P. 32.

eludir trámites y cargas burocráticas y finalizar las aciones emprendidas en menor tiempo y con mejor calidad.

Los Fondos Sociales se constituyen como una forma de organización relativamente independiente y libre de las rigideces de las instituciones tradicionales del Sector Público.

Hemos analizado en términos generales qué es un Fondo Social. Sin embargo, es posible hacer una diferencia entre los que denominaremos Fondo de Inversión y Fondo de Emergencia en función de la población objetivo, el tipo y duración de los programas y las formas institucionales adoptadas.

Los Fondos de Emergencia Social están orientados, fundamentalmente, al desarrollo de programas de compensación social de corto plazo y de fácil adopción; dichos programas se concentran en los grupos sociales afectados transitoriamente por la crisis económica o por programas de estabilización o de ajuste.

Por su parte, los Fondos de Inversión Social están orientados hacia programas de más larga duración destinados a mejorar la eficiencia y el impacto redistributivo de los servicios sociales y a superar las condiciones de pobreza estructural de los países.

Los Fondos Sociales son, entonces, un conjunto de programas derivados de la política social de un país que buscan mejorar las condiciones vida de la población a través de proyectos.

Un programa de inversión es un conjunto de recursos que se planifica invertir con el fin de dar solución integral a un problema determinado.

El programa cuenta con un conjunto de proyectos que serán los que harán que los problemas y necesidades de la población sean debidamente resueltos y atendidos.

El proyecto es la respuesta concreta a un problema similar que cuenta con objetivos, metas, recursos, población y ubicación geográfica definidos.

Algunos autores analizan los niveles de independencia y autonomía con que se manejan los FIS tanto administrativamente como financieramente coinciden en señalar la autonomía e independencia con que éstos cuentan.

Dentro de este contexto la crítica que se hace a los FIS es que funcionan como gobiernos paralelos: con su propia agenda de trabajo y sus objetivos propios, algunas veces independientes de los objetivos de Gobierno.

Sin embargo, esta calificación de Gobiernos Paralelos no se aplica del todo a todos los FIS que se analizan, aunque vale decir que gran parte de ellos, en su momento, han adoptado alguna derivación de este fenómeno.

Son estos los principales conceptos de los que se valdrá la investigación para aprehender el objeto de estudio: los Fondos Sociales, formulando el siguiente problema de investigación.

CUÁL ES EL RESULTADO QUE LOS PROYECTOS EJECUTADOS POR LOS FONDOS SOCIALES HAN TENIDO A NIVEL SOCIAL, ECONÓMICO Y POLITICO EN LOS PAISES DE LATINOAMERICA QUE LOS HAN IMPLEMENTADO; Y, EN ESPECIAL, EN GUATEMALA?[10]

Y respondiendo con la siguiente hipótesis:

---

[10] Nótese bien que el planteamiento del problema ya delimita la investigación únicamente el resultado que **los proyectos** realizados por los fondos han tenido en los niveles mencionados mencionados. Esto es importante pues los fondos de Inversión no pretenden sustituir al Estado, sino ser herramientas útiles para que éste logre su cometido

"Los Fondos de Inversión han logrado, a nivel social, ampliar la capacidad operativa de las instituciones sectoriales (salud, educación, agua potable, caminos, electricidad). A nivel económico, han logrado emplear en los proyectos a la misma gente beneficiaria de los mismos, así como desarrollar proyectos que llevan como propósito generar ingresos a la población elevando su potencial productivo; A nivel político, han propiciado una redefinición del rol subsidiario y administrativo del Estado y el establecimiento de mecanismos viables para otorgarles a las comunidades el poder de decidir y priorizar sus necesidades"

Para probar o desaprobar la anterior afirmación se realizó este estudio utilizando el proceso metodológico propio del método científico que a continuación se describe.

2.2 ASPECTOS METODOLOGICOS

La investigación que a continuación se presenta fue concebida como un estudio que evaluara el impacto que los Fondos sociales de América Latina han tenido en la calidad de vida las poblaciones a las que ha atendido, cómo han mejorado la prestación de servicios y de qué manera has contribuido para redefinir las relaciones Sociedad - Estado.

Esta aspiración, bastante ambiciosa, tuvo que sufrir algunas modificaciones conforme fue avanzando pues existieron varias limitantes que obligaron a replantear el objetivo de la investigación en función, especialmente de los recursos con los que se contaba para realizarla.

Primero, el recurso humano con el que se contaba (un investigador) resultó por demás insuficiente. Segundo, los recursos tanto físicos como económicos resultaron ser altamente onerosos para la consecución de esta tarea. Finalmente, el investigador se pudo dar cuenta que los fonos Sociales de América Latina no cuentan con un banco de indicadores de línea base elaborados antes de iniciar los proyectos. Esto significa que es sumamente difícil realizar una evaluación de impacto de un proyecto si se desconoce la situación sin proyecto.

Pese a las anteriores limitantes sí resultó viable hacer una evaluación de algunos de los resultados de los proyectos realizados por los FIS de América Latina. Tomando consideración que sí se puede medir la forma en que funcionan los proyectos ejecutados, que sí hay material e información disponible y que sí existían las condiciones mínimas para hacerlo.

Bajo esta perspectiva, se recopiló la información necesaria que pudiera dar respuesta a la redefinición del problema a investigar y se formularon dos instrumentos para recopilar información. El primero, dirigido a los personeros de los diferentes fondos de A.L.; y el segundo, dirigido a los beneficiarios de los proyectos ejecutados por el FONAPAZ y el FIS de Guatemala.

Asimismo, se replanteó la estrategia para la selección de los FIS. Inicialmente, se planteó que los FIS a ser seleccionados iban a ser a juicio o intencionalmente. Sin embargo, para fortalecer el trabajo se optó por diseñar una muestra que abarcara al 20% (12 en total) de los FIS en A.L. Con esta muestra se logró un 90% de confiabilidad y un 10% (+,-) de error en la selección de la muestra.

Posteriormente, se procedió a hacer una selección aleatoria de los diferentes FIS, seleccionando por este medio a 10 de ellos. Los 2

representantes de Guatemala se seleccionaron intencionalmente por convenir a la investigación. Además del FIS y FONAPAZ de Guatemala, tenemos:

- FES de Bolivia
- PROCUMUNIDAD de Rep. Dominicana
- FIS de El Salvador
- FHIS de Honduras
- FONCODES de Perú
- FOSIS de Chile
- FISE de Ecuador
- FAES de Haití
- FISE de Nicaragua
- FES de Panamá

Sin embargo, se solicitó información a otros FIS y se consultó fuentes secundarias donde se analiza el comportamiento de éstos, la cual en la medida de lo posible se incorporó.

Adicionalmente, se diseño la muestra de los proyectos a ser visitados por parte de investigador. De un universo de 3,500 proyectos ejecutados sólo se seleccionaron 12 (2.91%) por las razones de escasez de recursos ya mencionadas. Esta muestra nos da un margen de confiabilidad de 52%, con probabilidad de error del 12%. Obviamente esta no es una muestra confiable por lo que es ético mencionar que los resultados sobre la información aquí obtenida no es concluyente.

Finalmente, se elaboraron los instrumentos de recopilación de información (guías de entrevistas) empleándose el siguiente procedimiento para ser llenados. En el caso de los FIS se les trasladó a través del correo electrónico (previa autorización y anuencia). El compromiso fue cargar toda la información posible que respondiera a la interrogantes planteadas.

En el caso de los proyectos visitados en Guatemala, se hizo nuevamente una selección aleatoria de los proyectos a visitar. En cada uno de los proyectos se entrevistó, como mínimo, a 10 beneficiarios (5 mujeres y 5 hombres) por proyecto. La confiabilidad de esta muestra es del 38% con un margen del error del 15%. En consecuencia los resultados no son concluyentes.

Pese a lo anterior, el trabajo fue enriquecido con fuentes secundarias altamente confiables (BID, BM, PNUD) y, en consecuencia, arrojó resultados que pueden ser tomados en cuenta en la formulación de políticas de inversión de los diferentes FIS, en especial los de Guatemala. Además, puede servir como base la experiencia acumulada en estudios más ambiciosos que involucre, necesariamente, más y mejores recursos.

- III -

EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS FONDOS

El surgimiento de los fondos de inversión social durante los últimos diez años en la mayor parte de los países de América Latina constituye una importante evolución en el campo de la política social. En contraste con la lentitud y la ineficiencia inherente de muchas instituciones estatales, los fondos de inversión social han resultado ser eficientes en la rápida canalización de financiamiento externo para pequeños proyectos en zonas de pobreza.

Los fondos fueron creados en respuesta al alarmante incremento de la pobreza en la región suscitado por la crisis económica de los años ochenta. Han proliferado en toda América Latina y en la actualidad pueden encontrarse en casi todos los países. De hecho, variaciones del modelo iniciado en Bolivia se están probando en todo el continente africano y, más recientemente, se han introducido en Europa oriental. Como consecuencia, esta tecnología social desarrollada en América Latina está contribuyendo a las estrategias para combatir la pobreza en todo el mundo.

Los fondos de inversión social reflejan el contexto en el que fueron creados, y varios de ellos están fuertemente orientados hacia importantes objetivos políticos. El objetivo del FONAPAZ es la consolidación del proceso de paz en Guatemala; el del FIS de Guatemala es aliviar las condiciones de pobreza y pobreza extrema mediante la inversión en proyectos de desarrollo; el FONCODES está relacionado con las consideraciones de gobernabilidad en algunas regiones fronterizas del Perú; el FIS de Bolivia se concentra cada vez más en los programas que apoyan la descentralización administrativa del gobierno, el desarrollo municipal y la democracia participativa; el FAES de Haití está ayudando a afirmar la credibilidad del nuevo gobierno democrático, y el FOSIS de Chile busca demostrar el compromiso del gobierno en favor de la

eliminación de la pobreza extrema[11]. Reviste importancia señalar que varios países aún se encuentran en situaciones de conflicto recién superado, y los fondos han desempeñado un papel positivo en el proceso de reconciliación interna.

Ya se cuenta con una década de positiva experiencia operativa que ofrece valiosas perspectivas acerca de las mejores prácticas en este campo. En total, existen más de 10 años de experiencia en América Latina y el Caribe. Los fondos, que en casi todos los casos fueron iniciados como instituciones temporarias (de cuatro a seis años) orientadas a la eliminación de la pobreza en el corto plazo, parecen estar convirtiéndose en elementos permanentes de los marcos institucionales de política social de los países. Ello refleja la creciente comprensión de que el problema de la pobreza no es solamente el resultado de los ajustes y la recesión, sino un problema estructural a largo plazo. Los fondos necesitan crear un espacio operacional que responda al más ambicioso objetivo a largo plazo de la reducción de la pobreza estructural, tomando en cuenta las zonas donde han mostrado una ventaja comparativa y en que puedan complementar los programas gubernamentales en el campo social.

A lo largo del tiempo, los fondos de los distintos países han evolucionado siguiendo diferentes trayectorias que reflejan las variaciones en la naturaleza del problema de la pobreza y los diferentes tipos de relaciones que existen entre los fondos y los programas sociales gubernamentales. Si bien el objetivo fundamental de todos los fondos es ayudar a los pobres, lo que logran en un país particular en un determinado momento depende de lo que necesitan los pobres y de los otros programas contra la pobreza que existen.

El típico fondo de emergencia se ha concentrado en la construcción de infraestructura social y económica en pequeña escala. En Perú, Ecuador, El Salvador y Honduras, por ejemplo, esta fue la forma más rápida, fácil y eficaz de

[11] Ver anexo No. 1. "Características principales de los FIS en A.L."

generar los empleos necesarios en las comunidades pobres y de mejorar localmente las escuelas, los puestos de salud y los sistemas de provisión de agua.[12]

Otros fondos, como el FOSIS de Chile, administraron una mayor variedad de intervenciones (adiestramiento juvenil, microcrédito, desarrollo comunitario, etc.), principalmente porque existía una necesidad menos urgente de infraestructura social en las comunidades pobres o porque el gobierno estaba en mejores condiciones para satisfacer esas necesidades.[13]

También existe un tercer tipo de fondo que se ha utilizado en Costa Rica, México y Colombia. Estos países cuentan con extensos programas de bienestar social administrados por los correspondientes ministerios sectoriales. Sin embargo, ha habido cierta preocupación en los tres países de que los programas sociales no estaban bien focalizados, y de que deberían establecerse disposiciones especiales para asegurar que los programas alcanzaran a los beneficiarios más pobres y que incluyeran la participación comunitaria. En consecuencia, los países establecieron organizaciones generales coordinadoras (FODESAF en Costa Rica, PRONASOL/SEDESOL en México, Solidaridad en Colombia), que ayuden a financiar las actividades habitualmente llevadas a cabo por los fondos de inversión social, y que también tienen una importante responsabilidad en el manejo o la coordinación del resto de los programas gubernamentales para combatir la pobreza. (En otros países que no han establecido una organización general coordinadora separada para coordinar los programas de pobreza, la función es generalmente llevada a cabo por una unidad bajo el control directo de la oficina de la presidencia).

---

[12] Estos fondos también estaban limitados por los donantes internacionales, que proporcionaron la mayor parte de su financiamiento, en términos del tipo de proyectos que podían financiar.

[13] Ni el FOSIS en Chile, el FODASEF en Costa Rica ni el FONAPAZ en Guatemala fueron financiados por donantes internacionales, lo que podría explicar por qué pudieron encarar una mayor diversidad de proyectos.

Los presupuestos de PRONASOL y Solidaridad contienen muchos programas grandes que no están presentes en otros fondos. Por ejemplo, la Red de Solidaridad Social de Colombia se propone invertir alrededor de US$2.000 millones a lo largo de un período de cuatro años (1995-98), incorporando programas existentes de vivienda, atención primaria de salud, nutrición, empleo y adiestramiento. El SEDESOL de México constituye un programa aún más grande, que se concentra en los campesinos pobres, los pueblos indígenas y los pobres urbanos. El gasto enfatiza los programas sociales, la infraestructura local y los proyectos productivos. Las inversiones durante el período 1992-93 alcanzaron a más de US$2.200 millones anuales, que representan más que el gasto anual de todos los otros fondos de inversión social combinados de América Latina.

El presupuesto del FODASEF de Costa Rica cofinancia muchos programas para eliminar la pobreza, e incluye actividades de los ministerios de salud, educación y seguridad social. El FODASEF también cofinancia el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), una especie de fondo de inversión social parecido al FOSIS de Chile.

Las operaciones de los fondos han sido concebidas como actividades impulsadas por la demanda. Es decir, los proyectos son originados por las personas que se beneficiarán. Ello representa uno de los importantes logros de política de los fondos de inversión social, y su influencia está extendiéndose a otros programas gubernamentales en América Latina. La capacidad de las comunidades para organizarse y concebir y solicitar proyectos sólidos ha determinado en gran parte su participación en las operaciones de los fondos. Cuando las comunidades pobres cuentan con una capacidad insuficiente para generar proyectos, se han establecido mecanismos de extensión para originar tal demanda. La participación de los beneficiarios en la formulación de proyectos se considera un factor fundamental en la focalización de los resultados hacia las necesidades reales.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

En virtud de su mandato de ser impulsados por la demanda, los fondos tienen listas de subproyectos de los cuales los beneficiarios pueden escoger sus prioridades. Los fondos no asignan ningún porcentaje de financiamiento a los tipos de subproyectos. En general, los tipos de subproyectos están clasificados en las siguientes categorías: infraestructura social[14], infraestructura económica[15], asistencia social[16], apoyo a la producción[17], asistencia técnica y adiestramiento[18] y mejoramiento ambiental[19]. El FOSIS de Chile tiene una lista diferente porque generalmente no construye infraestructura, sino que respalda proyectos que ayudan a localidades pobres, asiste a microempresas y programas juveniles y contribuye a la realización de actividades rurales.

La capacidad de los diversos fondos para procesar y llevar a cabo subproyectos ha sido particularmente sorprendente en la mayoría de los casos. Muchos de los fondos han procesado y aprobado subproyectos rápidamente, efectuando trámites de adquisición y asegurado que las instalaciones fueran construidas.

Entre 1991 y 1995, el Fondo Social de Bolivia aprobó casi 1.500 subproyectos; el Fondo de Nicaragua aprobó casi 3.500; el Fondo de Honduras 7.000; y el Fondo de Perú casi 18.00. El Fondo del Ecuador aprobó más de 5.000 subproyectos entre 1993 y 1995.

Bolivia constituye un ejemplo interesante de la forma en que la naturaleza de los fondos cambia en respuesta a cambios en las condiciones locales. El

---

[14] La infraestructura social incluye escuelas, puestos de salud, letrinas agua potable, conexiones domiciliarias, cocinas, centros culturales, hogares para ancianos y centros de adiestramiento.

[15] La infraestructura económica incluye riego, caminos aceras, drenaje, saneamiento ambiental, puentes, electricidad y otros equipos.

[16] La asistencia social incluye nutrición, pupitres y equipos para otra infraestructura.

[17] El apoyo a la producción incluye mercados, reforestación y otros proyectos ambientales, bancos comunales y proyectos autogenerados.

[18] La asistencia técnica incluye el adiestramiento general y de salud.

[19] El mejoramiento ambiental que algunas veces está incluido en el apoyo para la producción, incluye reforestación, horticultura y otros proyectos destinados a mejorar el medio ambiente.

Fondo Social de Emergencia (FSE) fue creado para ayudar a los pobres durante la grave crisis económica y social que afectó a Bolivia a mediados de los años ochenta. El fondo se concentró principalmente en la creación de empleos mediante la construcción de pequeños proyectos simples de infraestructura económica y social. Se asignó énfasis a los desembolsos rápidos y resultados rápidos y tangibles. En cuatro años se ejecutaron 3.300 proyectos y la aprobación de financiamiento alcanzó a US$1,5 millones por semana. Para lograr estos resultados, el fondo adoptó métodos de gestión del sector privado, utilizó contratistas para ejecutar los proyectos y funcionó con considerable autonomía con respecto a los ministerios sectoriales y los reglamentos burocráticos.

El FSE fue seguido en 1990 por el Fondo de Inversión Social (FIS). El nuevo fondo tuvo una cartera de proyectos mucho más limitada; básicamente educación, salud, abastecimiento de agua e infraestructura de saneamiento (se eliminaron la infraestructura económica y los proyectos directamente productivos). El fondo adoptó un ritmo más pausado aplicando criterios más estrictos de evaluación de proyectos, incrementando la supervisión de los proyectos, modificando el sistema de contratación directa sin licitación pública y estableciendo vínculos más formales con las instituciones y los programas gubernamentales.

La tercera y actual etapa de la operación de los fondos de Bolivia comenzó en 1993 con la asunción de un nuevo gobierno dedicado a la reducción del tamaño del Estado y el énfasis sobre su papel reglamentador. El FIS se integró estrechamente con los planes de política social del gobierno y desempeñó un papel clave en la ejecución de la Ley de Participación Popular, una ley de gran alcance que se convirtió en el eje de la reforma social boliviana. El FIS funciona como intermediario entre las normas y las prioridades de reforma establecidas por los ministerios sectoriales y las demandas generadas por las comunidades a través de las municipalidades, canalizando recursos

presupuestarios y externos a éstas y a otros programas del sector público. Las experiencias del FIS en la ejecución y seguimiento de proyectos no se están transfiriendo a los ministerios sectoriales, sino a las pequeñas municipalidades.

En resumen, el papel de los fondos en Bolivia ha pasado de canalizar recursos a proyectos de generación de empleo de interés para los grupos de acción cívica, a convertirse en una importante herramienta de la política del sector social del gobierno en apoyo del desarrollo municipal y la democracia participativa.

Al analizarse la trayectoria general de los fondos de inversión social, pueden observarse algunas tendencias generales en la composición de las carteras de proyectos. Durante sus primeros años de operación, algunos fondos (por ejemplo, el FSE de Bolivia y el FISE de Nicaragua) asignaron énfasis a los proyectos de infraestructura económica. Se procuró apoyar en forma directa los proyectos productivos, aunque en general su participación en las carteras de los fondos era muy pequeña, en parte porque estos tipos de proyectos no se prestan a rápidos desembolsos. Con pocas excepciones, los fondos se concentraron en inversiones de infraestructura social, principalmente escuelas y puestos de salud. En la actualidad parece haberse abandonado en cierta medida la infraestructura social. Además, muchos fondos indican su interés en ampliar el financiamiento de proyectos directamente productivos.

Los cambios de administración del gobierno con frecuencia han señalado un cambio en el curso de los fondos. Un caso extremo es El Salvador, donde las directivas de un nuevo gobierno se han traducido en el desmantelamiento de muchas de las operaciones y del equipo del FIS. Sin embargo, los cambios de dirección generalmente han reflejado una adaptación a trabajar con organismos gubernamentales y diferentes actores de la sociedad civil, y a aprender de la experiencia de la ejecución de proyectos.

3.1 APOYO EXTERNO

Los fondos de inversión social han atraído un significativo volumen de financiamiento y cooperación técnica de donantes externos y organismos internacionales. Estos, Han constituido una atractiva opción para los donantes interesados en asegurar que su financiamiento se distribuya en forma oportuna y que verdaderamente alcance a los pobres. Los países han dependido fundamentalmente del financiamiento externo para las operaciones de los fondos, el financiamiento externo representa más del 90 por ciento del financiamiento total, aunque existen algunas excepciones: el FOSIS de Chile (11 por ciento) y el FONAPAZ de Guatemala (12 por ciento)[20].

El Banco Interamericano de Desarrollo ha sido el principal patrocinador externo de los fondos en América Latina y el Caribe. Su contribución representa alrededor de la mitad de todo el financiamiento externo que han recibido los fondos de inversión social. Las operaciones del Banco Mundial representan aproximadamente una cuarta parte del financiamiento total. El BID ha financiado 16 fondos de inversión social, principalmente a través de préstamos concesionales, por un total de US$1.300 (véase el cuadro 3.1 ANEXOS). Todos estos préstamos fueron otorgados durante la década actual (con la excepción de los préstamos al FSE de Bolivia), y parece observarse una tendencia ascendente en el volumen total de préstamos. En el caso de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Perú, el Banco ha otorgado varios préstamos al fondo de cada país.

3.2 PRINCIPALES CARACTERISTICAS

Esencialmente, los fondos son inversiones focalizadas para aliviar la pobreza. Han sido concebidos más como mecanismos compensatorios que

como programas para reducir la pobreza estructural. La mayoría de los fondos esencialmente proporciona beneficios a través del financiamiento de proyectos que crean infraestructura para la provisión de servicios básicos para los pobres, y generan empleo temporario para trabajadores no calificados. El apoyo a las actividades directamente productivas que proporcionan empleo e ingreso permanente ha sido muy limitado. Además, los fondos han promovido el desarrollo municipal y comunitario y han contribuido a la formulación de políticas sociales induciendo reformas institucionales y operacionales en otros sistemas de provisión de servicios del gobierno.

Los fondos se han concentrado en pequeños proyectos sencillos que son fáciles de diseñar y construir, y cuyo financiamiento puede ser desembolsado rápidamente, en vez de proyectos más complejos que requieren más vigilancia del personal. Más de las tres cuartas partes de los recursos de los fondos (con la excepción del FOSIS de Chile y el FONAPAZ de Guatemala) se canalizan hacia la infraestructura, y en casi todos estos fondos, más de la mitad de la inversión corresponde a infraestructura social como escuelas, puestos de salud, abastecimiento de agua y obras de saneamiento (Véase el cuadro 3.2, ANEXOS). Las inversiones que respaldan en forma directa actividades productivas del sector privado de bajos ingresos generalmente representan menos del 10 por ciento de los desembolsos, con la excepción del FONAPAZ de Guatemala, el FONCODES del Perú y el FOSIS de Chile. En principio, los fondos han evitado los subsidios sociales directos como forma de combatir la pobreza. Sin embargo, han llevado a cabo programas de bienestar social de suplementos de nutrición para niños, distribución de medicamentos, vacunas, atención preventiva de salud y nutrición y atención de la salud de ancianos. La mayoría de los fondos también promueve y financia algunos proyectos ambientales, particularmente algunos proyectos de reforestación. Todos los fondos tienen límites para el costo máximo de los proyectos que financian. Estos

[20] Cifras confirmadas hasta 1997.

varían mucho entre los distintos países, de US$75.000 a US$1 millón. Sin embargo, la mayoría de los topes son de US$250.000 ó menos.

Normalmente, los fondos no se han involucrado en la ejecución de proyectos. Su papel se ha limitado a la evaluación de propuestas, la vigilancia del ciclo del proyecto y asegurar que los proyectos sean llevados a cabo de forma adecuada. Los proyectos han sido ejecutados principalmente a través de pequeños contratistas del sector privado, y en menor medida, a través de ONG's. El mantenimiento de los proyectos de infraestructura financiados por los fondos han estado a cargo de los ministerios sectoriales, las municipalidades o las propias comunidades.

La experiencia de los fondos en América Latina ha demostrado que trabajando estrechamente con las comunidades puede expandirse el impacto y la sostenibilidad de un proyecto. La "propiedad" de un proyecto por parte de los posibles beneficiarios incrementa la posibilidad de que la infraestructura sea mantenida adecuadamente, y de que la construcción de puestos de salud y escuelas vaya seguida por los correspondientes servicios de salud y educación. Este enfoque de abajo arriba es complementado por el establecimiento de mecanismos de focalización de arriba abajo que asignan gastos regionalmente, principalmente en base a los mapas de pobreza. Los mecanismos de focalización han logrado orientar inversiones y los beneficios hacia los pobres, aunque menos con respecto a los más pobres (véase el análisis en el capítulo 4). Las diversas evaluaciones de los fondos indican, en la mayoría de los casos, los mapas de la distribución del número de proyectos y los montos de las inversiones coinciden razonablemente con la distribución regional de los pobres en los países.

Para facilitar sus operaciones, se ha otorgado a los fondos una ubicación excepcional en el marco institucional de los países, que involucra una considerable autonomía funcional (y la exención de algunas reglamentaciones

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

públicas y sobre adquisiciones) y un acceso directo a donantes externos e instituciones financieras internacionales. Generalmente, los fondos han formado equipos de profesionales orientados al logro de resultados, desarrollando modernos sistemas de información y control de proyectos y adoptando métodos de gestión del sector privado para el logro de sus objetivos sociales. Una meta esencial ha sido establecer mecanismos transparentes para la selección de proyectos, en base a criterios predeterminados. La mayoría de las operaciones de los fondos ha estado normalmente libre de corrupción. Claramente, los fondos representan un significativo mejoramiento en términos de eficiencia y transparencia de comparación con los tradicionales mecanismos gubernamentales que ejecutan la política social o construyen obras de infraestructura.

En todos los países se ha dado preponderancia a las operaciones de los fondos, y en algunos casos, se han convertido en el principal programa del gobierno para combatir la pobreza. Las inversiones de los fondos han permitido a los gobiernos demostrar que se está haciendo algo para aliviar los problemas de los pobres después de una década de recesión económica, y han permitido afianzar las políticas de estabilización y ajuste estructural. Los fondos han logrado alcanzar a algunas de las comunidades pobres aisladas que anteriormente habían recibido escasa o ninguna ayuda. A través de su contacto más estrecho con las comunidades pobres, los fondos han abierto nuevos canales para la acción social y han desempeñado un papel catalizador en el incremento de la conciencia pública acerca del tema de la pobreza. También han ayudado a alterar el clima de apatía con respecto a las políticas sociales y han demostrado que los programas gubernamentales pueden funcionar.

Los beneficios que generan los fondos de inversión social alcanzan a amplios segmentos de la población. En los países pequeños con grandes operaciones (por ejemplo, Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua), los fondos han proporcionado algunos beneficios -aunque pequeños en promedio- a

más de una quinta parte de la población. Los fondos son concebidos cada vez más como creadores de proyectos que benefician a los pobres, y no como mecanismos de generación de empleos. Sin embargo, algunos fondos han creado significativas oportunidades de empleo a través de la construcción de infraestructura (véase el cuadro 3.3, ANEXOS). No obstante, los empleos generados han sido de baja remuneración y temporarios. Los fondos han promovido una política deliberada de mantener los salarios de los trabajadores no calificados en un nivel igual o inferior al promedio del mercado y asegurar que la burocracia del gobierno no se vea abrumada por nuevos empleos permanentes. Esta política ha tenido por objeto establecer un mecanismo de autofocalización mediante el cual sólo los pobres y los desempleados pueden solicitar trabajo en los proyectos de los fondos.

Los fondos de inversión social han generado algunos ingresos y empleos permanentes a través de inversiones en favor de pequeñas empresas. También han contribuido a aumentar los ingresos permanentes de los pobres mediante el financiamiento de proyectos de infraestructura que apoyan en forma directa la producción (por ejemplo, pequeños proyectos de riego, edificios para mercados, etc.). Sin embargo, los desembolsos en estos tipos de proyectos representan un pequeño porcentaje del total de las carteras de los fondos; el incremento de ingresos y empleos generados es marginal.

Como se verá en el próximo capítulo, el tamaño de las operaciones de los fondos es mínimo en comparación con la magnitud del problema de la pobreza. En varios países donde se han establecido fondos, la mitad o más de la población se encuentra debajo de la línea de pobreza, y el número de pobres continúa creciendo. En estos países, los desembolsos de los fondos son claramente marginales en relación con la magnitud de la pobreza estructural. Si bien el establecimiento de fondos de inversión social ha beneficiado a los pobres, ha sido insuficiente para detener la creciente ola de pobreza en las economías más pobres de América Latina.

- IV -

LOS FIS Y EL COMBATE A LA POBREZA

Originalmente los fondos de inversión social fueron creados para aliviar el impacto del ajuste sobre los pobres mediante la provisión de empleos a corto plazo y servicios sociales básicos. En los países en que han continuado después del período de ajuste, el objetivo principal declarado generalmente ha sido reducción de la pobreza. Siendo así, cabe preguntarse en qué forma se han beneficiado los pobres de estos proyectos. ¿Cuál ha sido el verdadero efecto sobre sus vidas (más ingreso y empleo, mejor salud, más asistencia escolar, etc? ¿Son los fondos lo suficientemente grandes como para tener un impacto significativo sobre la pobreza o sobre las percepciones de los beneficiarios acerca de sus vidas?

Debe señalarse desde un principio que la medición del impacto de los proyectos de los fondos sobre los pobres es inherentemente difícil. Una alternativa es realizar una comparación ex ante/ex post de la pobreza o del empleo a nivel macroeconómico o regional. Sin embargo, ese método tiene dos desventajas. En primer lugar, no existe la seguridad de que los cambios observados en la pobreza sean el resultado de los fondos de inversión social. El nivel de la pobreza podría haberse incrementado durante el período del fondo, pero ello no significa que el fondo haya fracasado, ya que podría haberse incrementado aún más si el fondo no hubiera existido. En segundo lugar, generalmente no se dispone de información básica sobre el empleo e ingresos al nivel local. Aún cuando se dispone de indicadores como la asistencia escolar o las visitas a los puestos de salud, no se puede medir el mejoramiento en materia de aprendizaje o situación de salud, particularmente en los lugares en que los proyectos han actualizado y no ampliado el servicio. Teniendo en cuenta todas estas limitaciones, este capítulo proporcionará una evaluación necesariamente fragmentaria de los resultados de las operaciones de los fondos. Esta

evaluación se basa en tres medidas separadas: el empleo y los ingresos generados por los proyectos; los beneficios de los propios proyectos, y las encuestas de los funcionarios de los fondos con los que se contó. Nótese que con los datos disponibles no es posible realizar estimaciones de los cambios en la pobreza y los ingresos en las comunidades de los proyectos.

4.1 FOCALIZACIÓN EN LOS POBRES

Uno de los logros más positivos de todos los fondos es su éxito en focalizar y alcanzar a los pobres. Todos los fondos utilizaron alguna variante de un sistema de deficiencias locales de los servicios sociales básicos (Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI) para crear un mapa de pobreza con el fin de identificar los distritos pobres. Los índices NBI por distrito son ponderados o en función de la población para establecer una asignación indicativa o deseada de recursos a un nivel muy desagregado. Pero como la distribución final de los recursos depende de la presentación de proyectos aceptables, las localidades más ricas y mejor preparadas tienen una ventaja comparativa en la competencia por los recursos. Ello ha constituido un problema para todos los fondos que utilizan este sistema. Han procurado resolver el problema asignando una mayor prioridad a los proyectos en los distritos más pobres y desarrollando activas estrategias de promoción para ayudar a las comunidades más pobres a preparar proyectos exitosos.

La única excepción al procedimiento de focalización recién descrito es el FHIS de Honduras. El FHIS asigna su presupuesto a los diferentes distritos de acuerdo al número de personas pobres que contienen, con poca competencia por los recursos entre los distritos. El FHIS ha sido criticado por ello porque la asignación predeterminada podría actuar como un desincentivo para que los alcaldes compitan con otras municipalidades en la preparación de proyectos efectivos, particularmente si los alcaldes consideran que los recursos son

"derechos" adquiridos y no buscan utilizarlos de manera eficiente y rápida. Esta crítica pone de relieve uno de los dilemas fundamentales que enfrentan los fondos: si su objetivo principal, particularmente a largo plazo, es proveer infraestructura social a las comunidades pobres, o ayudar a las comunidades a desarrollarse a sí mismas en términos de definir sus necesidades y aprender cómo satisfacerlas.

El FONAPAZ cuenta con una matriz de priorización de proyectos que sumada a los diagnósticos y planes de desarrollo constituye un instrumento poderoso en la selección de alternativas de inversión en proyectos de desarrollo. La matriz cuenta con varios indicadores a los que se les asigna una puntuación determinada, utilizando la escala centesimal. Por ejemplo, un proyecto ubicado en un área descrita como de extrema pobreza por el mapa, donde se tiene información de haber sido zona de conflicto; se presente un proyecto de apoyo a la producción, seleccionado y priorizado por la comunidad, y que involucre a las mujeres de la misma; seguramente tendrá una ponderación que viabilice su ejecución.

La única forma de determinar en qué medida el fondo está focalizado exitosamente es comparar las asignaciones presupuestarias indicativas ex ante con los resultados ex post, y ver si las diferencias entre ambos muestran un sesgo en favor de los distritos más ricos. Se ha podido hacer esto en sólo tres de los fondos. Para el resto, sólo podemos informar el porcentaje de los préstamos destinados a distritos clasificados de acuerdo con su grado de pobreza. Estos resultados se muestran en el cuadro 4.1 de ANEXOS.

El cuadro y los documentos de antecedentes que los respaldan muestran que el sistema de focalización ha logrado alcanzar a los pobres, pero ha tenido menos éxito en alcanzar a los muy pobres. En casi todos los casos para los cuales contamos con datos, la fracción de recursos que alcanza a las regiones más pobres es menor que la que alcanza a las regiones en las cuales el

porcentaje de pobreza era algo menor. Puede observarse el mismo patrón en cuanto a los recursos per capita. En Perú, que tiene un récord bastante bueno en materia de focalización, los distritos más pobres recibieron per capita un 56 por ciento más que los distritos pobres. Si el cálculo se hubiera realizado en base a los recursos por persona pobre, esa diferencia habría sido aun más pronunciada. Para rectificar este problema, el FONCONDES realizará un mayor esfuerzo por ubicar proyectos en las regiones de la Sierra y la Selva, los dos más pobres del país.

De igual forma, en Haití la mayoría de los proyectos están concentrados alrededor de la capital, donde existe un significativo nivel de pobreza. Pero no alcanzan en la misma medida a las zonas circundantes, donde los índices de pobreza son mayores.

En la medida en que puede juzgarse el éxito en alcanzar a los pobres, los datos sugieren que los fondos de Nicaragua y Guatemala han sido particularmente exitosos, mientras que los de El Salvador y Chile lo han sido menos. Los resultados de Chile pueden explicarse en cierta medida por su concentración en los proyectos productivos, particularmente el crédito para microempresas y el riego, que casi por definición tienden a beneficiar a los que ya cuentan con algunos recursos o capacidad para obtener préstamos. La explicación en El Salvador es menos clara, pero el problema queda ilustrado por el hecho de que las asignaciones reales exceden el monto originalmente destinado a las cuatro provincias más ricas (que recibieron casi la mitad de todos los préstamos del FIS).

4.2 IMPACTO DE LOS FONDOS SOBRE EL EMPLEO Y EL INGRESO DE LOS POBRES

En los países estudiados, las operaciones de los fondos han recibido preponderancia y un papel central en la campaña para reducir la pobreza y sus proyectos han estado relativamente bien focalizados. En consecuencia, debemos preguntarnos: ¿cuáles han sido sus resultados? Al considerar esa pregunta, debemos primero reconocer que el alcance y cuantía de los fondos han sido limitados en comparación con la tarea a realizarse. En varios de los países en los que existen fondos, la mitad o más de la mitad de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza, y el número de países pobres continúa creciendo. Existen sólo cuatro países de la muestra en los cuales el gasto anual de los FIS llega a más del 0,7 por ciento del PIB y al 10 por ciento del gasto total del gobierno (Bolivia, Haití, Honduras y Nicaragua) (véase el cuadro 4.2, ANEXOS).

Otra forma más indicativa de demostrar este hecho es calcular el gasto de los FIS por persona pobre. Según los datos del cuadro 3.2, que son imperfectos con respecto a los flujos anuales de los FIS y el número de pobres, existen sólo tres países de nuestra muestra en los cuales los pobres recibieron más de US$11 por año de los FIS. Además, una gran parte de estos flujos se canaliza a contratistas, proveedores e importadores que no son pobres. Paradójicamente, es precisamente en los países con menos pobreza -Uruguay, Chile y hasta cierto punto Panamá- donde los desembolsos de los fondos por persona pobre han sido más substanciales.

4.3 GENERACIÓN DE EMPLEOS

En sus etapas iniciales de emergencia, el objetivo central de muchos de los fondos era generar empleos. Generalmente ello se logró contratando

trabajadores para trabajos manuales temporarios en proyectos de infraestructura. El empleo continúa siendo preocupación, de manera que se plantea la interrogante de cuán exitosos han sido los fondos en la generación de empleos. En el cuadro 4.3 hemos reunido los datos disponibles en persona-año de empleo de 14 fondos en 12 países para presentar una respuesta aproximada a esta pregunta. En cada caso, los datos se expresan en persona-años, pero debe tenerse en cuenta que virtualmente todos los empleos creados fueron temporarios, y su duración abarcó solamente la etapa de construcción de los proyectos. Para poner en perspectiva el volumen de empleo, hemos incluido en el cuadro una estimación de los empleos creados como fracción de la fuerza laboral en el punto medio del período pertinente.

¿Qué nos dice el cuadro acerca del impacto de estos fondos sobre el empleo? Algunos crearon un gran número de empleos a corto plazo. Probablemente el más exitoso fue el de Bolivia. Durante la vida del FSE, el fondo gastó US$179 millones y generó un total de 61.00 persona-años de empleos, o sea un promedio de alrededor de 20.000 puestos de trabajo durante los años de apogeo de las operaciones. Ello representa aproximadamente un incremento del uno por ciento en la disponibilidad de empleos en el país.[21]

A medida que el fondo de Bolivia pasó de la etapa de emergencia (FSE) a la etapa de inversión (FIS), el empleo de emergencia se convirtió en una prioridad menor. Según los datos proporcionales por el FIS, entre 1991 y mediados de 1996, el FIS desembolsó US$107 millones, de los cuales US$13,3 millones fueron gastados en mano de obra no calificada y US$9,7 millones en mano de obra calificada. En total, menos de una cuarta parte de los gastos totales correspondió a salarios. El salario promedio pagado por la mano de obra no calificada fue de US$129 por mes, lo que implica que a lo largo de más de cinco años de operaciones del fondo, se crearon 8.640 persona-años de trabajo.

[21] De Castillo, página 16.

Ello significaba que en promedio se crearon solamente 1.700 empleos para los pobres por año[22]. Dado que el total de la fuerza laboral de Bolivia está constituido por más de dos millones de personas, y que por lo menos la mitad no son calificados, los nuevos empleos no llegan ni al 0,2 por ciento de la oferta de mano de obra no calificada del país. Claramente, el FIS no tuvo un impacto significativo sobre la oferta de empleos disponibles para los pobres de Bolivia.

Entre 1991 y 1995, el FISE de Nicaragua gastó US$117 millones y generó un total de 13.000 persona-años de empleos, de los cuales casi la mitad (5.600) se crearon en 1995. En ese año, el FISE gastó US$31 millones, o sea alrededor del 1,3 por ciento del PIB, para ampliar el número de empleos en la economía en alrededor de un 0,6 por ciento[23]. En general, los empleos creados por el FISE no pudieron haber tenido un impacto muy grande sobre el mercado laboral. Sin embargo, la generación de empleos directos por los proyectos del FISE es más importante si se compara con el sector formal de la construcción, en el que el empleo directo generado por el FISE en el sector fue de más del 30 por ciento en 1992.

El FONCODES de Perú, que es un fondo muy grande, ha estimado que entre 1991 y 1995, sus proyectos generaron un total de 920 persona-meses, o 76.000 persona-años de empleos[24]. Ello implica que, en promedio, durante el período 1991-95 el FONCODES gastó alrededor de US$125 millones por año (0,3 por ciento del PIB) para expandir el empleo total en alrededor del 0,2 por ciento al año. Esta estimación, como todas las mencionadas hasta ahora, representa solamente empleos directos.

---

[22] Nótese que, además de los trabajos no calificados, se crearon alrededor de 700 empleos calificados (véase De Castillo, cuadro IV-1, página 36).

[23] Se estima que la fuerza laboral es de aproximadamente 1,3 millones, y existe una tasa de desempleo de alrededor del 22 por ciento, lo que implica que existe un poco más de un millón de empleos en la economía, en comparación con el total de 5.600 empleos creados por el FIS.

[24] Las estadísticas del FONCODES difieren de los resultados generados por la Encuesta nacional de Niveles de Vida de 1994 (ENNIV).

Los datos del cuadro 4.3 sugieren que el impacto de los proyectos de los fondos sobre el empleo fue pequeño. Pero incluso este pequeño efecto está indudablemente sobrestimado por dos razones. En primer lugar, los empleos fueron temporarios. Podemos traducir las personas-meses en personas-años, pero claramente, muy pocos de los empleos creados duraron más que el período de construcción. Los empleos temporarios constituyen un buen recurso durante una recesión, pero no contribuyen mucho a la resolución de un problema de pobreza estructural salvo que sean permanentes. La mayor parte de los empleos creados fueron de mano de obra no calificada en la construcción de proyectos. Tan pronto se completaron los proyectos, desaparecieron los empleos. Además los salarios de estos trabajos probablemente no contribuyeron mucho a aliviar la pobreza en el corto plazo, porque los fondos decidieron que no deberían pagar más que el salario mínimo por la mano de obra no calificada. Esta decisión se basó en el deseo válido de que el empleo relacionado con los proyectos debe estar focalizado en las personas pobres o que necesitan trabajo. Pero el problema es que en la mayor parte de los países el salario mínimo es insuficiente para sacar al trabajador o a su familia de la pobreza. Por ejemplo, en Nicaragua el salario promedio era de alrededor de US$83 por mes (la tasa del mercado) y sólo cubría alrededor del 57 por ciento del costo de la canasta básica de alimentos de una familia. Si la alternativa al empleo en un proyecto de un fondo de inversión social es el desempleo, entonces el ingreso ganado alivia la pobreza aunque no eleva a las familias por encima del nivel de pobreza. Sin embargo, si la alternativa es el empleo en el sector informal o un trabajo en la agricultura con un ingreso neto cercano al salario mínimo, el efecto sobre el ingreso familiar será mínimo.

El mensaje es claro: si estos fondos tuvieron un impacto sobre la pobreza, éste no pudo deberse a la generación de empleos y de ingresos para los pobres. Los fondos raramente gastaron el 30 por ciento de su presupuesto en mano de obra, y obviamente, mucho menos en mano de obra no calificada. Por supuesto, crearon empleos, pero el número total de empleos fue pequeño en relación con

el tamaño del mercado laboral o la cantidad de dinero que se gastó. Además, los empleos fueron casi enteramente temporarios, y duraron sólo en período de construcción del proyecto. Prácticamente no hubo creación de empleos permanentes.

Aún siendo temporarios, los empleos de los fondos pudieron haber incrementado el ingreso de los pobres si los fondos hubieran cambiado su política con respecto a los salarios que pagaron por la mano de obra no calificada. En los fondos de emergencia originales de Chile en 1982-83 y en Bolivia, los salarios se fijaron a un nivel igual o menor al nivel corriente para la mano de obra no calificada, con el propósito de focalizarse en los trabajadores más necesitados. Ello tiene sentido en una crisis cuando un gobierno tiene fondos limitados y existe un gran número de trabajadores no calificados. No es tan claro que tenga sentido en una situación que no es de emergencia. Pero todos los fondos han mantenido la misma política del salario mínimo o de mercado para la mano de obra no calificada utilizada en los proyectos. Considerando que el salario mínimo raramente es suficiente para sacar a una familia de la pobreza, el empleo local de mano de obra no calificada puede no reducir la pobreza local. En realidad, puesto que la mayor parte de los fondos también requiere trabajo voluntario (gratuito) como parte de la contribución de la comunidad, parte del financiamiento de los proyectos es pagado a través de un impuesto en especie aplicado a la comunidad pobre. Si bien ésta puede ser una buena forma de asegurar la selección de proyectos que la comunidad verdaderamente necesita o desea, no resulta una forma muy efectiva de incrementar el ingreso de los pobres en esas comunidades.

4.4 FOCALIZACIÓN DEL EMPLEO

Además de la pregunta de qué volumen de empleo fue generado por los fondos, cabe preguntarse si éste alcanzó a los pobres. Perú es el único país para el que podemos contestar esta pregunta, porque una encuesta sobre el

nivel de vida preguntó específicamente sobre el empleo en FONCODES[25]. Como puede verse en el cuadro 3.4, el 57 por ciento de los trabajadores eran pobres, y el 36 por ciento extremadamente pobres. Además, la mayor parte de la creación de empleos fue en el campo, particularmente para los pobres y los muy pobres. De esta forma, los patrones de creación de empleo siguen los patrones de focalización de los proyectos. La mayoría de los trabajadores de los proyectos del FONCODES eran pobres y la mayor parte provenía del sector rural, donde la incidencia de la pobreza era mayor.

4.5 MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA DE LOS POBRES

La conclusión que puede extraerse de la sección anterior es que el principal impacto de los fondos no proviene de la generación de empleos ni del aumento del ingreso de los pobres. En cambio, lo que se hizo fue proveer servicios gubernamentales a los pobres que raramente o nunca habían recibido tales servicios o atención. Dichos servicios mejoraron las condiciones de vida de los pobres aunque no tuvieron un gran impacto sobre su ingreso. Las familias pobres obtuvieron agua potable o accesos a puestos de salud. Sus hijos se inscribieron en escuelas con techos y paredes. Es imposible cuantificar el mejoramiento de las condiciones de vida con los datos disponibles, pero las evaluaciones de los beneficiarios con las que contamos indican que existe una fuerte apreciación de los proyectos de los FIS por parte de los beneficiarios.

Pero, no solamente el mejoramiento de las condiciones de vida lo que hace que estos fondos fueran valiosos. Debe recordarse que muchos de estos fondos eran programas de emergencia, iniciados en épocas de extremada perturbación social. por ejemplo, el Fondo Social de Emergencia de Bolivia comenzó sus operaciones en 1986, durante una época en la cual el ingreso per capita era un 20 por ciento inferior a los niveles de 1980, cuando el salario

[25] Encuesta nacional sobre el empleo y la inversión social, Perú 1995.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

mínimo había decrecido un 75 por ciento y cuando más de la mitad de la población urbana y las tres cuartas partes de la población rural eran pobres. En Perú, el FONCODES fue creado por el presidente Fujimori cuando la economía sufría los efectos combinados de la hiperinflación y una grave recesión, que había reducido el ingreso per capita en aproximadamente una cuarta parte en comparación con los cinco años anteriores. El nivel de violencia y tensión social eran tan elevado que resultó imposible realizar una encuesta de hogares en grandes zonas del país. De igual forma, los fondos de Nicaragua, El Salvador, Haití y Guatemala fueron creados como respuesta a la guerra civil, la tensión social y la extrema pobreza. En estos países, los fondos simbolizaron el interés y la determinación del gobierno de hacer algo para resolver las pésimas condiciones en que vivían los pobres en sus respectivas sociedades. Posiblemente por primera vez, el Gobierno central no estaba solamente prometiendo que construiría escuelas y puestos de salud en las aldeas, sino que estaba haciendo, y haciéndolo en forma efectiva y relativamente honesta.

Como se ha visto, los fondos encontraron una forma de focalizar exitosamente sus operaciones en las comunidades pobres o muy pobres. En la mayoría de los casos, los pobres de esas comunidades fueron consultados sobre las instalaciones a construirse. Se consideraron las preferencias que ellos mismos expresaron, y se enviaron promotores de los fondos para enseñar a las comunidades locales la forma de preparar proyectos y satisfacer sus necesidades. El procedimiento no podía ser más distinto del modo de operación habitual de los gobiernos centrales o de las expectativas de las comunidades pobres. En Perú se construyeron oficinas regionales en las zonas de mayor actividad de Sendero Luminoso, en las cuales viajar a los pueblos alejados era extremadamente peligroso. Estas oficinas regionales ayudaron a las comunidades a establecer unidades locales de ejecución (núcleos ejecutores) para construir las instalaciones que necesitaban las comunidades. El éxito de esos proyectos y la infusión de dinero y atención del Gobierno central que representaron fueron uno de los factores que cambiaron la percepción del

Gobierno en Lima. Esos beneficios intangibles pueden ser más importantes que el impacto directo de la infraestructura social construida y el empleo que generó durante la construcción.

Un caso similar se experimentó en Guatemala con la creación del FONAPAZ, que aún en el período del confiicto armado, logro tener presencia en lugares de alto riesgo como Ixcán, La Sierra y Tacaná.

4.6 LOS FIS Y SU RELACIÓN CON LA SOCIEDAD CIVIL

4.6.1 Encuestas de los beneficiarios

En el análisis final, la prueba está en el resultado, y la prueba de cualquier fondo es la opinión de los beneficiarios. ¿Qué nos dicen acerca de los proyectos de los fondos? ¿Los proyectos han mejorado significativamente las condiciones de vida o los ingresos? ¿Están operando y proporcionando beneficios en la forma en que prometieron? ¿Se seleccionaron los proyectos que la comunidad consideraban que tenían la prioridad más alta? Para contestar tales preguntas se consultaron extensas evaluaciones realizadas en Perú, Chile y Ecuador, y se seleccionaron muestras mucho más pequeñas para realizar evaluaciones in situ de beneficiarios en uno de los países del estudio: Guatemala. En total, más de 800 proyectos han sido objeto de evaluaciones externas ex post de los beneficiarios por diferentes organismos: 300 en Perú, 180 en Chile, 146 en Ecuador y alrededor de 35 cada uno en El Salvador y Honduras, y un promedio de 19 en cada uno de los ocho países del estudio[26]. Obviamente, nuestro estudio de casos representan una muestra demasiado pequeña en este país como para respaldar conclusiones estadísticamente significativas. Sin embargo, representan valiosos testimonios de los tipos de problemas y temas enfrentados por los proyectos de los fondos.

Existen varios factores que deben tenerse en cuenta cuando se procura interpretar estas evidencias. El primero es que no estamos tomando en consideración el costo. Simplemente estamos preguntando a los beneficiarios si deseaban construir algo, y si les gustó lo que recibieron. Si bien las preguntas nos informan acerca de las prioridades, no tenemos forma de saber si otro monto distribuido de distinta forma habría producido mayores beneficios por dólar gastado. Considerando que la comunidad no paga por los proyectos de los fondos, no se preocupa por estas cuestiones. Pero las evaluaciones de los fondos deberían hacerlo.

El segundo condicionante es cómo calificar el beneficio o impacto neto de un proyecto. Muchos de los proyectos de los fondos actualizaron la infraestructura social, en vez de ampliarla. Se construyeron mejores puestos de salud y escuelas. En muchos casos no hubo expansión en el número de niños que asistían a las escuelas o de los pacientes tratados. ¿Se mejoró el servicio de salud o la educación a causa del mejor entorno? Presumiblemente mejoró, pero sin duda el impacto neto de la actualización tiene que ser bastante menor de lo que sería en el caso de la construcción de escuelas y puestos de salud en las comunidades que no las tenían anteriormente. Aún no se ha procurado diseñar indicadores ex ante/ex post que nos permitirían medir en forma objetiva los cambios en las condiciones de vida de forma tal que no dependieran de la opinión de los beneficiarios. Esta constituye una falta grave en el diseño de los proyectos, que debe corregirse.

De la evidencia recopilada se derivan las siguientes conclusiones o impresiones generales.

1) Los cuatro fondos de América del Sur para los cuales contamos con evidencias han tenido bastante éxito en la provisión de proyectos a

[26] Para mayor información, consultar las informes anuales del BID y Banco Mundial.

comunidades pobres en forma eficiente y transparente, en particular proyectos de infraestructura social. Los proyectos seleccionados fueron proyectos que la comunidad había clasificado como de alta prioridad, y generalmente se ajustaron a los propósitos para los cuales fueron construidos. En general, la coordinación con las autoridades locales y los ministerios sectoriales fue suficiente para asegurar que se cubrieran los costos de mantenimiento y operación y se sustentaran los proyectos.

Por ejemplo, el 90 por ciento de los beneficiarios del Perú y el 88 por ciento en el Ecuador consideraron que los proyectos seleccionados para su comunidad habían sido los que la comunidad más necesitaba.[27] En Perú, los proyectos claramente estaban siendo mantenidos. Sólo el 4 por ciento de los proyectos no estaban funcionando, principalmente sistemas de agua, drenaje y varios puestos de salud[28]. En el Ecuador, casi el 90 por ciento de los encuestados pensaba que no existían problemas con los proyectos, y el 80 por ciento consideraba que los proyectos eran muy útiles o algo útiles[29]. En Bolivia, la investigación que se consultó, utilizando una clasificación de varios factores como calidad, sostenibilidad, participación comunitaria y la opinión de los beneficiarios, clasificó la mitad de los 16 proyectos que visitó como muy buenos, y el resto como buenos[30]. Una evaluación anterior de los proyectos llevados a cabo en las ocho provincias bolivianas encontró que todas las escuelas y el 80 por ciento de los puestos de salud contaban con los insumos complementarios necesarios para funcionar de forma efectiva. Los beneficiarios asignaron un alto valor a los puestos de salud rurales que se habían construido, y clasificaron la calidad de la construcción como buena

---

[27] Para Perú, véase BID, FONCODES (II) Documento de proyecto (28 de mayo de 1996), Anexo I, Cuadro 1-1. Para Ecuador, véase Desarrollo y autogestión, satisfacción del impacto de los proyectos, desde la perspectiva de los beneficiarios. Nótese que en Perú este resultado deriva de entrevistas con 1.463 beneficiarios. El número de entrevistas individuales no se especifica en la encuesta del Ecuador.

[28] BID, FONCODES (II), op.cit., Anexo Cuadro III-2.

[29] Véase Desarrollo y autogestión, op.cit., páginas 10-12.

[30] De Castillo, Anexo 4.

o aceptable. Sin embargo, la misma evaluación señaló que no se registró una expansión neta en el número de estudiantes en las escuelas o de los puestos de salud construidos por el FIS. Tampoco se había experimentado una reducción en las tasas de deserción de estudiantes en las nuevas escuelas del FIS[31].

2) En América Central se cuenta con un conjunto tan extenso de evaluaciones ex post. Sin embargo, las evaluaciones que se han realizado en Honduras, Guatemala y el Salvador, si bien demasiado pequeñas para establecer conclusiones firmes, son menos positivas que las de los fondos de América del Sur. En El Salvador, de los siete proyectos sobre los cuales se obtuvo información (incluidos dos en la misma comunidad), tres eran buenos, dos adecuados y dos deficientes. En Honduras, irónicamente, la decisión del FIHS de trabajar a través del gobierno municipal ha causado problemas en los casos en que los deseos de las comunidades locales parecen haber sido ignorados, lo que significa que la selección de proyectos no fue impulsada por la demanda. La respuesta dada a través de la boleta dio uno de los proyectos deficiente, dos adecuados y dos buenos a muy buenos. En Guatemala, sólo se visitaron proyectos productivos y de infraestructura económica, en los cuales podría esperarse que el nivel de dificultad fuera mayor. Dos de los cuatro proyectos visitados no estaban funcionando adecuadamente.

3) Típicamente, los proyectos de escuelas reciben evaluaciones de beneficiarios más altas que otros tipos de proyectos. Casi no existen casos de escuelas vacías, y mientras que los proyectos de escuelas con frecuencia no tienen la más alta prioridad porque ya existe una escuela en la comunidad donde han sido construidas, los beneficiarios están satisfechos con el servicio que proporcionan.

---

[31] De Castillo, páginas 34-35..

Ello parece aplicarse a los proyectos sudamericanos y a los pocos proyectos centroamericanos que respondieron a nuestra boleta.[32]

Existe una buena razón para ello. La construcción de escuelas es relativamente directa y poco complicada. Para el tipo pequeño de escuelas primarias que construyen los fondos, se disponen de planes ya preparados y fácilmente adaptables a las condiciones locales. Ello hace que los proyectos de escuelas sean particularmente atractivos para las comunidades. Considerando que el rápido desembolso también interesa a los fondos, podría existir una tendencia a invertir excesivamente en escuelas a costa de otros proyectos que son más difíciles de diseñar y ejecutar. Una indicación de esto puede encontrarse en el número aparentemente elevado de proyectos de escuelas que sólo reemplazan o modernizan escuelas existentes, en vez de expandir el sistema a nuevas zonas o comunidades. No se cuenta con cifras firmes, pero debería estar claro que el impacto neto de la modernización de una escuela sin una expansión en el número de estudiantes matriculados es substancialmente menor que el de una escuela nueva.[33]

4) Los beneficiarios asignan una alta prioridad a los puestos de salud y se mostraron bastante satisfechos con los mejoramientos en el servicio proporcionado por los proyectos del fondo. Pero con frecuencia existen problemas de dotación de personal, equipos y suministros para las clínicas[34]. La coordinación de los proyectos con los ministerios de salud es inadecuada en algunos casos, y en otros, los proyectos involucran la

[32] En Perú, casi todas las escuelas construidas se hallaban en uso. En el Ecuador, la educación recibe la clasificación más alta entre los proyectos considerados, por haber sido muy útil y por haber resuelto el problema por el cual se originó. En las encuestas centroamericanas, todos los proyectos de construcción de escuelas recibieron las clasificaciones más altas.

[33] Posiblemente una razón por la cual las escuelas parecen experimentar menos problemas de operación y sostenibilidad es simplemente que muchas de ellas reemplazan escuelas existentes. En tales casos, no se requieren nuevos maestros y ya existe una organización escolar para administrar la nueva operación.

modernización de instalaciones existentes en vez de un incremento de la cobertura. Si bien ello podría haber constituido una prioridad de la comunidad[35].

5) Los proyectos de agua y alcantarillado constituyen dos líneas importantes de infraestructura social que parecen experimentar considerables problemas y quejas. Estos proyectos casi siempre involucran la expansión del servicio. Ello significa encontrar una solución para los problemas de adiestramiento del personal local para administrar los proyectos completados, y el financiamiento del costo de mantenimiento. Cuando los proyectos funcionan, los beneficiarios están conscientes de la mayor conveniencia y de los beneficios en materia de salud. Pero con frecuencia no funcionan de acuerdo a los planes, ya sea porque el financiamiento no cubre el costo de las conexiones domiciliarias, la autoridad municipal no puede proveer la cantidad de agua prometida o porque no existe un grupo comunitario local para administrar el proyecto[36]. En muchos fondos, como el FONCODES existen planes para expandir este tipo de proyectos. Para hacerlo exitosamente, deberá llevarse a cabo un esfuerzo mucho mayor para enseñar a los grupos comunitarios cómo mantener los proyectos y garantizar la calidad del agua, y resolver dos grandes problemas de financiamiento: cómo cubrir el costo de las conexiones y el costo de operación. Los donantes externos y la administración de los fondos también deben reconocer que estos proyectos son más difíciles y están menos normalizados que la construcción de escuelas y puestos de salud,

---

[34] En el Ecuador, el 92 por ciento de los beneficiarios estaban satisfechos o muy satisfechos con los proyectos de salud, la respuesta positiva más alta de cualquier clase de proyectos (Desarrollo y autogestión, op.cit.).

[35] Este fue un problema que experimentaron los proyectos de salud en nuestras encuestas en El Salvador y Honduras.

[36] En El Salvador, los dos proyectos de agua potable en nuestra encuesta experimentaron problemas, en un caso por falta de conexiones y alto costo del agua, y en el otro caso porque las autoridades no pudieron proveer el agua

y que pueden requerir adiestramiento para asegurar su sostenibilidad.[37] Los desembolsos de los proyectos también pueden ser más lentos porque éstos no son proyectos que pueden o deben diseñarse y construirse sin una etapa de preparación muy cuidadosa.

4.6.2 El enfoque de género en la operación de los fondos

Las mujeres constituyen la mayoría de los pobres en América Latina y tienden a mostrar indicadores más bajos de educación, salud y nutrición. No obstante, los fondos de inversión social no están orientados específicamente hacia las mujeres, y su impacto en términos de los beneficios que reciben es variado. La participación de las mujeres en la ejecución de los proyectos es muy baja, pero se benefician substancialmente de los mayores servicios sociales que generan los proyectos de los fondos. Se enfatizan dos temas clave: i) los beneficios que derivan las mujeres de las operaciones de los fondos; y ii) la medida en que los fondos capitalizan el potencial de las mujeres para llevar a cabo los proyectos.

4.6.3 La participación de las mujeres en los proyectos de los fondos

La participación de las mujeres en la selección de los proyectos es baja, situación que refleja el papel subordinado que generalmente desempeñan en la toma de decisiones dentro de sus comunidades. No obstante, las diferentes encuestas indican que las mujeres generalmente están satisfechas con los proyectos seleccionados. Su participación en la ejecución de los proyectos es

[37] (González-Polio, Parte III, casos tres y cuatro). En el Ecuador, más del 23 por ciento de los beneficiarios se mostraron insatisfechos con los proyectos de agua, el porcentaje más alto de cualquier clase de proyectos. Los proyectos de alcantarillado también registraron una clasificación negativa relativamente alta, aunque ambos tipos de proyectos también merecieron una alta prioridad. (Desarrollo y autogestión, op.cit., página

aún más limitada. La cartera de la mayoría de los fondos comprende principalmente proyectos de infraestructura que en general generan trabajos de construcción de mano de obra no calificada. Se emplean pocas mujeres para este tipo de trabajos; en la mayoría de los casos, representan menos del 15 por ciento de los trabajadores. No se ha completado el establecimiento de cuotas de empleo y, de cualquier manera, esta solución no parece ser eficiente. La composición por sexo de la mano de obra empleada por los fondos permanecerá sesgada mientras los fondos continúen enfatizando la construcción de infraestructura en sus carteras de proyectos. Cabe señalar que la participación de las mujeres en los grupos comunitarios que proporcionan el mantenimiento de los proyectos de los fondos es significativa, particularmente en los proyectos de provisión de servicios sociales (por ejemplo, puestos de salud, instalaciones de suministro de agua, etc.). En consecuencia, las mujeres sobrellevan una gran parte de la carga del mantenimiento de los proyectos a través de la contribución de mano de obra no remunerada.

Los salarios pagados a las mujeres en los proyectos ejecutados son generalmente mucho menores que los que se pagan a los hombres. En el caso de los proyectos del FONCODES en las comunidades rurales de la Sierra, tradicionalmente los salarios de las mujeres son la mitad de los de los hombres. Los fondos sostienen que les resulta difícil corregir este patrón desigual de remuneración, ya que la ejecución de los proyectos es llevada a cabo por contratistas privados, ONG y grupos comunitarios (que generalmente siguen la tradición en la fijación de los niveles salariales). Sin embargo, los fondos deben hacer hincapié en el principio de igual pago por igual trabajo y, cuando sea posible, convertirlo en una cláusula obligatoria de los contratos que financian.

En los proyectos productivos, las mujeres han demostrado ser trabajadoras eficaces en organizaciones comunitarias y proyectos de base

---

27). En Perú, ninguno de los sistemas de alcantarillado de la muestra de 300 proyectos estaba funcionando adecuadamente.(BID, FONCODES(II),op.cit., Anexo Cuadro III-2).

popular; son más responsables en el manejo y la amortización de créditos y tienen una mayor tendencia a ahorrar e invertir. Los datos correspondientes al FHIS de Honduras, el FSE de Bolivia y el FOSIS de Chile indican que la participación de las mujeres en estos tipos de proyectos ha sido mucho mayor que la de los hombres. Las mujeres reciben un porcentaje mayor del crédito empresarial y el adiestramiento sobre procedimientos financieros y manejo empresarial. Sin embargo, con las pocas excepciones, los programas de respaldo a microempresas tienen un peso marginal en relación con el total de los gastos de los fondos, y ciertamente en relación con el crédito total en los sistemas financieros de los países. Se sigue desaprovechando el potencial de las mujeres para administrar exitosamente proyectos productivos. En este caso, la preocupación no es tanto que las mujeres reciban beneficios desiguales, sino que representan un recurso humano valioso que no se está utilizando.

4.6.4 Participación en los beneficios derivados de los proyectos de los fondos

La mayoría de los proyectos de los fondos consisten en instalaciones de educación y salud que benefician tanto a las mujeres como a los hombres. De hecho, la información recabada indica que las mujeres aprovechan más los mayores servicios sociales proporcionados por proyectos como los puestos de salud. Los proyectos de suministro de agua también tienden a ahorrarles a las mujeres mucho tiempo que antes utilizaban para transportar agua. Además, en la medida en que las mujeres adquieren una educación básica, se incrementa su capacidad para contribuir al mejoramiento de otros servicios sociales (atención maternoinfantil, etc.), así como su potencial para competir en la fuerza laboral y convertirse en empresarias exitosas. Los mayores servicios de salud y educación que generan los proyectos de los fondos también crean una demanda de maestras, médicas, ayudantes de salud, parteras, etc..

Cabe señalar que algunos proyectos de asistencia social establecidos por los fondos están específicamente orientados hacia las mujeres, como el programa del FONAPAZ para asistir a viudas y huérfanos en Guatemala; el Programa de Alimentos por Trabajo PAT, que involucra a las mujeres en pequeños proyectos productivos a cambio de la fuerza de trabajo de sus esposos. De igual forma, algunos casos de adiestramiento y programa de alfabetización están específicamente orientados hacia las mujeres (por ejemplo, en los fondos de Bolivia y Perú). Sin embargo, estos programas constituyen un porcentaje muy reducido de las carteras de proyectos de los fondos.

En conclusión, aunque en principio todos los fondos están interesados en incrementar la participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre selección de proyectos y en aumentar el porcentaje de los beneficios que reciben, se están tomando pocas medidas deliberadas para corregir las desigualdades. Pocas operaciones están orientadas específicamente a las mujeres, y no se ha considerado la maximización de los resultados sociales como función de la orientación de género de los proyectos de los fondos. Los fondos están haciendo un esfuerzo por incluir las consideraciones de género en su entorno institucional. Esta falta de preocupación por el tema del género se refleja en la ausencia de una recopilación sistemática de datos en esta área. Los datos sobre la participación de las mujeres en las diferentes etapas del ciclo de los proyectos y sobre los beneficios directos e indirectos para las mujeres son escasos, y pocos estudios se concentran en el género.

- V -

RELACIONES INSTITUCIONALES, CONSIDERACIONES ADMINISTRATIVAS Y SOSTENIBILIDAD

Al analizar las relaciones institucionales de los fondos de inversión social con otras entidades gubernamentales y privadas, debe recordarse que tales relaciones no son estáticas: en la actualidad muchos de los fondos se encuentran en su segunda y tercera etapas, y otros se han convertido en partes permanentes del aparato gubernamental. Durante un período de siete a diez años -el tiempo que muchos de los fondos actuales han existido- pueden haberse sucedido varios gobiernos, que han introducido diferentes filosofías. Además, algunos de los fondos, como los de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Perú, fueron creados durante o después de períodos de perturbación civil, en parte para extender la presencia del Gobierno central a zonas periféricas. Ahora que estos países se han pacificado, los fondos procuran crear diferentes alianzas y formar parte de estrategias de desarrollo a más largo plazo. Este capítulo proporciona información sobre los fondos en términos de su relación con la comunidad en general.

5.1 LA RELACIÓN DE LOS FONDOS CON LOS GOBIERNOS CENTRALES

La mayoría de los fondos tienen al presidente del país como su dirigente titular y forman parte de la oficina de la presidencia. En algunos casos, los fondos se han establecido como dependencias directas de un ministerio sectorial específico, como el ministerio de planificación o desarrollo. En la práctica, muchos de los fondos han tenido una considerable autonomía funcional y financiera con respecto a la burocracia gubernamental, ya que una de las razones de su creación fue, y continúa siendo, evitar las demoras e ineficiencias burocráticas de los ministerios sectoriales. Con frecuencia los directores de los

fondos son prestigiosos empresarios del sector privado, y en general los salarios son más altos que los pagados al personal de los ministerios, con el fin de atraer administradores competentes. La mayoría de los fondos están respaldados por préstamos y/o donaciones internacionales, lo que les otorga una considerable independencia con respecto al proceso presupuestario nacional. Con el fin de evitar los cuellos de botella causados por las leyes nacionales sobre adquisiciones, y les permite funcionar de acuerdo con sus propios procedimientos más simples.

En general los fondos están dirigidos por un consejo administrativo o junta de directores que incluye representantes de otros ministerios, así como representantes de la sociedad civil. Por ejemplo, el FHIS de Honduras fue creado por decreto legislativo en febrero de 1990 como organismo diversificado de la Oficina de la Presidencia por un período de tres años, que posteriormente se extendió a siete años hasta 1997. El FHIS está encabezado por un director ejecutivo, que es un cargo de nivel ministerial (poco común) y depende directamente de la presidencia. El FHIS está dirigido por un consejo administrativo integrado por los ministros de Planificación, Trabajo y Bienestar Social, y Finanzas, el presidente del Congreso, tres representantes civiles, incluyendo un representante de ONG, un delegado presidencial y el director ejecutivo del FHIS. Este consejo debe reunirse cada tres meses y es responsable de la formulación de políticas y la aprobación de reglamentos. La aprobación de subproyectos está a cargo del Comité de Operaciones, encabezado por el director ejecutivo e integrado por los jefes de división del FHIS. Además, el FHIS ha abierto el Comité de Operaciones a los ministerios intersectoriales.

Los mencionados patrones de organización y procedimiento son típicos de los fondos de emergencia, como los de Bolivia, El Salvador, Guyana, Haití, Honduras y Nicaragua, que fueron creados por gobiernos generalmente débiles que luchaban por controlar situaciones de crisis con burocracias nacionales

ineficaces. Estos países tenían graves deficiencias en materia de infraestructura de educación y de salud local; sin embargo, la mayoría de los ministerios asignaban la mayor parte de sus presupuestos a los gastos de operación diaria, como salarios, en vez de financiar programas de inversión. Los fondos, a través de su acceso al financiamiento internacional, proporcionaron capital y normas flexibles sobre adquisiciones para las inversiones en infraestructura.

Las estructuras institucionales son diferentes en los países con gobiernos centrales más fuertes o instituciones ministeriales más eficientes, en los que el gobierno nacional ha proporcionado todo o parte del apoyo monetario a los fondos. En Chile, país en el cual los ministerios sectoriales han podido llevar a cabo un amplio programa de provisión de servicios sociales, el FOSIS es una institución permanente que depende en forma directa del Ministerio de Planificación y Cooperación. El personal recibe los mismos salarios que otros funcionarios públicos y se siguen las leyes nacionales sobre adquisiciones.

Costa Rica, México y Colombia siguen un tercer modelo. El enorme Programa de Solidaridad Nacional (SEDESOL) de México tampoco tuvo la autonomía de otros fondos más pequeños. El SEDESOL, que es una fusión de varios programas federales, opera dentro de la estructura ministerial existente, y es presupuestado anualmente por el gobierno mexicano. Los fondos del programa son distribuidos como donaciones federales a los gobiernos estatales y municipales.

La Red de Solidaridad Social de Colombia, creada en agosto de 1994 en respuesta a la insuficiencia de la acción gubernamental en muchas de las comunidades más pobres, forma parte integral de la política social nacional. No reemplaza los programas sociales tradicionales, sino que es una forma de complementarlos y apoyarlos. Aunque los recursos de la Red están combinados con los de otros programas gubernamentales, los beneficios de los programas de la Red están focalizados en los sectores más desfavorecidos.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

En Costa Rica, el Fondo de Desarrollo Social y Subsidio Familiar (FODESAF) no opera en la periferia de la legislación existente, sino que se adecua a las normas que rigen la administración pública relacionadas con la administración de recursos, la contratación de personal y las remuneraciones. La Oficina General de Desarrollo Social y Subsidio Familiar (DESAF), entidad descentralizada que depende del Ministerio de Trabajo, tiene a su cargo la administración general del FODESAF. La DESAF, en conjunto con el Ministerio de Planificación, aprueba anualmente los programas que se financian.

5.2 COOPERACIÓN CON LOS MINISTERIOS SECTORIALES

Ya sean autónomos o parte de la estructura ministerial existente, los fondos financian actividades, como obras de infraestructura social y económica, y con frecuencia debe ser mantenidos y respaldados por los ministerios sectoriales formales. Por eso, antes de aprobar un proyecto, la mayoría de los fondos insiste que debe firmarse un acuerdo entre el fondo y el solicitante, en el que se estipule que el proyecto será operado y mantenido por el solicitante o el ministerio pertinente. En el caso de escuelas y puestos de salud, los ministerios de educación y salud deben acordar proveer el personal y suministros, y con frecuencia se solicita a la comunidad que se comprometa a proveer el mantenimiento. En el caso de la electricidad y el agua, frecuentemente se solicita a la comunidad que proporcione el mantenimiento, y podría tener que pagar un derecho al departamento de agua y saneamiento.

La coordinación ha sido un problema en muchos de los fondos. Por ejemplo, el FSE boliviano intento asegurar la sostenibilidad requiriendo evidencias de la disponibilidad de los costos de operación antes de aprobar los subproyectos. Sin embargo, el FSE no requirió que los organismos solicitantes proporcionaran evidencias de su capacidad para mantener las operaciones del proyecto propuesto más allá del período de asistencia del FSE, En

consecuencia, con frecuencia se mantuvieron las escuelas pero no los puestos de salud. Sin embargo, con el tiempo, Bolivia ha desarrollado mejores relaciones con los ministerios. Una reorganización gubernamental realizada en 1993 colocó al fondo bajo el Departamento de Recursos Humanos. Esta medida redujo la autonomía del Fondo de Emergencia y lo acercó a los ministerios sectoriales. Los planes y las estrategias del FIS (el sucesor del FSE) ahora debe someterse al Consejo Nacional de Políticas Sociales (CONAPSO), uno de cuyos miembros es el Director del FIS. El presupuesto operativo del FIS debe estar integrado al programa de inversiones públicas. La asignación de prioridades geográficas del FIS debe estar de acuerdo con las prioridades de los ministerios sectoriales. Los ministerios garantizan la operación y el mantenimiento de las escuelas y puestos de salud y proporcionan el personal. El FIS garantiza que los proyectos ejecutados por las ONG estén de acuerdo con las normas y las políticas de los ministerios sectoriales.[38]

Honduras también ha experimentado problemas. La información cargada a la boleta señala que: "después de cinco años de existencia, no se habían satisfecho una gran parte de los acuerdos entre el FHIS y los ministerios sectoriales para financiar el personal adicional necesario en los proyectos completados. La falta de cumplimiento se debe principalmente a los restricciones presupuestarias que han impedido que las instituciones públicas lleven a cabo reformas estructurales".[39]

La experiencia del FONCODES de Perú parece ser similar a la de Bolivia. Durante los primeros cinco años, debido a las circunstancias de emergencia y el dinamismo de la institución, el fondo respondió casi inmediatamente a las solicitudes de financiamiento, sin coordinar con los ministerios sectoriales. Esta falta de coordinación dejó obras paralizadas por falta de personal, equipos y presupuesto. Las características y normas técnicas establecidas por los

[38] De Castillo, página 22.
[39] Honduras. Cisneros, página 6.

ministerios sectoriales tampoco fueron tomadas en cuenta. La generación de un gran número de proyectos no operativos en el FONCODES provocó la firma de acuerdos de coordinación y cooperación. Se establecieron normas que requerían que la comunidad presentara un acuerdo con el respectivo sector para proporcionar personal y equipo. Ello ayudó a reducir la incidencia de proyectos no operativos. De hecho, de acuerdo a la última evaluación ex post de proyectos realizada e 1995, sólo el 4 por ciento de los proyectos completados no se están utilizando /y en sólo el 10 por ciento de estos casos, es porque los ministerios no han proporcionado el personal necesario). Con el fin de remediar esta situación, el FONCODES ahora coordina más estrechamente el financiamiento con los respectivos sectores. El FONCODES sólo financiará obras cuya operación haya sido garantizada, y los ministerios sólo garantizarán obras que estén de acuerdo con las políticas y normas sectoriales.

El FOSIS de Chile negocia su presupuesto con el Ministerio de Finanzas. Además ha firmado acuerdos con varios institutos y ministerios para ejecutar programas. Por ejemplo, el FOSIS suscribió un acuerdo con el Ministerio de trabajo para ejecutar un programa de adiestramiento juvenil y ha celebrado un acuerdo con el Ministerio de Educación para ejecutar proyectos dirigidos a los niños de edad preescolar.

El FODESAF de Costa Rica canaliza recursos a instituciones existentes, como el ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, la Caja Costarricense de Seguridad Social y el Banco Hipotecario. El FODESAF ayuda a algunos programas que ya están en funcionamiento y también financia nuevos programas. Los solicitantes de fondos FODESAF debe presentar propuestas a la Oficina General de Desarrollo social y subsidio Familiar (DESAF), que junto con el Ministerio de Planificación aprueba anualmente los programas a ser financiados. Los solicitantes debe presentar propuestas solicitando contribuciones del FODESAF para complementar sus propias contribuciones. El

Contralor General de la República tiene la responsabilidad fiscal relacionada con el uso y el desembolso de los fondos de la DESAF.

La red de Colombia financia las actividades de 13 diferentes programas sociales, la mayoría de ellos dentro de los tradicionales organismos, departamentos o institutos sectoriales como el Organismo nacional de Viviendas de Bajo Costo y Reforma Urbana, o el Departamento de Vivienda de la Caja Agraria. La mayor parte de los programas existían antes de la creación de la red, pero no funcionaban en forma coordinada. De acuerdo con los principios de la red, se crearon foros de solidaridad social para asignar recursos. Estos foros, que actúan como entidades coordinadoras a nivel nacional, departamental y municipal, proporcionan un espacio para la participación de todos los sectores (funcionarios públicos, organismos ejecutores, la sociedad civil, el sector privado y la comunidad). Son los foros quienes deciden las zonas objetivo de los programas de la red.

Por su parte, ha habido poca interferencia de parte de los ministerios sectoriales en la administración de los fondos, y su participación en la solicitud de proyectos ha representado desde el 43 por ciento de todos los proyectos en Nicaragua (Ministerio de Educación) hasta menores niveles de solicitud en otros países.

5.3 RELACIONES CON LOS GOBIERNOS Y LAS COMUNIDADES LOCALES

La evolución de los fondos debe verse dentro del contexto de la modernización del Estado que se está llevando a cabo en la región. Durante los años noventa, ha habido una considerable presión política dentro de los propios países, y por parte de la comunidad financiera internacional, para modernizar el gobierno, es decir, reducir principalmente el papel del gobierno central a la fijación de políticas y normas, transfiriendo al mismo tiempo la responsabilidad de

la provisión de servicios y la construcción de la infraestructura a las entidades regionales, locales o incluso privadas. Dentro de este contexto los fondos están orientándose a los gobiernos o las comunidades locales, no sólo para su participación tradicional en términos de la fijación de prioridades y la selección de proyectos sino también para las actividades de cofinanciamiento y mantenimiento.

El establecimiento de prioridades y la selección de proyectos han sido el enfoque tradicional para involucrar a las comunidades locales. La razón de este enfoque "impulsado por la demanda" es estimular a las comunidades a organizarse y decidir cuál de sus diversas necesidades insatisfechas tiene la mayor prioridad.

El mecanismo a través del cual las comunidades o municipalidades asignan prioridades a las necesidades es diferente en los distintos fondos, pero en general, se ha desarrollado a lo largo del tiempo acercando el proceso a la comunidad. Por ejemplo, en el Fondo Social de Emergencia de Bolivia, la institución solicitante (ONG, cooperativas, organizaciones comunitarias, instituciones municipales, instituciones departamentales y organismos del gobierno central) formulaba una solicitud de financiamiento y en ella debía incluir toda la información pertinente sobre el subproyecto. No era necesario presentar pruebas de que la comunidad se había reunido para asignar prioridades a las necesidades.

En el subsiguiente Fondo de Inversión Social de Bolivia, la participación ciudadana constituía una condición previa para recibir apoyo financiero. Las condiciones para la subvención era: 1) la existencia de una organización comunitaria o vecinal, que pueda interactuar con una ONG si el proyecto es propuesto por una ONG; 2) la comunidad debe estar consciente de las metas del proyecto propuesto y comprometerse a participar en su ejecución. 3) la comunidad debe efectuar contribuciones (generalmente en especie) al

financiamiento del proyecto; 4) la autoridad local debe asignar terrenos o conceder permisos de construcción cuando sean requeridos, y 5) la ONG (si se cuenta con su participación) debe tener una relación establecida con la comunidad beneficiaria, o tener un historial de exitosa participación ciudadana en otras comunidades. El personal del FIS entrevista a miembros de la comunidad representantes de ONG para asegurar que se están satisfaciendo estos requisitos.[40]

Por su parte, en el FONCODES de Perú, la participación directa de la comunidad en el establecimiento de prioridades es uno de los aspectos más importantes de sus procedimiento de operación, La estrategia impulsada por la demanda del FONCODES requiere que las comunidades seleccionen los proyectos en una asamblea comunitaria. Los proyectos luego se preparan y ejecutan por un grupo electivo de miembros de la comunidad, el núcleo ejecutor.

En México, la articulación formal de la demanda comienza con la formación de Comités de Solidaridad, cuyos miembros son elegidos en la asamblea general de la comunidad. En muchos casos, los comités de Solidaridad están integrados por grupos comunitarios establecidos. En general, el comité está integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y hasta otros tres miembros. La asamblea general reviste importancia porque sus miembros pueden revocar la participación, y nombrar nuevos miembros en los Comités de Solidaridad. Una autoridad federal, estatal o municipal debe estar presente en las reuniones de la asamblea general en la que se crea un Comité de Solidaridad. El número de comités formados por la asamblea general en una municipalidad puede depender del tamaño de la municipalidad y el nivel de movilización en el pueblo. Las responsabilidades clave de los Comités de Solidaridad incluyen la promoción de la participación comunitaria, la realización de proyectos con las autoridades gubernamentales, la representación de la

[40] Winkler, 1994.

comunidad frente al gobierno, el mantenimiento de un registro de tareas a llevarse a cabo y del dinero utilizado.[41]

En Chile, donde la descentralización está transfiriéndose a los niveles regional y local, el FOSIS ha ayudado a las comunidades a organizar y diseñar planes de desarrollo. El FOSIS también ha trabajado en metodologías de diagnóstico para la participación popular y en la obtención de información social cualitativa a nivel comunitario.

Este es el caso de Guatemala donde el FONAPAZ ha formulado un diagnóstico municipal y un plan de desarrollo integral para cada municipio donde posee influencia. Los planes poseen la visión de corto, mediano y largo plazos. Esto fue posible debido a la decidida participación de los vecinos de cada localidad, ya que dichos planes fueron formulados con y para las comunidades beneficiarias.

Sin embargo, la implementación de dichos planes rebasa la capacidad de respuesta del FONAPAZ y el FIS. Se requiere del concurso de las otras instancias de gobierno, de las municipalidades y de las organizaciones no gubernamentales que trabajan en dichas áreas para poder dar inicio al proceso de incorporación de dichas localidades al proceso no sólo productivo sino de desarrollo integral.

No siempre resulta claro si los fondos deberían funcionar a través de los alcaldes (como funcionarios electos de las municipalidades) o trabajar directamente con las organizaciones comunitarias. Aunque todavía no se ha decidido cuál es la forma más efectiva de administrar programas descentralizados, están surgiendo algunos patrones:

---

[41] Campbell y Freedheim, op. Cit.

- La mayoría de los fondos se están descentralizando gradualmente para facilitar una relación más estrecha con las municipalidades y las comunidades, y cada vez con más frecuencia los proyectos se aprueban a nivel descentralizado.

- Varias razones impulsan a los fondos a utilizar las municipalidades como sus principales beneficiarios o a trabajar directamente con grupos comunitarios. Por ejemplo, si las municipalidades tienen una fuerte representación de un partido político mayoritario, el fondo puede elegir trabajar a través de la estructura municipal formal.

- En los países con grandes poblaciones indígenas, los fondos pueden ser más efectivos si trabajan con las organizaciones comunitarias indígenas tradicionales en vez de hacerlo con una entidad geográfica o política recientemente creada, como una municipalidad.

5.4 SOSTENIBILIDAD. PARTICIPACIÓN, ADIESTRAMIENTO Y FINANCIAMIENTO

Como era de esperarse, los fondos se han ocupado más de la sostenibilidad de las obras de infraestructura a medida que se ha superado la situación de emergencia social. En un entorno económico y social más normal, muchos fondos se preocupan de que los proyectos no sólo deben proporcionar soluciones a corto plazo en términos de empleo o reparación de infraestructura, sino también ofrecer beneficios sociales a más largo plazo para ser eficaces en función del costo. Por ejemplo, en el caso del FSE de Bolivia, la necesidad de aliviar la emergencia inmediata y generar empleos temporarios tuvo preeminencia sobre la necesidad de construir infraestructura sostenible. Pero, como demostró a una encuesta de subproyectos de salud y educación llevada a

cabo por el FISE en 1990[42] , alrededor del 80 por ciento de los subproyectos de asistencia social y aproximadamente el 95 por ciento de los subproyectos de infraestructura social estaban operando uno de dos años más allá de la fecha de terminación. Según la encuesta, los subproyectos que más probablemente serían sostenibles eran 1) los que contaron con la participación más activa de los beneficiarios; 2) los que fueron llevados a cabo por organismos solicitantes con experiencia previa en la operación de ese tipo de subproyectos y 3) Los que fueron llevados a cabo por organismos solicitantes que contaban con una fuente estable de financiamiento para los gastos recurrentes. Como grupo, los organismos del gobierno central probablemente auspiciaron subproyectos sostenibles; es probable que los proyectos discontinuados fueran solicitados por corporaciones regionales de desarrollo (instituciones gubernamentales regionales) u organizaciones de base popular.

Una evaluación ex post del FHIS de Honduras encontró que "la falta de mantenimiento y sostenibilidad de proyectos era un problema que merecía atención especial.[43] Los resultados de esta investigación revelaron que, a causa de la falta de mantenimiento, el valor actual de los proyectos ea de sólo el 58 por ciento de la inversión. Ello significa que, con un adecuado mantenimiento y materiales de mejor calidad el FIS tendría la capacidad de expandir significativamente el número de proyectos y satisfacer una mayor cantidad de necesidades comunitarias.

La participación y la contribución comunitaria se han convertido en un aspecto central de la operación de la mayoría de los fondos de inversión social. Nuevamente, Bolivia estuvo a la vanguardia en este nuevo objetivo central, y otros fondos la siguieron. Como se mencionó anteriormente, en el caso boliviano, las contribuciones comunitarias al FIS se han convertido en parte del proceso de ejecución de la Ley de Participación Popular de 1993, que distribuye

[42] Informe de Terminación de Proyectos del Banco Mundial, 1992.
[43] Gottret y otros, 1995.

el 20 por ciento del presupuesto nacional a las municipalidades sobre una base per capita. A su vez, las municipalidades planifican su propio programa de desarrollo utilizando al FIS (y otros fondos) como cofinanciadores.

Además, se consideró que las estructuras para el adiestramiento de la comunidad en la participación y el mantenimiento eran débiles y aisladas.[44] El director del FIS de El Salvador dijo que, en el caso de proyectos de letrinas y hornos, no se proporcionó adiestramiento a la comunidad hasta *después* de llevarse a cabo los proyectos, y se observó que las instalaciones no estaban siendo utilizadas y mantenidas en forma adecuada. Aunque el adiestramiento posterior ayudó a incrementar el uso por parte de los beneficiarios, aún se observaba un uso insuficiente de las instalaciones del proyecto. También se destacó la integración de proyectos individuales en los planes y estrategias de desarrollo así como el adiestramiento orientado a la cultura de los beneficiarios.

En general: Los problemas de sostenibilidad de los proyectos provienen de 1) acuerdos incompletos de mantenimiento con las municipalidades; 2) conflictos de intereses en el diseño de los proyectos; 3) falta de supervisión y vigilancia adecuadas; 4) problemas en el diseño de los proyectos, como tasas de subsidios de agua, presupuestos inadecuados y control de materiales; y 5) falta de financiamiento de contrapartida de la comunidad; 6) pérdida del interés por vigilar y preservar el proyecto por parte de los beneficiarios.

5.5 CRITERIOS AMBIENTALES

En la práctica, el impacto de los proyectos sobre el medio ambiente no ha constituido una preocupación central para la mayoría de los fondos. Los fondos tienden a concentrarse en los "productos" inmediatos de los proyectos, frecuentemente ignorando los efectos indirectos a largo plazo sobre la calidad de

vida de las poblaciones destinatarias. Algunos de los proyectos llevados a cabo por los fondos, como los puestos de salud, el control de la erosión y los programas de reforestación, por lo general tienen un impacto neto positivo sobre el medio ambiente. Otros, como los cominos rurales, los sistemas de recolección de desechos, drenajes y pequeñas obras de riego, pueden tener graves efectos negativos sobre el medio ambiente si no se llevan a cabo adecuadas medidas compensatorias. Aunque menos de una cuarta parte de los proyectos deben ser examinados desde el punto de vista ambiental por profesionales en este campo. Muchos diseños de proyectos no consideran las ramificaciones de los efectos ambientales, como la forma en que los proyectos serán utilizados por los beneficiarios, así como los componentes complementarios adicionales que son necesarios para el funcionamiento adecuado del proyecto (por ejemplo, letrinas en las escuelas). Cabe señalar que en general los beneficiarios pobres no tienen capacidad para prever los posibles efectos ambientales positivos o negativos que un proyecto puede tener sobre el bienestar a largo plazo de sus comunidades.

En general, existe una creciente conciencia sobre los temas ambientales dentro de los fondos. Se han incorporado nuevos criterios al análisis de proyectos. Los fondos han preparado manuales, formularios y listas para clasificar subproyectos de acuerdo a su impacto ambiental y para eliminar las operaciones de alto riesgo, los instrumentos a ser utilizados en la evaluación de proyectos, la supervisión y las evaluaciones ex post. La mayoría de los fondos han contratado por lo menos a un especialista ambiental para analizar las propuestas de proyectos. Sin embargo, la tarea de analizar los requisitos y las consecuencias ambientales de los cientos de proyectos que realizan anualmente los fondos frecuentemente abruma al limitado personal que trabaja en este campo. La capacidad de vigilancia y cumplimiento es aún más inadecuada. Obviamente, debe formularse lineamientos simples que conduzcan a objetivos realistas.

---

[41] OEA, 1995.

El FONCODES de Perú está ampliando su cobertura de temas ambientales y se propone proporcionar adiestramiento en este campo a su personal profesional y a los grupos comunitarios. En el caso del FIS de Bolivia, la evaluación de proyectos ya incluye una consideración adecuada de los temas ambientales. En todas las solicitudes de proyectos ya incluye una consideración adecuada de los temas ambientales. En todas la solicitudes de proyectos, deben rellenarse y presentarse formularios preparados por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, y el riesgo de daño ambiental debe ser evaluado por personal calificado. Si el proyecto requiere acción correctiva, la municipalidad debe firmar un acuerdo formal comprometiéndose a ejecutar y financiar las medidas necesarias para reducir el daño ambiental durante las etapas de construcción y operación del proyecto.

El FONAPAZ y FIS de Guatemala no han introducido aún metodologías de evaluación del impacto ambiental generado por los proyectos. Tampoco se han hecho esfuerzos para estimar los costos de mitigación del deterioro del impacto.

El FONAPAZ, si posee un criterio mínimo que aplica en la compra de fincas a poblaciones desarraigadas, donde establece como requisito indispensable para la habilitación de las mismas la reserva forestal de un 10% del tamaño de la finca.

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

- VI -

DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN; HACIA LOS DE DESARROLLO PRODUCTIVO

Casi todos los fondos de la región han expresado el deseo de ampliar su cartera de proyectos directamente productivos, es decir, proyectos como el crédito a microempresas u obras de riego que incrementan la producción. Este deseo es fácil de comprender. Mientras que los pobres aprecian los mejores servicios sociales que reciben de los fondos, y si bien ello seguramente ha mejorado las condiciones de vida, lo que ahora requieren con urgencia y solicitan directamente es una ampliación de las oportunidades de generación de ingresos. Los fondos han procurado satisfacer esta demanda desarrollando diferentes proyectos productivos.

Pero muchos donantes aún no están convencidos de que los fondos sean los mecanismos apropiados para financiar proyectos productivos. Argumentan que los fondos no fueron diseñados para convertirse en bancos de desarrollo para pequeños proyecto. Además, sólo porque los fondos han tenido éxito en respaldar proyectos de infraestructura social y asistencia a corto plazo por su flexibilidad para la contratación de bienes, servicios y personal, ello no significa que serán igualmente eficientes en el respaldo de proyectos productivos viables. En este capítulo se examinan las experiencias de los fondos en este tipo de proyectos, utilizando las experiencias comentadas a través de la boleta, nuestras propias observaciones directas e informes obtenidos de otras evaluaciones.

Los siguientes tipos de proyectos se encuentran en la clase que denominamos productivos:

- desarrollo de microempresas, que constituye la mayor parte de los proyectos productivos de los FIS;

- programas de desarrollo rural integrado (PDRI);
- proyectos directamente productivos en agricultura, ganadería, industria y artesanías;
- infraestructura productiva como mercados y riego, es decir, infraestructura que directamente apoya la producción;
- proyectos de protección ambiental, como la reforestación.

La mayoría de los proyectos productivos son fundamentalmente diferentes de otros proyectos financiados por los fondos. No son bienes públicos como escuelas, puestos de salud o sistemas de agua potable. En cambio, constituyen un tipo de capital que genera un rendimiento privado a quienes los reciben o utilizan, y por los cuales se cobra al usurario, aunque el capital sea donado a la comunidad. El microcrédito constituye un buen ejemplo. Los fondos donan una cantidad de dinero a una ONG u otro intermediario financiero como fondo semilla para un programa de microcrédito. Los usuarios individuales debe amortizar sus préstamos, y las ganancias se utilizan para ampliar la base de fondos a prestarse o para financiar otros programas de desarrollo comunitario. El mismo tipo de patrón puede observase en los sistemas de riego, equipos agrícolas de propiedad comunitaria y ganado para cría. En todos estos casos el FIS debe formular un plan de amortización y la forma de evaluar el riesgo crediticio de los usuarios individuales. Ello obviamente requiere un diferente tipo de experiencia de la que se exige para construir obras de infraestructura social y económica.

6.1 ANÁLISIS DE LAS EXPERIENCIAS DE PAÍSES

El cuadro 6.1 (ANEXOS) presenta dos tipos de datos para los 12 FIS de los que se pudo obtener información. Las primeras tres columnas muestran los gastos totales y productivos de los proyectos y la proporción de gastos totales asignados a actividades productivas. Las columnas restantes indican con una "X" los tipos de proyectos productivos que financió cada FIS. La desagregación cuantitativa de los gastos es imposible con la información disponible.

Como puede verse en el cuadro 6.1, existe una significativa diferencia en los distintos países de la región en cuanto a la magnitud de los inversiones en proyectos productivos. El FONAPAZ de Guatemala, el FOSIS de Chile y el FES de Panamá son los únicos fondos que dedican una parte substancia de sus presupuestos a proyectos productivos, en particular a los programas de crédito y desarrollo rural. En el caso de Chile, una parte del gasto total del FOSIS se destina a programas de microcrédito y se estima que un 13 por ciento se canaliza a proyectos de desarrollo rural, riego, otra infraestructura productiva y pequeños proyectos ambientales como reforestación y recuperación de suelos. Probablemente no sean una coincidencia que dos de estos tres fondos no hayan recibido dinero del Banco Mundial ni del BID, y como consecuencia han estado libres de la presión de los donantes para limitar su inversión en proyectos productivos. Otros seis de los fondos de la muestras gastan el 13 por ciento o menos de sus presupuestos en proyectos productivos. Tres de los 12 fondos de la muestra, los de Haití, la República Dominicana y Uruguay, no han financiado ningún proyecto productivo, pero los dos últimos son los FIS más nuevos que hemos examinado y podrían incluir tales proyectos en el futuro.

En este capítulo se dividen los proyectos productivos de los FIS en dos áreas: desarrollo de microempresas, que reciben la mayor atención por el creciente interés de los fondos en la microempresa, y otras actividades productivas. En los recuadros se destacan algunos de los ejemplos de las mejores prácticas en exitosas actividades productivas de los FIS.

6.2 DESARROLLO DE MICROEMPRESAS: JUSTIFICACIÓN Y EXPERIENCIAS

El desarrollo de microempresas incluye el crédito y los servicios conexos de desarrollo empresarial no financiero. Generalmente se sostiene que ambos son necesarios para que los microempresarios utilicen exitosamente el crédito. Ambos son muy solicitados en comparación con la demanda.

En América Latina y el Caribe, las microempresas se han expandido rápidamente desde la recesión de los años ochenta. Se estima que para mediados de los años noventa, la mitad del empleo se había originado en el sector informal de mocroempresas, y la proporción continúa incrementándose (BID, 1997, página 3). Se cree que la mayoría de los microempresarios y sus empleados son de bajos ingresos y que alrededor de la mitad son mujeres, que se ganan la vida con actividades básicas como ventas callejeras. Para muchos de estos microempresarios pobres, la falta de capital de trabajo constituye un obstáculo clave para la ampliación de sus negocios e ingresos en una medida suficiente como para salir de la pobreza. Como la mayor parte de las microempresas opera fuera del sector formal, no tienen acceso al crédito institucional formal. Los bancos comerciales normalmente evitan los elevados costos de transacción y los riesgos involucrados en el otorgamiento de pequeños préstamos a personas pobres. Además, las reglamentaciones comerciales generalmente hacen imposible que los analfabetos préstamos sin garantías, excluyendo de esta forma a los más pobres.

En consecuencia, la mayoría de los programas microcrédito son operados por ONG, asociaciones comunitarias y otros intermediarios financieros de desarrollo empresarial como adiestramiento transferencia de tecnología, asistencia en comercialización, asesoramiento, consultas e información para respaldar el uso exitoso del microcrédito. A pesar del reciente incremento de los

programas para microempresas, los análisis concluyen que sólo el 5 por ciento de los empresarios y productores de bajos ingresos de la región tiene acceso al crédito del sector formal. Los restantes son autofinanciados o utilizan crédito a corto plazo y muy alto interés de prestamistas locales. Una porción aun más pequeña recibe asistencia no financiera (BID, 1996).

6.3 MICROCRÉDITO

Dada la escasez de microcrédito y su potencial para reducir la pobreza, algunos FIS lo han financiado y otros se muestran interesados en hacerlo. Ocho de los 12 FIS de la muestra presentados en el cuadro 5.1 ya han encarado actividades de microcrédito. Si bien no contamos con datos desagregados, se estima que la mayor parte de los fondos asignan menos del 5 por ciento de sus presupuestos al microcrédito, con la excepción del FOSIS de Chile y el FONAPAZ de Guatemala, como se mencionó anteriormente.

En general, los resultados del microcrédito financiado por los FIS en América Latina y el Caribe no son concluyentes, como tampoco lo san los de las operaciones de microcrédito que se llevan a cabo fuera de los fondos. Entre los ocho fondos de la muestra que financian microcrédito, se tiene información que el FES de Bolivia, el FOSIS de Chile, el FONAPAZ en Guatemala y el FHIS de Honduras han mostrado resultados satisfactorios. En el FISE de Ecuador, el FONCODES de Perú y el FES de Panamá los resultados han sido desiguales. Con la información que se cuenta, sólo se considera que no han tenido éxito los programas de microcrédito del FIS de El Salvador. Debido a la poca capacidad de pago, por un lado; y a la poca eficacia en los sistemas de recuperación, por otro.[45]

[45] De castillo, op. Cit. P. 21.

La falta de datos sobre el impacto constituye una grave debilidad en las operaciones de microcrédito de los fondos. Algunos programas, como el PSI de Honduras, han instalado sofisticados programas de computación en oficinas intermediarias para vigilar el impacto, pero los datos todavía no se obtienen o analizan en forma suficientemente vigorosa como para generar resultados. Hace un año , el FOSIS de Chile estableció un departamento de evaluación para observar el impacto de los proyectos, pero aún está desarrollando su metodología, el Ministerio de Planificación, el cual está afiliado el FOSIS, está por iniciar la primera evaluación ex post de las actividades del fondo. La observación sistemática del impacto es crítica para permitirnos evaluar el verdadero efecto de estos programas sobre el bienestar social y los ingresos, y para cualificar los beneficios económicos, como el número de empleos generados.

Los FIS nunca prestan dinero directamente. Los FIS siempre han canalizado recursos a los prestatarios pobres a través de organizaciones financieras intermediarias. Nunca han actuado como bancos, ni tampoco deben hacerlo, ya que carecen de experiencia bancaria. Los recursos que ha invertido los fondos en los programas de microcrédito son donaciones, y no préstamos. Sin embargo, se exige que las personas que reciben el crédito de las ONG financieras intermediarias amorticen sus préstamos.

Si los FIS han de financiar actividades de microcrédito, es crítico que continúen manteniendo un personal experto en la identificación de los mejores intermediarios financieros, que a su vez seleccionan los prestatarios apropiados. Los datos indican que los FIS frecuentemente emplean los mismos intermediarios financieros respaldados por organismos de desarrollo como el BID. Por ejemplo, Banco Sol, y PRODEM en el caso del FIS de Bolivia, el Banco de Desarrollo en el caso del FOSIS de Chile, BANCAFE en Guatemala y FINCA en el caso del FHIS de Honduras. La justificación del apoyo de los FIS de las mismas

organizaciones que ya reciben préstamos del Banco es que amplía el capital disponible para otorgar crédito a más microempresarios.

La mayor parte de los FIS financia a unos pocos intermediarios financieros conocidos. Entre los FIS examinados, sólo el FHIS de Honduras estaba canalizando dinero para microcrédito a docenas de intermediarios financieros, demasiados para asegurar una alta calidad. El FHIS indicó que comenzarían a vigilar a los intemediarios con más cuidado para reducir el número de intermediarios que respalda.

Los prestatarios de microcréditos de los FIS, aún los más pobres, obtienen préstamos a tasa de interés de mercado o más altas para cubrir el elevado costo de transacción de los pequeños préstamos y a veces para contribuir a programas de ahorro obligatorio. Esta práctica se basa en la enseñanza general de que al requerir a los prestatarios, incluso los más pobres, que amorticen sus préstamos a tasa de mercado, se estimula un uso más cuidadoso de los préstamos y los pagos en general se desalienta a otras personas más necesitadas a que procuren acceder a los fondos.

Sin embargo, los FIS generalmente subsidian intermediarios financieros. Existen diferentes opiniones sobre esta práctica. El documento de estrategia del BID sobre microempresas correspondientes a 1994 señalaba que los intermediarios no deberían recibir subsidios porque éstos crean desincentivos para mantener el valor de los préstamos y convertirse en autosuficientes. No obstante, el banco continúa subsidiados durante los años iniciales hasta que sean autosuficientes (Counts, 1996)[46]

[46] El PRODEM de Bolivia estima que necesitarán por lo menos diez años para llegar el punto de equilibrio El Grameen Bank de Bangldesh tardó siete años para llegar al equilibrio y 17 años para obtener utilidades, principalmente porque siguió estableciendo nuevas sucursales para alcanzar a nuevos prestatarios más alejados, proceso que recientemente abandonó para otorgar nuevos préstamos a los prestatarios existentes como una estrategia más efectiva para reducir la pobreza. Grameen otorga préstamos a más de dos millones de persona pobres en Bangladesh, pero aún depende de fondos externos para poder hacerlo (Counts, página 33; véase también Bornstein).

Las tasas de amortización son excelentes en la mayor parte de los programas de microcrédito de los FIS, aunque no en todos. En los programas formales y semiformales financiados por el FOSIS de Chile, el FHIS de Honduras, el FIS de Guatemala y en los programas de crédito rural apoyados por el FONDOCES de Perú, las tasa de amortización varían entre el 24 y el 27 por ciento, tasas de las que cualquier banco se enorgullecería. Estas elevadas tasas de amortización frecuentemente atribuibles a prestatarios en grupos de solidaridad que insisten e penalizar a quien no cumple para asegurar su propio acceso a los préstamos.

En contraste, se han observado altas tasas de incumplimiento en los programas de microcrédito de los FIS de Ecuador, El Salvador y en las operaciones de crédito urbano en Perú. Ello se debió a que los prestatarios y los intermediarios supusieron que el crédito era una donación, una vez de un préstamo, ya que el GIS estaba asociado con donaciones. Por esta razón se elimino el programa de microcrédito de FONCODES en Lima. Gran parte del programa de El Salvador fracasó de igual forma. Podrían evitarse tales fracasos informando claramente a los prestatarios y a las organizaciones intermediarias acerca de los términos de amortización e incorporando claros desencentivos para el incumplimiento.

En materia de género, los programas de microcrédito, incluso los que son financiados por los FIS, tienden a mostrar un sesgo positivo en favor de las mujeres. En la región IV, una de las más pobres de Chile, y en los programas de microcrédito del FHIS en Honduras, el 60 por ciento de los beneficiarios del microcrédito son mujeres. Ello se debe a la elevada tasa de amortización de las mujeres, aunque tienen menos educación formal y necesitan más adiestramiento informal para realizar actividades productivas. Con frecuencia las mujeres prestatarias utilizan sus préstamos para comercializar actividades domésticas

como la cocina y la costura, mientras que los hombres tienden a desarrollar industrias que utilizan madera y metales.

En términos generales podemos concluir con las siguientes ideas:

Los proyectos productivos de infraestructura y medio ambiente de los FIS generalmente generan empleos a corto plazo y mejoran los rendimientos y los ingresos a largo plazo. Ejemplos de ellos son los proyectos de construcción de infraestructura financiados por el FONAPAZ en las anteriores zonas de guerra de Guatemala, por el FONCODES en Ayacucho, Perú y por el FOSIS en Maule Chile, así como los proyectos de reforestación auspiciados por el FES de Bolivia en Potosí y por el FONCODES de Perú en Lachaqui. Estos proyecto generaron empleos durante períodos que van de unos pocos meses a dos años. Además todos originaron beneficios a largo plazo incrementando los rendimiento y los ingresos, y tuvieron otros efectos multiplicadores positivos. Por ejemplo, un beneficio secundario del proyecto de riego del FONAPAZ fue la introducción del servicios de agua potable sin la necesidad de una gran inversión adicional.

En general los proyectos productivos (como todos los otros) funcionan mucho mejor cuando cuentan con una fuerte participación comunitaria, especialmente desde el principio.

- VII -

EL FUTURO DE LOS FONDOS DE INVESIÓN EN AMÉRICA LATINA

7.1 TEMPORALIDAD O PERMANENCIA DE LOS FIS

En la actualidad, la mayor parte de los fondos son temporarios. La mayoría fueron creados como respuesta de emergencia al fuerte incremento de la pobreza experimentado durante los años ochenta y a los programas de ajuste estructural llevados a cabo en la región durante los años noventa.[47] Varios de los fondos (Bolivia y Ecuador) se denominaron fondos de emergencia. Como se indicó anteriormente, el objetivo formal de estos fondos generalmente fue proteger a los pobres de los ajustes. Muchos han llegado a la conclusión de que una vez pasado el ajuste o la recesión, un país ya no necesitaría un fondo y estaría ser disuelto. Sin embargo, ésta es una percepción errónea de la situación, así como de lo que lograron los fondos durante el período de ajuste.

Para los pobres en la mayoría de los países de la región, el ajuste no es la emergencia. La emergencia es la falta de servicios sociales básicos y oportunidades de empleo a un salario que no sea de pobreza. Desafortunadamente, esta emergencia persistirá mucho tiempo después de que se termine el ajuste, y en consecuencia, seguirá existiendo la necesidad de los fondos o de algún mecanismo que los sustituya, La vida de los fondos no debe vincularse al ajuste porque mientras existan significativas necesidades básicas sin satisfacer en un país o un gran segmento de la población en la pobreza,

[47] Por ajuste entendemos aquí, las medidas de reducción del déficit, privatización, liberalización económica y eliminación de los controles sobre precios y subsidios del gobierno que, en conjunto, frecuentemente se denominan el "Consenso de Washington". No nos referimos a los ajustes inducidos por la balanza de pagos de principios de los años ochenta. Estos ajustes produjeron graves recesiones y grandes incrementos de la pobreza en casi todos los paises de la región. Véase Morley (1994).

seguirá existiendo una demanda por el tipo de actividades que llevan a cabo los fondos.

Sin embargo, en la actualidad no existe ningún programa o modelo que indique cómo un fondo temporario o de emergencia debería adaptarse a las circunstancias cambiantes, qué papel debe desempeñar el gobierno si se convierte en permanente y cuáles deben ser sus objetivos. Los gobiernos de América Latina, por la forma en que están constituidos, cuentan con pocos organismos a través de los cuales puedan canalizar recursos y servicios a los pobres. La mayor parte de los beneficios gubernamentales se orienta a las comunidades que se encuentra en situación más ventajosa. Los fondos de inversión social pueden considerarse como un intento por corregir este sesgo, aunque principalmente con recursos externos. Representan un invento social latinoamericano que ha sido copiado en todo el mundo: una institución gubernamental cuyo objetivo fundamental es la reducción de la pobreza y que complementa otros programas políticas gubernamentales para ayudar a los pobres. Constituyen una respuesta a un problema permanente y como tales representan una parte importante del intento por mejorar la equidad en las sociedades de América Latina. Dada la gravedad del problema de la pobreza, existe una amplia justificación para transformar los fondos temporarios en instrumentos permanentes del gobierno.

El FIS de Guatemala posee un período estipulado de funcionamiento (7 años) y el FONAPAZ pretende concluir sus acciones una vez concluidos los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz en los que su participación es imprescindible.

No obstante lo anterior, los FIS deberían tardar hasta el momento en que las Instancias Regulares de Gobierno recobren su papel protagónico en la Administración Pública en lo relativo a la prestación de servicios y generación de empleos. Al haber ministerios eficientes se elimina la necesidad de los FIS.

7.2 LA IMPORTANCIA DE INCREMENTAR EL FINANCIAMIENTO NACIONAL

En la actualidad, la mayoría de los países depende del financiamiento externo para las operaciones de los fondos, como lo hacen en general para una gran parte de las inversiones sociales. Con pocas excepciones, los gobiernos han financiado menos del 20 por ciento de las operaciones de los fondos (véase cuadro 3.1). Si se quiere que los fondos se conviertan en instituciones permanentes, su supervivencia dependerá de un flujo constante de recursos financieros, de los cuales una mayor proporción debería provenir de fuentes nacionales. Deben explotarse tres fuentes de financiamiento identificadas por el BID[48]:

1. Será necesario incrementar las asignaciones presupuestarios del gobierno para que los fondos se conviertan en instituciones sostenibles. El financiamiento externo no puede continuar determinando la supervivencia de los fondos de inversión. Los fondos representan un compromiso en favor de una mayor canalización de recursos a los pobres. A largo plazo, los contribuyentes locales deben aportar un porcentaje mayor del costo.

2. La participación de los beneficiarios en el costo del financiamiento de las operaciones de los fondos, la provisión de mantenimiento de los proyectos y el pago de tarifas por parte de los usuarios han demostrado ser factores conducentes a una mayor efectividad y sostenibilidad de los proyectos. Sin embargo, la contribución que pueden realizar los muy pobres es extremadamente limitada y a veces constituye un impuesto regresivo.

3. Seguirá necesitándose apoyo significativo de organismos gubernamentales externos, ONG's e instituciones financieras internacionales, particularmente en los países más pobres. Los fondos han demostrado una notable capacidad para proveer infraestructura social a los pobres en forma relativamente



eficiente y transparente. Estas operaciones han mejorado las condiciones de vida de los pobres y se las debe seguir apoyando. Sin embargo, resultará difícil mantener un financiamiento sostenido de los fondos a partir de fuentes externas, particularmente en un mundo de reducidos recursos internacionales de ayuda. La confianza y la disposición a ayudar de la comunidad donante se verían significativamente incrementadas mediante un mayor apoyo financiero local de los fondos.

7.3 MAYOR FLEXIBILIDAD DE LAS ACTIVIDADES DE LOS FONDOS

Si un fondo se convierte en una unidad permanente del gobierno, ¿qué tipo de actividades debería llevar a cabo aquél y qué deberían respaldar los donantes externos? Sostenemos que el aspecto fundamental debería ser la flexibilidad. El objetivo de los fondos de inversión social es reducir la pobreza. La forma en que se cumple ese objetivo y cuáles actividades resultarán más efectivas para lograrlo depende críticamente de la situación local. Como se ha visto, muchos fondos se han concentrado en la construcción de obras de infraestructura social a pequeña escala. Generalmente ello se debió a que dicho infraestructura se necesitaba en las comunidades pobres y también a que resultaba relativamente fácil proveerla rápida y eficientemente. Pero en otros países, como Chile y costa Rica, los fondos no construyeron escuelas o puestos de salud porque no se necesitaban o porque existían otras unidades de gobierno capaces de proveerlos. Ello dejó al FOSIS y al IMAS en libertad para llevar a cabo otras actividades destinadas a ayudar a los pobres.

La construcción de escuelas y puestos de salud o la administración de programas de adiestramiento no constituyen el propósito de los fondos de inversión social. Su objetivo no puede decidirse anticipadamente o sin referencia a las condiciones locales. Los fondos deben contar con bastante libertad para

[48] BID: Informe anual sobre los fondos sociales, 1996.

seleccionar el tipo de proyectos y actividades que mejor satisfagan las necesidades de los pobres, dada la existencia de otros programas y políticas gubernamentales.

7.4 MAXIMIZACIÓN DE LOS BENEFICIOS PARA LOS POBRES EN LOS PROYECTOS DE LOS FONDOS

El propósito fundamental de todos los proyectos de los fondos debe ser maximizar el beneficio a los pobres. Ese beneficio proviene de la operación del proyecto, no del ingreso generado durante la construcción. En la selección de proyectos, los administradores de los fondos deben recordar que el objetivo no es la construcción, sino los servicios que se proveerán como consecuencia de la construcción. Estas prioridades sólo deberían revertirse en graves emergencias.

Algunos fondos han mostrado una tendencia a concentrar sus actividades en la construcción de escuelas y puestos de salud. Ello es verdad incluso en países donde los fondos se limitan al reemplazo y no a la expansión de la cobertura causa de las limitaciones presupuestarias de los ministerios pertinentes. Sospechamos que en parte ello se debe a que las escuelas y los puestos de salud pueden construirse fácil y rápidamente, satisfaciendo de esa forma la demanda de acción por parte de los gobiernos y de un rápido desembolso por parte de los donantes. Cabe preguntarse si éste es el uso más productivo de los recursos de los fondos.

Por ejemplo, en el caso de los proyectos de construcción de escuelas, el propósito es supuestamente mejorar la calidad de la educación de los pobres. Pero al decidir asignar una parte de los recursos de educación al fondos y otra al ministerio de educación, se incrementa el riesgo de una asignación óptima. Los ministerios debe preocuparse de proveer servicios en la forma más eficiente posible. Ello significa, entre otras cosas, equilibrar los gastos de capital y los

gastos corrientes. Pero los fondos sólo se preocupan del problema del gasto de capital. No tiene que pensar si los fondos que se utilizan en la modernización de una escuela primaria podrían haberse utilizado mejor adquiriendo techos o en salarios para los maestros. Tampoco tienen que considerar una estrategia para la ubicación óptima de todas las escuelas de la nación o del país. No comparan el beneficio neto de colocar una escuela en una comunidad que la solicita en otra que no la solicita, posiblemente porque esa otras comunidad no contaba con el motor adecuado. Los ministerios se ven obligados por sus responsabilidades a enfrentar la totalidad del problema de la provisión de servicios, mientras que los fondos no tienen necesidad de hacerlo. En todos los países, el ministerio pertinente debe aprobar el financiamiento de los proyectos antes de llevarlos a cabo. Pero eso no resuelve el problema, porque el ministerio no tiene la opción de utilizar esos recursos para otro propósito. Los fondos han satisfecho eficazmente los deseos de las comunidades pobres. Pero en el largo plazo sería más lógico que los fondos enseñaran a los ministerios sectoriales cómo responder más eficazmente a las necesidades locales y cómo construir proyectos eficientemente.

Adicionalmente, la duración de los fondos sociales estará en función de otras variables como la modernización del Estado, la descentralización y la desconcentración de la gestión pública. Asimismo, debe tenerse en cuenta que los fondos deben ir abriendo la brecha para que tanto las instituciones regulares como las mismas comunidades vayan estrechando sus lazos de mutua confianza a fin de despertar la credibilidad en las instituciones de Estado y en los mismos ciudadanos con una visión más solidaria.

Por último, es deber del autor advertir sobre otra posibilidad que le esperaría a los fondos sociales. Esta posibilidad hace peligrar los más de diez años de tecnología social que este trabajo trata de rescatar: se trata de la politización de los FIS.

El retroceso al paradigma del clientelismo político significaría, parafraseando a Nelsón Amaro, "*Ver a lo social como susceptible de ser manipulado con propósitos electorales o de apoyo político, exclusivamente. Los recursos son asignados con base a demandas conectadas a partidos de turno. Es inmediatista y prácticamente no planifica. Este sistema es utilizado, generalmente, en los primeros años de revoluciones triunfantes*".[49]

[49] Amaro Nelsón, Descentralización y participación popular en Guatemala. P. 4.

- VIII -

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Los fondos de inversión social han constituido un esfuerzo imaginativo para hacer que las acciones y los recursos gubernamentales resulten más beneficiosos para los pobres. Han desarrollado con éxito sistemas simples de focalización en base a las necesidades insatisfechas y los han utilizado para prever servicios e infraestructura social significativos a las comunidades pobres y menos atendidas. Indudablemente, los fondos han tenido un impacto positivo sobre el bienestar de la mayoría de las comunidades en las que se han ejecutado proyectos. Cientos de miles, de niños se han beneficiado de una mejor infraestructura escolar y materiales escolares básicos. Se han construido sistemas de agua y saneamiento seguros en comunidades rurales que carecían de ellos, y se ha mejorado significativamente el acceso a la atención de salud.

2. Los fondos constituyen un instrumento para complementar otras medidas y programas gubernamentales destinados a reducir la pobreza. Representan un esfuerzo por canalizar más recursos y asistencia a los pobres. En su mayor parte lo han hecho a través de proyectos de construcción de infraestructura social y económica en pequeña escala. Sin embargo, los proyectos no constituyen el objetivo de reducir la pobreza en ciertas circunstancias. El éxito de los fondos no debe medirse por la cantidad de proyectos que construyen, sino por la medida en que sus operaciones mejoran las condiciones de vida de los pobres.

3. Los fondos, en términos generales, han demostrado ser buenos y eficientes proveedores de infraestructura social y económica para los pobres. Ciertamente, ésta es una finalidad meritoria, y ha tenido un importante impacto sobre el acceso a escuelas, puestos de salud y agua e muchas zonas pobres

de la región. Quizá el aspecto más importante sea que los fondos hayan sido percibidos por los pobres y otros ciudadanos como un esfuerzo efectivo y de buena fe por hacer algo en favor de los pobres, así como un intento por revertir las flagrantes desigualdades entre el ingreso y el acceso a los servicios en los países de la región. Además, los fondos han tenido un impacto positivo sobre la vialidad de los gobierno locales y las organizaciones comunitarias, y han servido como modelos para otros programas orientados a los pobres.

4. Los fondos no debe reemplazar al sector público en las tareas que son inherentes a la responsabilidad del gobierno. Hacerlo podría socavar las actuales reformas del sector público y los programas de fortalecimiento institucional. Un objetivo central de los fondos debe ser fortalecer y ampliar en vez de reemplazar el papel de la instituciones del Estado en el campo social. Las carteras de los fondos indudablemente continuarán incluyendo proyectos como la construcción de escuelas y puestos de salud, si pueden llevarse a cabo más rápida y efectivamente fuera de los organismos tradicionales de ejecución del gobierno. Sin embargo, ello debe considerarse una solución intermedia hasta que los procedimientos de administración y operación desarrollados por los fondos puedan ser transferidos a los ministerios sectoriales y las municipalidades.

5. Los fondos deben dedicar más recursos al adiestramiento y el desarrollo comunitario. Ello contribuirá a garantizar que los proyectos sean sustentables después de su construcción, y también ayudará a las comunidades pobres a aprender la forma de defender sus propios intereses y obtener fondos de los gobiernos locales o nacionales para mejoramientos comunitarios. En un sentido más estricto, la promoción el adiestramiento asegurarán que las comunidades muy pobres puedan presentar con éxito solicitudes de proyectos al fondo. Sin embargo, esa meta puede y debe ampliarse para incluir otros programas gubernamentales.

6. Los fondos deben incorporar sistemas de evaluación para analizar el impacto ambiental de los proyectos. Debe intensificarse los programas concientización y adiestramiento.

7. Las mujeres representan un porcentaje desproporcionadamente alto de los pobres en los países latinoamericanos. En consecuencia, los mecanismos de focalización de los fondos deben dar mayor preferencia a las mujeres como beneficiarias. Es decir, el empleo generado no debe estar sesgado en contra de la participación de las mujeres, y las mismas deben ser remuneradas en forma más equitativa y recibir una mayor proporción de los beneficios proporcionados por los proyectos. Además, los fondos se beneficiarían de una mayor utilización del potencial que ofrecen los grupos de mujeres para llevar a cabo proyectos directamente productivos. Las mujeres han demostrado ser administradoras más responsables de los ingresos y buenas socias para la organización y la administración de pequeñas empresas.

8. Los mecanismos para el rápido desembolso de donaciones para proyectos a la municipalidades pobres presenta un obvio potencial para el padrinazgo partidario, particularmente durante los períodos de elecciones. Para reducir el manejo inapropiado de recursos financieros, resulta crucial adoptar criterios de selección transparentes y objetivos. Además, para asegurar el apoyo a largo plazo de los fondos por parte de los donantes internacionales, es importante que el personal técnico no sea tratado como funcionarios designados políticamente, que puedan ser cambiados por cada nuevo gobierno.

9. Si se desea que los fondos constituyan un instrumento viable a largo plazo para la reducción de la pobreza, el Banco necesita ser más flexible en cuanto al tipo de proyectos y actividades que financiará. Lo que resulte efectivo y tenga un impacto sobre la pobreza dependerá críticamente de las condiciones

locales. No existe un plan maestro de actividades que pueda diseñarse en Washington y ejecutarse exitosamente en toda la región. Los funcionarios locales deben tener más libertad para experimentar soluciones innovadoras. No es causalidad que algunos de los fondos más exitosos e innovadores con el mayor apoyo político sean los que no han recibido apoyo externo, con todas las normas y limitaciones que ello implica.

10. Finalmente, los fondos sociales no deben ser vistos como una solución definitiva a todos los problemas institucionales y sociales de los países de América Latina y El Caribe puesto que no van a remplazar al Estado ni a las instituciones públicas. Los fondos son el desarrollo de una experiencia que debe ser tenida en cuenta al momento de buscar la solución a los problemas estructurales de las instituciones tradicionales del sector público. Los fondos constituyen una propuesta de coyuntura de la cual hay mucho que aprender.

ANEXOS

CUADRO 3.1
Fuentes de financiamiento de los fondos de inversión social*
(en millones de dólares)

	BID	BANCO MUNDIAL	OTRAS EXTERNAS	LOCAL	TOTAL	PROPORCION DE FUENTES EXTERNAS (%)
BOLIVIA						
FSE (1986-91)	38,7	38,9	92,3	25,4	195,3	87
FIS(1991-95)	60,0	70,6	66,6	22,3	219,5	90
CHILE**						
FOSIS(1991-95)	16,0		50,0	250,0	316,0	11
COLOMBIA						
RED SOLIDARIADAD (1995-96)	250,0			1.005,0	1.255,0	20
REPUBLICA DOMINICANA						
PROCOMUNIDAD(1995-96)	30,0		11,0	3,3	44,3	93
ECUADOR						
FISE (1991-95)	30,0	30,0	43,8	5,3	109,1	95
EL SALVADOR						
FIS (1990-95)	153,7		38,9	20,0	212,6	91
GUATEMALA						
FONAPAZ (1991-96)	50.0	30.0	8,0	59,5	67,5	26
FIS (1992-95)	42,3	20,3	47,0	13,3	122,6	89
GUYANA						
SIMPAP (1990-96)	33,3	11,7		3,4	48,4	93
HAITI						
FAES (1995-96)	39,4	11,6		3,0	54,0	94
HONDURAS						
FHIS (1990-95)	71,5	57,8	42,7	41,0	213,0	81
NICARAGUA						
FISE (1991-96)	63,6	63,5	100,5	23,0	250,6	91
PANAMA						
FES (1991-95)	38,3		43,4	21,0	102,7	80
PARAGUAY						
PROPAIS (1996)	28,0			3,0	31,0	90
PERU						
FONCODES (1991-96)	254,0	250,0	14,0	372,0	890,0	58
TOTAL	1.301,8					

* Los datos no relacionados con el financiamiento del BID son incompletos. En algunos casos el financiamiento local incluye solamente fondos de contrapartida de las operaciones de préstamos del BID.

**No ha habido operaciones de préstamos del BID para el FOSIS de Chile, aunque el FOSIS ha ejecutado el componente de adiestramiento juvenil de US$4.4 millones de la operación de

CUADRO 3.2
Distribución de la cartera de los fondos de inversión social
(porcentajes)

	Infraestructura económica	Infraestructura social	Proyectos productivos	Otros(1)	Desembolsos totales (millones de US$)
BOLIVIA					
FSE (1986-91)	44	43	3	9	195
FIS (1991-95)		85		15	158
CHILE					
FOSIS(1991-95)			46	54	179
REPUBLICA DOMINICANA					
PROCOMUNIDAD (1995-96)					15
ECUADOR					
FISE (1993-95)	11	85	4		106
EL SALVADOR					
FIS (1990-96)		84	13	3	137
GUATEMALA					
FONAPAZ (1991-96)			62	33	32
FIS (1993-95)	3	62	2		32
HAITI					
FAES (1995-96)	26	67		7	16
HONDURAS					
FHIS (1990-95)	10	65	7	18	108
NICARAGUA					
FISE (1991-94)	19	63	1	17	94
PERU					
FONCODES (1991-96)	22	53	13	12	644
PANAMA (2)					
FES (1991-96)					59
URUGUAY					
PRIS/FAS (1991-95)					88

Fuente: BID
(1) Consiste casi enteramente en asistencia social, e incluye adiestramiento.
(2) En Panamá, la asistencia social está clasificada junto con la infraestructura social.

Cuadro 4.1
Indicadores del éxito en la focalización

Bolivia (FIS)	El 31% de los gastos alcanza a las provincias más pobres, el 36% va a provincias no pobres. Un incremento en la actividad de promoción durante los últimos años aumentó al 71% el porcentaje de proyectos en ejecución que se realizaban en regiones pobres en 1996. El 83% de los proyectos son en zonas rurales (Castillo, p. 40)
Chile (FOSIS)	En un estudio de 180 proyectos, el 10% se canalizó a los extremadamente pobres, y el 58% benefició a los pobres o extremadamente pobres, sólo el 18% a los no pobres. Estos representan principalmente crédito a microempresas y pequeños proyectos de riego (Raczynsi), 1996, p. 69).
Rep. Dominicana (PROCOMUNIDAD)	Todos los beneficiarios se encuentran debajo del umbral de bajos ingresos de US$ 1.040 (BID, 1994b.)
El Salvador (FIS)	El 26% de los recursos se dirigió a las cinco (de un total de 14) provincias más pobres, el 46% a las cuatro más ricas (1990-95). Esto se compara con una asignación indicativa basada en el número de pobres (1990) del 38% a los cinco provincias más pobres y el 30% a las cuatro más ricas (González-Polio, p. 21-22). En un estudio de beneficiarios, basado en una encuesta, se estima que el 60% de los beneficiarios de los proyectos del FIS eran pobres (con un ingreso familiar de menos de US$ 172 por mes) (González-Polio, p. 19)
Guatemala (FONAPAZ)	El FONAPAZ sólo opera en las zonas afectadas por la guerra civil. Todas estas zonas son pobres o extremadamente pobres. El 90% de sus proyectos son rurales. Opera en nueve departamentos, incluyendo dos de los más pobres, Huehuetenango y El Quiché. Los proyectos han alcanzado las zonas más aisladas con grandes concentraciones de indígenas (González-Polio, p. 10).
Guatemala (FIS)	El 20% de los gastos se canalizó a las 30 municipalidades más pobres, el 32% a las siguientes 64. Sólo el 2% fue a las 18 municipalidades más ricas. Los desembolsos reales excedieron las asignaciones planificadas para la tercera parte más pobre del país (BID , 1996b).
Haití (FAES)	El 73% de los proyectos están concentrados en tres de los nueve departamentos haitianos, los más accesibles a la capital. En conjunto, los otros seis departamentos con el 47% de la población y el mayor grado de pobreza sólo recibieron el 31% de todos los compromisos financieros. El 70% de todos los proyectos eran rurales (Dares, p. 15).
Honduras (FHIS)	La división de los recursos del FHIS entre las diferentes municipalidades está determinada por el número de pobres que contienen, sin referencia a la presentación de proyectos. O sea, las asignaciones presupuestarias ex ante y ex post son iguales (Cisneros, 1996, p. 9).
Nicaragua (FISE)	El 84% de los proyectos están en zonas de alta o extrema pobreza. El 15% de la población que vive en las zonas más pobres recibieron US$32 per cápita, los siguientes recibieron US$ 27 y los más ricos US$ 13 (Blum, 1996, p. 11)
Perú (FONCODES)	El 75% de los recursos se canalizó a los distritos pobres y muy pobres, con un 5% adicional asignado a los distritos extremadamente pobres. En términos per cápita, los distritos más pobres recibieron US$ 57. Los distritos más ricos sólo recibieron US$ 2,6. Alrededor del 65% de los proyectos del FONCODES fueron en zonas rurales. Alrededor de la mitad de los beneficiarios de los proyectos fueron personas indígenas (Moncada, p. 42-3).

Fuente: BID

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

Cuadro 4.2
Desembolsos anuales de los Fondos por persona pobre y como producto del PIB

	US$ por año por persona pobre	US$ por año como proporción del PIB (%)
BOLIVIA		
FSE (1986-91)	9	0,8
FIS (1991-96)	7	0,5
CHILE		
FOSIS (1991-95)	30	0,1
REP. DOMINICANA		
PROCOMUNIDAD (1995-96)	7	0,1
ECUADOR		
FISE (1991-95)	6	0,2
EL SALVADOR		
FIS (1990-96)	11	0,4
GUATEMALA		
FONAPAZ (1991-96)	3	0,2
FIS (1994-95)	3	0,2
HAITI		
FAES (1995-96)	3	0,5
HONDURAS		
FHIS (1990-95)	7	0,7
NICARAGUA		
FISE (1991-94)	11	1,1
PERU		
FONCODES (1991-95)	11	0,3
PANAMA		
FES (1991-95)	16	0,2
URUGUAY		
PRIS/FAS (1991-95)	62	0,2

FUENTE: BID
Nota: Desembolsos promedio por año, divididos por el número de pobres.

Cuadro 4.3
Creación de empleos de los fondos de inversión social

Bolivia (FES)	21.000 por año entre 1988 -89 (Jorgensen y otros, p. 3).
Bolivia (FIS)	Alrededor de 2.400 empleos por año, de los cuales alrededor de 1.700 fueron de mano de obra no calificada (De Castillo, p. 36).
Chile (FOSIS)	Insignificante al nivel nacional (Raczynki, 1996, p. 68).
Rep. Dominicana (PROCOMUNIDAD)	n.d.
Ecuador (FISE)	Alrededor de 5.000 persona-años de mano de ora no calificada, más de 850 persona-años de mano de obra calificada entre 1993-95 (FISE, 1995, Informe, p. 42).
El Salvador (FIS)	5.500 personas-años durante el período 1991-95 (González Polio, p.15)
Guatemala (FONAPAZ)	n.d.
Guatemala (FIS)	7.1 persona-años de empleos, principalmente mano de obra no calificada en 1995 (FIS, Memoria de Labores 1995, p. 27).
Haití (FAES)	En 1995, los 200 proyectos completados crearon aprox. 8.000 persona-años de empleos (Draper, p.13).
Honduras (FHIS)	Alrededor de 14.000 por año entre 1990-94 (Banco Mundial, SAR, 1995, 2.14).
Nicaragua (FISE)	13.1 persona-años entre 1991-95, 5.600 de ellos en 1995 (Blum, 1996, 3.23).
Perú (FONCODES)	19.0 por año entre 1991-95 (Moncada, p. 32).
Panamá (FES)	Alrededor de 1.500 por año entre 1994 y mediados de 1996 (Webb, p. 11,37).

Fuente: BID

Cuadro 4.4
Población que trabajó para el FONCODES
Junio de 1992-julio de 1994
(porcentaje)

Variable	Total	Extremadamente pobres	Pobres	Total de pobres	No pobres
Total de trabajadores	**178.517**	**64.662**	**38.774**	**103.436**	**75.078**
Urbanos	28,4	16,2	27,4	20,4	39,5
Rurales	71,6	83,8	72,6	79,6	60,5
Sexo					
Hombres	83,0	89,0	79,1	85,3	79,9
Mujeres	17,0	11,0	20,9	14,7	20,1
Edades					
Menores de 30 años	38,8	36,3	44,5	39,4	38,2
Mayores de 30 años	38,5	44,2	31,5	39,4	37,4
Mayores de 45 años	22,5	19,5	23,9	21,2	24,4
Educación					
Ninguna	9,0	10,3	14,7	11,9	5,0
Primaria	39,3	57,9	31,5	48,0	27,3
Secundaria	40,6	31,8	47,8	37,8	44,3
Sup. no Univ.	2,0	0,0	4,2	1,6	2,5
Sup. univ.	8,8	0,0	0,0	0,0	20,9
Idioma materno					
Español	47,9	32,3	37,2	34,2	66,7
Quechua	52,1	67,7	62,8	65,8	33,3

Fuente: Cuanto S.A. - ENNIV 1994.

Cuadro 5.1
Proyectos productivos aprobados por los FIS en 12 países de la muestra

País, fondo, años	Gastos Totales	Proyectos Productivos	% Proyectos Productivos	Microcrédito	PDRI	Otros proyectos agropecuarios	Agroprocesamiento	Medio Ambiente	Industria y Artesanías
BO FES1 1986-91	201,7	6,7	3,3	X		X	X	X	X
CHI FOSIS 1991-95	178,5	81,6	45,7	X		X		X	
RD PROCOMUNIDAD 1995-96	14,5								
EC FISE 1993-95	106,0	4,8	4,5	X		X	X	X	X
ES FIS 1990-96	136,6	17,3	12,7	X		X		X	X
GU FONAPAZ 1991-996	67,5	41,9	62,1	X	X	X	X	X	
HA FAES 1995-96	16,4					X		X	
HO FHIS 1990-95	108,4	7,6	6,0	X		X		X	X
NI FISE 1991-94	94,3	1,0	1,1			X		X	
PE FONCODES 1991-96	643,7	85,2	13,2	X	X	X	X	X	X
PN FES 1991-96	137,2	49,8	36,3	X	X	X	X	X	
UR PRIS/FAS 1991-95	87,5								

1 En Bolivia reemplazamos el FIS por el FES porque éste mostraba muchos más proyectos productivos. El primero sólo habia experimentando informalmente con este tipo de proyectos.

GUIA DE ENTREVISTA SOBRE LOS FONDOS DE INVERSION SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

INCISOS QUE SON DIRIGIDOS A REPRESENTANTES DE LOS -FIS- DE CADA PAIS RESPECTIVO

I. LA RELACION DEL FONDO CON EL GOBIERNO, CON LOS DONANTES Y CON LA SOCIEDAD CIVIL.

1. El Fondo y el Gobierno Central:

- En qué lugar encaja el Fondo con las estructuras del Estado?
- Existen otros Fondos Sociales en el país? Cuál es su relación con el Fondo en Consideración.
- Qué porcentaje de proyectos aprobados por el Fondo responden a los requerimientos de los Ministerios de Estado?
- Cuán grandes son las inversiones del Fondo en comparación con el costo total desgasto público?
- Ha sido el financiamiento doméstico del Fondo logrado reduciendo otros programas sociales de Gobierno o es este adicional?
- Está el Fondo conduciendo sus actividades hacia los planes de desarrollo y patrones de calidad determinados por las lineas ministeriales? Existe coordinación entre los programas de proyectos del fondo y todos aquellos del Gobierno? (escriba brevemente cómo tiene lograr dicha coordinación)
- Está e Fondo llevando acabo proyectos que el Gobierno ordinariamente no llevaria o está implementando una parte de las líneas de los programas de los Ministerios o simplemente proyectos pequeños?
- Está el Fondo realizando tareas de existencia que normalmente corresponden a los Ministerios Sociales?
- Está el Fondo transformando su metodología tradicional a la línea de los Ministerios?
- Es el Fondo una parte intrinseca del Gabinete Social y el Programa económico para combatir la pobreza?
- Existe un programa comprensible y un compromiso a largo plazo?
- A su juicio, implica la creación y expansión del Fondo un debilitamiento de las instituciones de Gobierno?

2. El Fondo Social y los Gobiernos Locales (municipalidades)

- Qué parte de los Proyectos aprobados, responde a lo requerido por las municipalidades?
- Tienen las autoridades municipales poder de veto, sobre la selección de proyectos en su jurisdicción?
- Ha construido el Fondo una relación de trabajo con las autoridades municipales?
- Existe coordinación y ayuda mutua entre estos, o existe conflicto?
- En qué forma se relacionan las actividades del Fondo con las políticas de descentralización?
- Cuáles son los programas promocionales del Fondo y cuán exitosos han sido?

3. Procedimientos para el control de la ejecución y desembolso de los Proyectos.

- Qué sistemas de información computarizados para el control del ciclo de los proyectos han sido desarrollados y están siendo utilizados actualmente?
- Cuál es la reserva de pedidos pendientes de proyectos para ser revisados o esperando ser financiados? Qué procedimientos se usan para avanzar en estos proyectos?
- Cómo se comparan las cuentas de recursos comprometidos con los actualmente desembolsados? Qué causa demora el inicio de las operaciones? Cuantos y qué tipos de proyectos han sido abandonados?
- Quién supervisa los trabajos de construcción?
- Han sido establecidos sistemas de reportes para monitorear la calidad de los proyectos y los beneficios que estos proporcionan en el combate de la pobreza?

- Qué procedimientos de solicitud han sido establecidos y han resultado satisfactorios? Han sido ensayadas prácticas directas de compras y contrataciones basadas en unidades de precios fijos?

Incisos centrales: *1. Qué tanto se están beneficiando las mujeres con los proyectos del Fondo? 2.En qué medida está siendo utilizado el potencial de las mujeres para llevar acabo proyectos?*

II. BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS INSTITUCIONALES

1. EFICIENCIA DE LA ADMNISTRACION DEL FONDO

- Qué parte del total del desembolso del Fondo representa el costo administrativo? (indicar tendencia)
- Cuán grande es el equipo de asesoramiento del Fondo? (Director y asesores)
- Han sido desarrollados indicadores de efectividad administrativa? Han contribuido estos al mejoramiento de la operación del Fondo?

2. PROBIDAD DEL MANEJO DE LAS FINANZAS DEL FONDO

- en su opinión, han sido trasparentes las cuentas financieras del Fondo? Están satisfechos los donantes con la ejecución de las finanzas?
- Han existido acusaciones públicas de improperios en el uso de los recursos (desembolsos no hechos en la ejecución de proyectos)?

3. POLITIZACION DE EL FONDO **(para una visión amplia, las respuestas deberán basarse en los juicios del consultor)**

- Qué tipos de desembolso están siendo generados? Qué niveles de salarios están siendo pagados? (compárelo con el salario mínimo y los niveles del salario del mercado)

III. LA ORIENTACION DEL FONDO HACIA LA GENERACION DE PROYECTOS PRODUCTIVOS

- Qué parte de la cartera del Fondo ha sido orientada hacia los proyectos productivos directamente? (Fondos rotativos de microempresas, proyectos de crianza, agrícolas y de cooperativas de mercado).
- Cuales han sido orientados hacia la infraestructura que directamente soporta la producción (canales de irrigación, trabajo de terracería, construcción de mercados)?
- Cuáles hacia la protección del ambiente (reforestación)? (enumere tipos de proyectos de los anteriores que han sido puestos en operación)
- Qué obstáculos han sido encontrados llevando a cabo proyectos en los que se financia o presta asistencia técnica por riesgos productivos?
- Ha sido apoyada por el Fondo la transformación del sector informal del país?

IV. SOSTENIBILIDAD DE LOS PROYECTOS DEL FONDO

- A qué magnitud está siendo proporcionado el mantenimiento requerido de los proyectos por la línea de los ministerios, gobierno municipales, ONG´s u organizaciones comunitarias? Quién está costeando estos gastos?
- A qué magnitud se están incrementando los costos de mantenimiento de la calidad de los proyectos, poniendo asi en riesgo la sostenibilidad de los mismos?
- A qué magnitud están siendo suministrados los servicios operacionales que corresponden a la infraestructura social (escuelas, puestos de salud por la línea de los ministerios, municipalidades y ONG´s? Quién es el responsable de asegurar que los servicios sociales correspondientes sean entregados después de la finalización de los trabajos de infraestructura?
- Han sido los arreglos en términos de largo plazo para el financiamiento de los costos de operación una parte integral de cada proyecto (del presupuesto de Gobierno, donaciones externas, ONG´s o los mismos beneficiarios)? Han sido establecidas tasas de usuarios para la suministración de servicios por los proyectos del Fondo?
- Cómo se compara el mantenimiento de los proyectos del Fondo: seguimiento a la educación, servicios de salud; con los implementados por la línea ministerial y sus propios proyectos? Han sido obstruidas, las implementación y sostenibilidad de los proyectos por la transferencia de los problemas de propiedad? Se han hecho arreglos por previsión de materiales tales como libros, medicinas, etc. (indique si este es un arreglo por una vez o si es más permanente)?
- Han sido implementados programas para mejorar la sostenibilidad de los proyectos hacia la comunidad, ONG´s y corporaciones municipales?
- A su juicio, ha sido un factor importante en la sostenibilidad del proyecto, el involucramiento de la comunidad y la pertenencia de esta al mismo?
- Han sido incorporadas en el diseño de las operaciones del préstamo criterios ambientales para ejecución y evaluación de proyectos? Han sido efectivas estas previsiones.

V. LLEGANDO A LOS POBRES

- Cómo son distribuidos los proyectos y los beneficiarios de los beneficiarios de los mismos entre los diferentes estratos sociales? (copia de datos disponibles).
- Están los proyectos concentrados en ciertas localidades? Cuál es la proporción de los proyectos en áreas rurales?
- Cómo genera el Fondo demanda de proyectos de cada área de pobreza?
- Ha sido establecido el mecanismo para asegurar la representación de comunidades pobres?
- Que mecanismos de prioridad hacia los pobres, indígenas, mujeres, etc. están siendo utilizados y cuán exitosos han sido?
- Han sido establecidos y fortalecidos blancos de acción por región o criterios de preferencia de proyectos? Ha sido este criterio de selección transparente y predeterminado?
- Qué estudios de evaluación de la pobreza se han realizado? Se han utilizado mapas con mecanismos de identificación?

VI. LA ORIENTACION DE GENERO DE LOS BENEFICIOS GENERADOS POR EL FONDO

- En qué magnitud participan las mujeres en la selección de proyectos? Está la cartera de proyectos del Fondo fundamentada en contra de la participación de la mujer?
- Que fracción del empleo generado por el fondo fue hacia las mujeres trabajadores?
- Qué niveles de salarios están ganando las mujeres en relación del hombre? Han sido hechas algunas previsiones para las mujeres cabezas de hogar?
- Que porcentaje de beneficios generados por los proyectos benefician a las mujeres? (reportes y estimados si existen).

- Incluyen los proyectos algún componente de entrenamiento para las mujeres?
- Qué se está haciendo para remediar la marginación de la mujer?

VII. EL PROCESO DE OPERACIÓN DEL FONDO

1. PROCEDIMIENTOS PARA LA GENERACION DEL PROYECTO Y LA ADMINISTRACION DE LOS REQUISITOS DEL PROYECTO

- Qué procedimientos para la selección y aprobación del proyecto han sido establecidos? Existe un procedimiento claro para el rechazo de propuestas?
- Qué porcentaje de proyectos son aprobados en relación a aquellos que son seleccionados?
- Se ha incrementado la dependencia del financiamiento externo desde la creación el Fondo?
- Qué donantes externos, Instituciones Financieras Internacionales y agencias de Naciones Unidas, han jugado un mayor papel en establecimiento y orientación del Fondo?
- Qué caracteristicas de los programas (tipo de proyectos, tamaño de desembolso, logros en la práctica) han sido resultado de las condiciones provenientes del donante externo?

A fin de valorar el significado de estas relaciones, será necesario hacer una breve descripción del papel de las municipalidades en la burocracia del Gobierno Central: su ámbito politico, su capacidad para mantener trabajos públicos y proporcionar servicios sociales, su fuente de financiamiento, etc.

- Existe fuerte coordinación entre las agencias externas que financian los Fondos?
- Cuán de cerca la oficina de Campo del Banco monitorea la implementación de las operaciones del préstamo?

IX. EL IMPACTO DE LOS FONDOS DE INVERSION SOCIAL

1. CALIDAD Y PROYECTOS DEL FONDO

- Qué estudios de impacto de las operaciones del Fondo en las comunidades pobres se han preparado (obtener copias de estudios)?
- Cuál es su máxima estimación, del porcentaje de proyectos, que puede considerarse que han fracasado?
- A qué causas atribuye estos fracasos?
- En su opinión, cuáles son las principales causas del éxito de un proyecto?
- Han sido efectuadas algunas evaluaciones con atención a la calidad de los diseños de proyectos del Fondo, vis-a-vis con la linea de gobierno de los ministerios.
- Están siendo ejecutados los proyectos del fondo mas rápidamente y más eficientemente?
- A su juicio, están poniendo un peligro la calidad del Fondo los objetivos de rápido desembolso?

X. LA FUNCION DE GENERACION DE EMPLEO DEL FONDO

- Cuánto empleo ha sido generado por los proyecto del Fondo (número pico y hombre-mes)? (también indicar cualquier estimado de creación de empleo indirecto).
- Qué tanto de las figuras de una fracción de empleo de inicio de la economía y del total de desempleo representa el empleo generado por el Fondo?

Las preguntas deben ser respondidas, en lo posible, sobre la base de "Datos en bruto". Obviamente, nos apoyaremos en general en fuentes secundarias: Reportes publicados, encuestas, etc. será suficiente presentar estimados en rangos generales ("menos del 10%" "más de la mitad"). Las fuentes de

información deben ser puestas entre comillas, y si lo juzga útil adjuntarlas al final del reporte. Cuando las estimaciones valoraciones de estos incisos sean opinión del consultante, el acto deberá quedar explícitamente establecido.

XI. EL FONDO Y LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

- En qué cantidad la composición de la cartera de proyectos del Fondo refleja las preferencias de la comunidad? O, es el interés del Fondo, el de los alcaldes, las ONG's o contratistas el que determina la naturaleza del proyecto? Han influido determinantemente en la composición de la cartera de proyectos del Fondo lentitud con que u proyectos puede ser designado, constituido, o bien, la accesibilidad de su ubicación?
- Mantiene el Fondo contacto directo con los dirigentes no-formales de la comunidad?

- En su opinión, ha tenido el Fondo un impacto positivo en el desarrollo de la comunidad y ha fortalecido este la capacidad de auto-confianza de las comunidades?
- Han continuado trabajando los grupos comunitarios que fueron organizados para la ejecución de proyectos?

XII. EL FONDO SOCIAL Y LAS ONG's (incluyendo instituciones religiosas y agrupaciones del sector privado).

- Qué cantidad de los proyectos aceptados responde a los requirimientos de las ONG's?
- Qué parte de los proyectos está siendo designada, ejecutada o supervisada por ONG's?
- Ha desplazado el Fondo otras entidades del sector privado?
- En su opinión, ha aprovechado el Fondo el potencial de operación y ejecución de las ONG's?

XIII. EL FONDO Y LOS DONANTES EXTERNOS

- Cuál es la composición y la naturaleza del funcionamiento externo del Fondo?
- En su opinión, en qué magnitud ha estado el financiamiento del Fondo a la expensa de proyectos alternativos?
- Está el financiamiento externo sustituyendo el esfuerzo interno (gastos del sector social de gobierno)?
- En qué magnitud están determinando los partidos políticos la composición y orientación de la cartera de proyectos del Fondo (sean de Gobierno Central y o municipal?
- Está el Fondo siendo utilizado directo o indirectamente para financiar campañas políticas?
- Sigue el nivel de desembolso el ciclo electoral? Son los programas del Fondo publicitarios acompañados de slogan políticos? Esta siendo una mayor cantidad de gastos el Fondo orientada hacia propaganda política?
- Cuál es la imagen política del Fondo entre su beneficiarios?
- Ha usado a las comunidades el Fondo para ganar control político?
- Ha sido respetada la identidad cultural de las comunidades?

XIV. EL ROL CAMBIANTE DEL FONDO

- Describa cómo ha ido evolucionando el Fondo (filosofía, fuentes de financiamiento, preferencia de proyectos), sus objetivos actuales y sus proyectos a corto y largo plazo.
- En su opinión, y la del cuerpo de asesores del director, cuáles son las principales causas de éxito o de fracaso del Fondo?

REFERENCIAS BILBIOGRAFICAS

Aedo, Cristian, O. Larrañaga, eds. 1994: ***Social Service Delivery Systems: An Agenda for Reform.*** Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo

Alens Z., Alex A. 1993: Sistema de Monitoreo de Impacto de Proyectos Terminador FISBID II, Informe Final-Primera Fase. Versión mimeografiada. San Salvador.

Arcia, Gustavo. 1996. Síntesis: El rol Futuro de los Fondos de Inversión Social. Versión mimeografiada. Departamento de Operaciones Regionales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Banco Interamericano de Desarrollo. 1997. Microenterprise Development Strategy. Departamento de Programas Sociales y Desarrollo sostenible y la Unidad de Microempresas. Washington, D.C.

- 1996a. Evaluación Ex Post del Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) de Nicaragua (Análisis de Ejecución de Proyectos) Préstamos 729/OC-NI, Nicaragua. Versión mimeografiada. Washington, D.C.

- 1996b. Fondo de Inversión Social (FIS), Informe de Proyecto (GU-0071), Guatemala Versión mimeografiada. Washington, D.C.

- 1996c. Programa de Apoyo del FISE, Informe de Proyectos, Segunda Etapa (EC-0158), Ecuador. Versión mimeografiada. Washington.

- 1996d. Proposal for a Loan for a Program in Support of the FONCODES (PE -0101), Perú. Versión mimeografiada. Washington, D.C.
- 1995a. Progreso Económico y Social, Región II. Versión mimeografiada. Washington, D.C.
- 1995b. Ex Post Evaluation of Uruguay Social Investment Funds (Projet Performance Review) Préstamos 656/OC-UR y 657/OC-UR, Uruguay. Versión mimeografiada. Washington, D.C.
- 1994 a. Ex Post Evaluation of El Salvador Social Investment Fund (project Perfomance Review) Loan 861/SF-ES. Versión mimeografiada. Washington, D.C.

Counts, Alex. 1996. *Give us Credit.* Nueva York: times Books.

Cuanto, S.A. 1993. Visión Macroeconómica de la Focalización del Gasto del FONCODES y Evidencias Econométricas (Nov. 1991-Oct 1993), Anexo No. 3, Análisis a Nivel Provincial. Versión mimeografiada. Lima.

De Castillo, Cecilia. 1996. Bolivia: fondo de Inversión Social, Estudio del BID sobre los Fondos de Inversión Social. Versión mimeografiada. Banco Interamericano de Desarrollo, La Paz.

Desarrollo y Autogestión - DYA. 1996 a. *Focalización de las Acciones del FISE Perfil de Baneficiarios y Comunidades.* Documento de Trabajo No. 10. Quito.

- 1996b. *La Participación de los Beneficiarios en los Proyectos FISE.* Documento de Trabajo No. 7 Quito.

- 1996c. *Satisfacción e Impacto de los Proyectos desde la Perspectiva de los Beneficiarios.* Documento de Trabajo No. 8. Quito.

- 1996d. *Una apreciación sobre la Experiencia del FISE en Subproyectos Productivos.* Documentos de Trabajo No. 3. Quito.

- 1995. Evaluación de Beneficiarios y Procesos. Fondo de Inversión Social de Emergencia. Ecuador. Versión mimeografiada.

Dellinger, William. 1994. Decentralization and ist Implications for Service Delivery. Publicado por el Programa de Desarrollo Urbano, Banco Mundial, Washington, D.C.

Draper, Michael. 1996. Social Investment Fund Study: Country Case Report, Haití. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Egger, Philippe. 1992. Travaux Publics et Emploi Pour les Jeunes Travailleurs Dans Une Economie Sous Ajustement: L'experience de l'AGETIP au Senegal. Documento de trabajo, OIT, Ginebra.

Eyzaguirre, Hugo. 1996. Institutions and Economic Development: Jucicial Reform in Latin America. Serie de documentos de trabajo DPP, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Fiedderjohn, David. 1995. An Assessment of Two Pilot Programs of FONCODES in Perú in the Context of Future Regional Economic Development. Versión mimeografiada. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 1995.

FONAPAZ-Guatemala. 1995. Plan Operativo 1994-1996: Lineamientos Generales. Versión mimeografiada. Ciudad de Guatemala.

- 1994. Informe anual de 1994, ciudad Guatemala.

Fondo de Emergencia Social (FES). 1996. Para el Desarrollo Social. Manual de Promoción, Panamá

- 1990. Formulario Solicitud de Apoyo Proyectos Comunitarios (Primera Parte), Panamá.
- 1990. Seminario de Evaluación, La Paz.

Fondo de Inversión Social (FIS) - Bolivia 1996. Sostenibilidad en Proyectos de Inversión *Social, Memoria del Seminario. Versión mimeografiada.* La Paz.

Fondo de Inversión Social (FIS) - Bolivia y la Organización de los Estados Americanos. 1995. Sostenibilidad *en Proyectos de Inversión Social, Conclusiones y Recomendaciones,* Seminario-Taller. Versión mimeografiada. La Paz.

Fondo de Inversión Social (FIS) - El Salvador. 1995. Reporte de Avance No. 54 del Programa del Fondo de Inversión Social de El Salvador, correspondiente al mes de diciembre de 1995. San Salvador.

- 1995. Sistemas de Monitoreo de Impacto de Proyectos Terminador FIS-BID II. San Salvador.
- 1994. Reporte de Avance No. 36 del Programa del Fondo de Inversión Social de El Salvador, correspondiente al mes de junio de 1994. San Salvador.
- 1994. Reporte de Avance No. 42 del Programa del Fondo de Inversión Social de El Salvador, correspondiente al mes de diciembre de 1994. San Salvador.
- *1992. Disposiciones Legales. Manuel de Promoción.*

Fondo de Inversión Social - El Salvador (FIS) y la Organización de los Estados Americanos. 1994. Participación de la sociedad civil en programas para la superación de la pobreza, conclusiones y recomendaciones, seminario-taller. Versión mimeografiada. San Salvador.

Fondo de Inversión Social (FIS) - Guatemala. 1996. 1995 Resultados: Informe social. Versión mimeografiada. Ciudad de Guatemala.

- 1995. Lineamientos de un Plan Estratégico: Segundo Semestre de 1995. Versión mimeografiada. Ciudad de Guatemala.
- 1995. Informe Ejecutivo sobre el FIS de Guatemala, Versión mimeografiada. Ciudad de Guatemala.
- 1995. Memoria de Labores. Versión mimeografiada. Ciudad de Guatemala.

Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) - Ecuador. 1995. Informe Anual de Labores. Versión mimeografiada. Quito.

Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) - Nicaragua. 1996. Rol Futuro de los Fondos: Perspectiva de los FIS, Seminario Regional. Versión mimeografiada. Managua.

- 1996. Rol Futuro de los Fondos. Perspectiva de los Ministerios. Seminario Regional. Versión mimeografiada. Managua.
- 1996. Rol Futuro de los Fondos: Perspectiva de las Municipalidades, Seminario Regional. Versión mimeografiada. Managua

Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) 1996. Misión Estratégica del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Seminario Regional sobre el Rol Furuto de los Fondos de Inversión Social. Managua.

- 1994. Memoria FOSIS. Santiago
- 1993. Superación de la Pobreza, El desafío de Invertir con la Gente, FOSIS. Versión mimeografiada. Santiago.

Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS). 1995. Memoria: Primer Seminario Centroamericano, Fondos de Inversión Social y Organizaciones No- Gubernamentales. Versión mimeografiada. Tegucigalpa.

- Proyectos 1994-Oct 1995. Honduras: Un Reto y Una Esperanza. Las Obras Hablan. Tegucigalpa.
- 1993. Unidad de Medición de Impacto: La Pobreza de Tegucigalpa y de San Pedro Sula. Versión mimeografiada. Tegucigalpa.

Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) - Perú. 1995. Guía de Orientación a Beneficiarios. Libro de Promoción. Lima.

- 1995. Plan Operativo Institucional 1995. Ministerio de Economía y Finanzas. Versión mimeografiada. Lima.