

La Utilización de Fondos de Inversión Social como Instrumento de Lucha contra la Pobreza

Documento de estrategia del Banco

Washington, D.C.
Diciembre de 1998

El presente documento, preparado por la Unidad Asesora sobre Pobreza y Desigualdad de SDS, es producto de un grupo de trabajo integrado por: Samuel Morley (SDS), jefe de equipo del proyecto; Ruthanne Deutsch (SDS); Nora Lustig (SDS); Anne Marie Urban (SDS); Alicia Ritchie (SO3); Walter Soto (SO3); Peter Sollis (SO2); Marta Mejía (SO2); Tracy Betts (SO1); y Charles Richter (SO2). Se recibieron valiosas aportaciones de: María Eugenia Zavala (CON); Margaret Goodman (EVO); Javier León (DPP); Máximo Jeria (SO3); miembros del Comité de Programación y revisores externos. La versión definitiva del documento fue preparada por Ruthanne Deutsch, Nora Lustig y Samuel Morley.

Índice

Resumen de las Principales Recomendaciones	1
Introducción	4
Reseña de la Experiencia Acumulada	6
Aclarar los Objetivos de una Nueva Generación de Fondos contexto de cambio	11
Reconsideración del Menú de Actividades	13
Cuestiones Operacionales	18
Cuestiones de Organización	22
¿Qué puede hacer el Banco?	24
Anexos	

Resumen de las Principales Recomendaciones

Los fondos de inversión social ya no son una solución transitoria

En el curso del último decenio, los fondos de inversión social han dejado de tener el carácter de medidas especiales destinadas a mitigar los efectos de las crisis de ajuste estructural de los años ochenta, para convertirse en uno de los instrumentos permanentes que utiliza el Banco Interamericano de Desarrollo en la lucha contra la pobreza. Una importante característica de los fondos consiste en que pueden ajustarse a los cambios en las circunstancias sin desmedro de su eficiencia y eficacia como instrumento de política pública. Los fondos han cumplido en distintos momentos y lugares diversas funciones, como la de actuar en calidad de redes de seguridad social en tiempos de crisis económica, actuar como eficientes y eficaces agentes de adquisición para la construcción de infraestructura social y, más recientemente, actuar como laboratorios sociales para el ensayo de programas innovadores y como catalizadores para procesos en curso de desarrollo municipal y de la comunidad. Si bien las actividades concretas de los fondos dependerán de las circunstancias de cada país, su objetivo primordial debería consistir en contribuir a la tarea de reducir la pobreza.

La necesidad de aclarar los objetivos a nivel nacional

El Banco, al prestar apoyo a los fondos en el futuro, debe adoptar una actitud flexible y, al mismo tiempo, instar a que los objetivos de cada uno de ellos reflejen las ventajas comparativas que tenga este instrumento de política dadas las circunstancias propias de cada país. El Banco no puede ni debe decretar cuáles deberían ser los objetivos de los fondos de inversión social. Sin embargo, es necesario que los objetivos y las actividades de cada fondo sean compatibles con los demás instrumentos de política que cada país emplea en su lucha contra la pobreza. Los fondos de

inversión social, como principio rector, deben promover las reformas sociales necesarias, no sustituirlas. Al dar participación a las comunidades pobres y marginadas que han encontrado obstáculos para influir en la política pública, pueden resultar especialmente eficaces en la tarea de promover una asignación de recursos en los ministerios sectoriales tradicionales que redunde en mayor beneficio para los pobres.

Una mayor flexibilidad en el menú de proyectos

En términos generales, los fondos pueden ayudar a los pobres a aumentar su capital material, humano y social mediante la construcción de infraestructura económica y social, la consolidación de organizaciones de la comunidad, la capacitación o la organización de proyectos directos de producción. La proporción de los recursos de los fondos que se ha de asignar a cada una de esas actividades debería depender de las circunstancias locales, teniendo en cuenta la índole de la pobreza y la ventaja comparativa de los fondos en relación con otras instituciones. Si el objetivo de los fondos es contribuir a la lucha contra la pobreza, no es posible decidir de antemano y sin tener en cuenta las condiciones locales cuáles son las actividades más apropiadas para alcanzarlo. El planteamiento fundamental de esta cuestión debe consistir en actuar con mayor flexibilidad y aprovechar las opciones disponibles a nivel local. Cada vez que se añadiese una actividad nueva al menú de proyectos, el fondo debería realizar un riguroso análisis económico y social *ex ante* que fije los límites en cuanto al costo y las mediciones de los impactos previstos que puedan emplearse para evaluar la eficacia de los nuevos programas a través del tiempo. Los fondos deben, además, tomar en cuenta las consecuencias de una expansión del menú de actividades. Al mismo tiempo, no se puede pedir demasiado, en el sentido que ningún fondo puede, ni debe, ejecutar todas las actividades mencionadas en el presente documento. Más bien

cada fondo debe de cuidadosamente evaluar y justificar su rol como uno de los tantos instrumentos utilizados en los países para combatir la pobreza.

Una focalización más precisa de los beneficiarios

Si bien los fondos de inversión social tienen un historial relativamente positivo en cuanto al objetivo de beneficiar a los pobres, especialmente en comparación con los ministerios sectoriales tradicionales, no siempre se cercioran de beneficiar a los más pobres de todos. Existe una contradicción intrínseca entre la inversión inducida por la demanda (que tiende a excluir a los más pobres en razón de que carecen de tiempo y recursos para preparar propuestas) y la focalización en la pobreza, contradicción que hay que tener en cuenta y conciliar a fin de mejorar los efectos de distribución de las inversiones del fondo y hacer que éstas incluyan a una mayor proporción de los sectores más pobres. Entre las posibilidades en la tarea de determinar en forma más precisa los beneficiarios se incluyen la de mejorar la promoción y la asistencia técnica a los más pobres, la de preasignar una parte de los fondos a las comunidades en que se concentre la pobreza extrema, al mismo tiempo instituyendo mecanismos para el control de la calidad del proyecto, la de incorporar más activamente a la mujer y a los grupos indígenas en todas las etapas del ciclo del proyecto, la de incluir a las comunidades en calidad de asociadas en la determinación de sus miembros más necesitados y la de afinar los criterios de elegibilidad para subproyectos a fin de cerciorarse de que se maximice sus efectos en beneficio de los más pobres. La forma en que cada fondo opte por proceder a estos fines dependerá de la disponibilidad de información fidedigna acerca de la distribución de la pobreza, teniendo en cuenta el costo administrativo que entraña cada uno de los métodos que se aplique.

Una mejor evaluación de impacto

Es necesario que los fondos de inversión social mejoren su capacidad para medir los impactos socioeconómicos de sus inversiones. Una mayor claridad en cuanto a los objetivos de cada fondo

facilitará en gran medida esta evaluación. También será necesario establecer sistemas de información relativa al perfil socioeconómico de los beneficiarios de las inversiones del fondo y, de preferencia, grupos de control en los que se pueda verificar la evolución del nivel de vida. Tal vez sea necesario establecer asociaciones con los ministerios sectoriales correspondientes a los efectos del diseño y el mantenimiento de estos sistemas de información de manera de evaluar el impacto relativo de la contribución de los fondos en comparación con la de otros agentes. En sus préstamos futuros, el Banco debería alentar a los fondos para que se diseñen y se apliquen planes de evaluación de impacto en los que sean utilizadas técnicas modernas. Los fondos, a medida que realicen una mayor variedad de actividades en el marco de la lucha contra la pobreza, tendrán que estar en condiciones de medir mejor la relación costo-eficacia de las distintas inversiones y determinar la posibilidad de introducir cambios en su propia eficiencia administrativa al prestar una mayor variedad de servicios. Los fondos de inversión social, con el fin de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas y, de esa manera, sustentar la financiación a largo plazo, deben estar en condiciones de demostrar con resultados tangibles los impactos que tienen en cuanto a la tarea de mejorar los niveles de vida.

Participación de los beneficiarios y desarrollo de la comunidad

Hay buenas razones para creer que la participación de los beneficiarios en todas las etapas del proceso de toma de decisiones en el ciclo del proyecto constituye un factor determinante en la ejecución y sostenibilidad de proyectos de desarrollo en pequeña escala. Cuando los beneficiarios contraen compromisos como parte de la identificación del proyecto y participan en el proceso de toma de decisiones en el ciclo del proyecto, es mucho más probable que el proyecto se asemeje a lo que quieren y a lo que están dispuestos a mantener. El interés cada vez mayor de los fondos en la promoción del desarrollo local o de la comunidad va mucho más allá. En este caso, el objetivo consiste en fomentar la capacidad de las entidades de desarrollo local, especialmente las autoridades municipales y las

organizaciones de la sociedad civil, para colaborar en la selección de proyectos prioritarios de inversión, decidir cómo se van a llevar a la práctica y administrar el proceso de ejecución. Cuando fuera procedente y según las circunstancias del lugar, los fondos deberían dedicar más recursos al desarrollo de la comunidad y el Banco debería alentarlos a que lo hicieran. Los fondos pueden dejar de ser una simple fuente de financiación para pequeños proyectos y convertirse en entidades que colaboren con las comunidades a fin de que éstas afiancen su capacidad de organización y ayuden a los pobres a encontrar asistencia técnica y financiamiento para llevar a cabo los proyectos que ellos mismos elijan.

Una mayor sostenibilidad de los proyectos

La sostenibilidad ha resultado ser el talón de Aquiles de muchos fondos de inversión social. En el macronivel, la gran mayoría de los fondos depende extraordinariamente de la financiación externa. A largo plazo, debería aumentar el apoyo financiero nacional. En el micronivel, el rendimiento de la inversión en infraestructura, especialmente en proyectos de agua y saneamiento, suele reducirse o desaparecer por completo debido a la falta de un mantenimiento adecuado. Es preciso mejorar el sentido de identificación con los fondos de inversión social en todos los niveles, desde una clara comprensión de la función que les cabe como instrumento para reducir la pobreza, con la consiguiente asignación de recursos locales, hasta una mayor participación de los beneficiarios en el proceso de toma de decisiones en todas las etapas del ciclo del proyecto a fin de garantizar la utilidad de la inversión

y mejorar su mantenimiento. También redundaría en beneficio de la sostenibilidad el hecho de que personal del fondo siguiera colaborando con las comunidades una vez terminado el proyecto a fin de ayudar a capacitar personal local y a establecer planes de financiación y de mantenimiento. Actividades de monitoreo y evaluación pueden también fortalecer la sostenibilidad al proporcionar información sobre los resultados e impactos de los fondos que puede servir para justificar incrementos en financiaciones futuras.

La integración en procesos más amplios de modernización del Estado

Los fondos de inversión social pueden desempeñar una función de catalizadores en el proceso de modernización del Estado que tiene lugar en la región. Han demostrado que los gobiernos cuentan con la capacidad de escuchar a los pobres y marginados, y encauzar recursos de manera eficaz y eficiente. Los fondos de inversión social, al recabar activamente la expresión de las necesidades de las comunidades, pueden ayudar a dar mayor participación a los pobres en la determinación de la forma en que se ha de gastar los fondos públicos. Mediante el establecimiento de asociaciones con los ministerios sectoriales y las autoridades municipales, los fondos pueden comenzar a transfundir la experiencia acumulada en la labor a nivel de la comunidad. Las estructuras administrativas simplificadas de los fondos, sus escalas de sueldos y su utilización eficaz de la subcontratación pueden servir de referencia para los procesos de reforma del sector público que están en curso.

Introducción

La aparición de los fondos de inversión social en los diez últimos años en la mayoría de los países latinoamericanos constituye una importante innovación en materia de política social que ha resultado eficaz para encauzar rápidamente financiación externa a pequeños proyectos en zonas asoladas por la pobreza.¹ Los fondos representan un importante mejoramiento institucional y operacional respecto de los programas públicos tradicionales. Los sistemas que han establecido para que sus proyectos puedan beneficiar en mayor medida a los pobres son mejores que los de los ministerios sectoriales tradicionales. La selección de los proyectos de cada fondo obedece a la demanda y ello significa que, en su mayor parte, tienen en cuenta las prioridades de los beneficiarios pobres. Los fondos han logrado aplicar las prácticas de adquisición del sector privado y se han convertido en proveedores de infraestructura social eficientes y de bajo costo. Han tenido importancia fundamental en la labor de cambiar el clima de apatía respecto a la política social y han demostrado que los programas públicos *pueden* funcionar. Además, en virtud de los contactos más estrechos que mantienen con las comunidades pobres, han abierto nuevos cauces para la acción social y desempeñado un papel catalítico en la tarea de que se cobre mayor conciencia pública de las cuestiones relativas a la pobreza. Los fondos de inversión social tal vez constituyan una de las contribuciones más importantes al desarrollo que se haya hecho en la región y en el Banco.

¹ La información que se presenta en este documento se ha tomado en gran parte de un estudio realizado por el Banco en asociación con la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional, la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional y el Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) de Alemania. El estudio, Goodman y otros, *Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role*, fue publicado en marzo de 1997 y sirve de documento de antecedentes para el presente. En lo sucesivo, será citado como el documento de antecedentes.

Uno de los primeros fondos de inversión social en la región, el FES de Bolivia, establecido en 1986², representaba un intento especial por proporcionar apoyo para el empleo y los ingresos de quienes habían caído en la pobreza en el curso de la crisis económica de los años ochenta. Para ello, primordialmente había de establecer proyectos pequeños y poco complejos de infraestructura económica y social en zonas pobres.

Al evolucionar los fondos, la creación de empleo dejó de ser el principal cauce por el cual el fondo de Bolivia, o los que le siguieron, ayudaban a los pobres.

Más bien, se otorgaba mayor importancia a los proyectos en sí. Comunidades pobres donde nunca había habido una escuela decente ni agua apta para el consumo ahora tenían las dos cosas gracias a los proyectos del fondo. Comunidades que nunca habían visto antes a un representante del gobierno central podían ahora formular los proyectos que ellas mismas eligieran, presentarlos al gobierno y ayudar a llevarlos a la práctica. Se trata de actividades importantes y que sirven para explicar por qué los fondos se han ampliado en la región y por qué han contado con el resuelto apoyo de instituciones financieras internacionales, el Banco Interamericano de Desarrollo en particular.

En la actualidad existen fondos de inversión social en todos los países de América Latina³ y varios países de la región del Caribe. Con el curso del tiempo, el objetivo de “emergencia” que tenían inicialmente los fondos se ha visto reemplazado por objetivos a más largo plazo y, en la práctica, los fondos se han

² Lo habitual en la práctica es calificar al FES de Bolivia de primer fondo de inversión social, ya que fue el primero en su tipo que tuvo apoyo y reconocimiento internacional. En realidad, sin embargo, el primer fondo de la región fue establecido en Costa Rica en 1977.

³ Con la excepción del Brasil y de México, en que hay mecanismos similares.

convertido en el medio primordial por el cual muchos gobiernos de América Latina y el Caribe realizan actividades en beneficio de las comunidades pobres.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha sido quien más respaldo externo ha dado a los fondos de inversión social de la región. Sus contribuciones representan alrededor de la mitad de la financiación externa que éstos han recibido.⁴ El BID ha financiado fondos en 16 países, en gran medida por conducto de préstamos no reembolsables, por un monto total de US\$1.300 millones (véase el cuadro A-1 del anexo).

Todos estos préstamos se hicieron en el decenio en curso (con la única excepción del préstamo al fondo de emergencia en Bolivia). También es importante señalar que el apoyo del Banco a los fondos de inversión social ha ido más allá de la mera financiación. El BID constituyó un importante factor en el establecimiento de esas instituciones y suministró idoneidad y asistencia técnica para ayudar a establecer muchos de los fondos que recibieron financiación en los años noventa. La labor del BID ha sido central en la tarea de contribuir al desarrollo y la difusión de este modelo en toda la región.

La necesidad de un documento de estrategia del Banco se justifica por diversos conceptos. Los fondos pueden constituir un poderoso instrumento para ayudar a cumplir los mandatos del Octavo Aumento General de los Recursos del Banco relacionados con la reducción de la pobreza y la modernización del Estado. Ha llegado el momento de proceder a una revaluación del papel de los fondos, ya que ha quedado de manifiesto en la región que su longevidad excede con mucho las expectativas iniciales. Los fondos han evolucionado en el curso del tiempo desde el punto de vista orgánico y, casi por omisión, se han convertido prácticamente en instrumentos permanentes de la política pública. Si los fondos han de subsistir a más largo plazo, se plantean diversos interrogantes en cuanto a su eficacia en el pasado y su función en el futuro. El Banco, en su calidad de

principal proveedor de recursos a los fondos de inversión social, debe tener una respuesta a estos interrogantes. El Banco se encuentra, además, en excelente situación para compartir experiencias con los países y para extraer lecciones de la gran variedad de distintos ejemplos de la región acerca de cuáles son comparativamente los puntos fuertes y los puntos débiles de los fondos. En el presente documento se trata de resumir la teoría actual sobre estas cuestiones, así como de indicar la manera por la cual el BID puede prestar apoyo a una nueva generación de fondos de inversión social.

En la sección II se encuentra una reseña de la experiencia de los fondos en la región y se contesta dos preguntas: “¿qué es un fondo?” y “¿qué hace un fondo?”. Se pasa también revista a la poca información de que se dispone en cuanto a los efectos que tienen los fondos y se recurre en gran medida al documento de antecedentes mencionado anteriormente. En la sección III se hace referencia a las cuestiones que plantea el hecho de que estos instrumentos, que inicialmente tenían mandatos temporales, estén cobrando carácter permanente y el resto del documento está dedicado a examinar las consecuencias del continuo apoyo del Banco a generaciones ulteriores de fondos. En la sección IV se examinan las actividades y los criterios de financiación que serían más procedentes para los fondos en el futuro. En la sección V se plantean una serie de cuestiones operacionales a las que no se ha prestado suficiente atención en la generación actual de fondos y que hay que tener mejor en cuenta en el futuro. En la sección VI se examina el papel que cabe a los fondos en un contexto más amplio, especialmente cuestiones de organización que se refieren a las relaciones entre los fondos y los ministerios sectoriales y los gobiernos locales. En la sección VII, última del documento, se formulan recomendaciones concretas para que el Banco las ponga en práctica en el apoyo que preste en el futuro a los fondos de inversión social.

⁴ Corresponde a las operaciones del Banco Mundial aproximadamente una cuarta parte de la financiación total.

Reseña de la Experiencia Acumulada

¿Qué distingue a un fondo de inversión social de otros programas que aplican los gobiernos para ayudar a los pobres? Si bien su forma y su función varían considerablemente en la región, todos los fondos son pequeños y flexibles y constituyen unidades especiales del gobierno organizadas para hacer inversiones sociales en comunidades pobres. A esos efectos, primordialmente los fondos construyen infraestructura económica y social, si bien algunos están aumentando sus actividades de capacitación y las relacionadas con proyectos de producción (véase el cuadro A-2 del anexo). Por lo general, sus inversiones obedecen a la demanda y tienen como base una lista preestablecida de proyectos con criterios de elegibilidad demostrados y cuya aplicación en la práctica, así como la correspondiente combinación de inversiones, quedan determinadas por la presentación de solicitudes por grupos que reúnen los requisitos del caso. En la mayoría de los países, el fondo está directamente subordinado a la Presidencia y no forma parte de un ministerio sectorial. Los fondos tienen mayor autonomía que otros organismos de gobierno. Generalmente, están organizados en forma relativamente similar a la empresa privada, con una plantilla pequeña y altamente cualificada, una buena remuneración y un estilo de administración propio del sector privado. La mayoría de los fondos están exentos de las escalas de sueldos y las normas sobre contratación de la administración pública y están también facultados para obtener contribuciones internacionales para sus operaciones.

Los fondos de inversión social, individualmente y como grupo, han procurado muy diversos objetivos (véase el cuadro A-3 del anexo). En general, la evolución de esos objetivos ha indicado algunas tendencias comunes en el curso del tiempo. Los fondos de primera generación apuntaban a mitigar los efectos del ajuste en la población pobre y para ello

había que asignar prioridad a la promoción del empleo temporal por conducto de la construcción de infraestructura. En los 12 fondos analizados en el documento de antecedentes, los objetivos concretos de generación de empleo han sido reemplazados gradualmente por la reducción de la pobreza y la participación de la comunidad a más largo plazo (como factor que contribuye a la reducción de la pobreza y como fin en sí mismo).

En su mayor parte, los fondos han interpretado el término inversión social en el sentido de que deben ayudar a los pobres mediante proyectos de construcción, de escuelas, centros de salud y sistemas de agua y saneamiento en particular, y no mediante la transferencia directa a los pobres de dinero o bienes.⁵

En la mayoría de los casos se han abstenido de participar tanto en la ejecución como en el funcionamiento del proyecto y, como regla general, no se han dedicado a aumentar la demanda de atención médica y educación ni a mejorar la calidad de los servicios sociales. Se han concentrado en las tareas de movilizar recursos, dar apoyo a las comunidades en la preparación de propuestas de proyectos, evaluar las propuestas (sobre la base de criterios prefijados), supervisar el ciclo del proyecto y cerciorarse de que éste sea debidamente ejecutado (en gran medida por pequeños contratistas del sector privado). El funcionamiento y el mantenimiento de los proyectos realizados por los fondos han quedado a cargo de los ministerios sectoriales del gobierno y de las propias

⁵ Entre las excepciones a la tendencia general se incluye el FOSIS de Chile, que lleva a cabo proyectos innovadores de lucha contra la pobreza y fomento de la comunidad que complementan programas públicos ya existentes, el FONAPAZ de Guatemala, que apunta a promover el proceso de paz mediante el fomento del desarrollo rural, y el PRIS/FAS del Uruguay, que formula una nueva política social y promueve reformas sociales.

comunidades, con una participación reducida pero cada vez mayor de organizaciones no gubernamentales.

Como ya se ha señalado, una de las características determinantes de las operaciones de los fondos consiste en que obedecen a la demanda, lo que quiere decir que las solicitudes de proyectos suelen tener origen en quienes se han de beneficiar con ellos. Sin embargo, las opciones suelen estar limitadas a un menú prefijado y con criterios de elegibilidad claramente definidos, como el costo unitario estándar, niveles mínimos de utilización y disponibilidad de otros insumos para prestar los servicios finales. Además, este enfoque de abajo a arriba suele estar complementado por mecanismos que asignan los gastos sobre la base de estudios regionales de pobreza y mecanismos de extensión que determinan las necesidades de los muy pobres.

El aspecto más positivo de los fondos ha consistido en que han podido desarrollar la capacidad para llevar a cabo proyectos útiles en zonas desatendidas y con una elevada concentración de residentes pobres, y suelen constituir la única presencia del gobierno en muchas zonas en que actúan. En un período comparativamente breve, los fondos han creado nuevos sistemas de determinación de los beneficiarios, o adaptado los ya existentes a fin de acudir en ayuda de los pobres, y han desarrollado una estructura administrativa que les ha permitido construir escuelas, centros de salud y sistemas de agua con eficiencia y eficacia relativas en miles de comunidades pobres de la región. Por lo general, han logrado mejores resultados que los ministerios sectoriales en la consecución de esos objetivos. Además, al mantenerse en contacto más estrecho con las comunidades pobres, los fondos han abierto nuevos cauces para la acción social y desempeñado un papel catalizador para que se cobre mayor conciencia pública de los problemas de la pobreza.

A pesar de la imagen común que existe en toda la región de los logros de los fondos, sigue siendo difícil, e incluso imposible, documentar en forma cuantitativa y comparable el funcionamiento de los distintos

fondos y medir realmente esos logros. Hay grandes diferencias entre los fondos en cuanto a los objetivos de sus actividades de supervisión y evaluación y a cuán cabal es la información reunida. Como se explicará más adelante, un ámbito fundamental para el apoyo del Banco en el futuro consiste en el establecimiento de indicadores uniformes de rendimiento y el suministro de apoyo técnico para la preparación de componentes de supervisión y evaluación que puedan ayudar a los fondos a demostrar en mejor forma cómo están alcanzando sus objetivos cada vez más ambiciosos. En la actualidad, la información de que se dispone en cuanto a los logros de los fondos es incompleta, no es comparable y es fragmentaria. A continuación se encontrará una reseña de lo que cabe señalar en cuanto a algunos de los temas más importantes.

Creación de empleo

El primer fondo de inversión social en Bolivia apuntaba a reducir o mitigar la pobreza creando oportunidades de ingreso y empleo para los pobres. De hecho, por lo menos la mitad de los fondos de la región sigue mencionando concretamente la generación de ingreso y empleo como uno de muchos objetivos. Ello obedece a que los primeros fondos fueron establecidos como reacción ante las crisis de ajuste y se consideraba que el empleo temporal servía de medio de proporcionar una red de seguridad, esto es, una manera de generar ingresos para mitigar el efecto del ajuste en la población pobre. La experiencia ha demostrado que, a pesar del efecto positivo que indudablemente han tenido en las comunidades pobres, es probable que los fondos no hayan aumentado considerablemente el ingreso de los beneficiarios.⁶ Una razón consiste en que, como ya se ha dicho, los fondos no han centrado sus actividades en la generación de empleo sino en las adquisiciones para obras y en la realización de proyectos de infraestructura en pequeña escala. Además, dado que, en algunos fondos, las comunidades pobres tienen que aportar una cantidad considerable de trabajo gratuito

⁶ Véase Goodman y otros.

en el curso de la construcción, ello reduce aún más los beneficios del proyecto en cuanto al ingreso neto.

La naturaleza de sus proyectos constituye otra razón por la cual los fondos no han surtido mayor efecto en cuanto al empleo y los ingresos de los pobres. La mayor parte de los proyectos han sido de infraestructura social, en los cuales los puestos que se crean son temporales (mientras dure la construcción del proyecto). Durante la construcción, la mayor parte de los buenos puestos para trabajadores más cualificados eran provistos por contratistas con gente ajena a las comunidades pobres. La capacitación en el trabajo que se impartía a los trabajadores no cualificados era muy reducida, con lo que, una vez concluido el proyecto, no eran más aptos para puestos mejor remunerados. A pesar de algunos intentos, los fondos no han tenido mayor éxito en la tarea de preparar proyectos directos de producción que den empleo a largo plazo a los trabajadores no cualificados.⁷

Infraestructura social

Ha quedado de manifiesto en el curso del tiempo que los fondos han ayudado a los pobres por conducto de los propios proyectos. Los fondos se han considerado no tanto como instrumentos para mejorar las condiciones de vida de los pobres sino como medios de generar ingresos para los pobres. Han construido rápida y económicamente la infraestructura necesaria, con lo que han mejorado el acceso a escuelas, centros de salud y agua apta para el consumo en muchas zonas empobrecidas de la región. Además, y tal vez esto sea más importante, los pobres y otros ciudadanos tienen la impresión de que los fondos constituyen una actividad eficaz y de buena fe para

⁷ Es abiertamente difícil preparar estadísticas de empleo comparables que correspondan a los fondos. Si bien éstos recopilan algún tipo de datos sobre empleo, algunos lo hacen únicamente respecto a ciertos sectores, otros cuentan dos veces a los beneficiarios, ya que muchos de los puestos creados son de corta duración y otros sólo cuentan con datos relativos a ciertos períodos. Esta cuestión se examina en más detalle en el capítulo 3 del documento de antecedentes.

ayudar a las comunidades empobrecidas, así como un intento de rectificar la flagrante desigualdad en cuanto a los ingresos y al acceso a los servicios en los países de la región. Cabe considerar que estas actividades cumplen el objetivo de reducir la pobreza porque dan mayor acceso a los pobres a las necesidades básicas, aunque no aumenten los ingresos.⁸

Determinación de los beneficiarios

Uno de los logros indudables de los fondos consiste en utilizar mejores mecanismos para beneficiar a los pobres. Los fondos han preparado un sistema de mapas nacionales de la pobreza basados en necesidades básicas insatisfechas y los han empleado para identificar a los pobres y para fijar prioridades en la asignación de recursos entre las distintas regiones y comunidades según el número de pobres en cada una. Sin embargo, dado que en la mayoría de los países la asignación definitiva de los recursos depende de las propuestas de proyectos, los resultados que se obtengan en este contexto dependen de que las comunidades pobres estén en condiciones de preparar solicitudes de proyectos y estén dispuestas a hacerlo. Las comunidades más pobres muchas veces no pueden hacerlo. Así, los fondos han llegado a la conclusión de que, si bien la mayoría de sus proyectos benefician a los pobres, los resultados no han sido tan positivos cuando se trata de beneficiar a los más

⁸ Es igualmente difícil recopilar información acerca de los verdaderos efectos de los resultados materiales. Si bien los fondos generalmente dejan constancia de la producción efectiva (número de escuelas o centros de salud y número de letrinas construidas, por ejemplo) normalmente no se supervisa la contribución que aportan a la reducción del déficit general de infraestructura. Tampoco existe información cabal y coherente en cuanto a la utilización efectiva de la infraestructura social que los fondos han construido. Además, las dificultades que existen para definir a los beneficiarios directos e indirectos de cada proyecto y el hecho de que en las comunidades en que se realiza más de un proyecto se cuente dos veces a los beneficiarios hacen difícil determinar con precisión cuál es el número efectivo de beneficiarios de los proyectos de los fondos.

pobres.⁹ Los fondos están tratando de resolver este problema asignando más personal para la preparación y promoción de proyectos en las comunidades pobres en que no los ha habido.

Eficiencia y eficacia

Se ha expresado gran admiración por la eficiencia y eficacia con que los fondos encauzan grandes cantidades de recursos a las comunidades pobres. La ejecución de los subproyectos suele demorarse menos de seis meses y los sobrecostos son bajos en comparación con otros organismos. Los gastos administrativos se mantienen al mínimo y, en promedio, son del orden del 6% al 15% de los gastos totales. Esta cifra es razonable en comparación con otras instituciones financieras y considerablemente mejor que la que se encuentra en la mayoría de los organismos públicos. La gran cantidad de proyectos no iniciados que se encuentra en muchos de los fondos, que en algunos casos llega a miles, es consecuencia más del éxito obtenido por los fondos en la labor de estimular la demanda que de la ineficiencia de sus procedimientos operacionales; una vez comprometidos los recursos, el período que media hasta el desembolso es por lo general bastante breve.

En la preparación de la lista de subproyectos se aplican criterios de relación costo-eficacia y se fija costos unitarios máximos para cada tipo de proyecto.

Dado que los fondos están dejando de financiar proyectos sencillos de infraestructura para dedicarse a proyectos más complejos de prestación de servicios o de producción, el establecimiento de criterios de relación costo-eficacia *ex ante* se ha hecho más complejo y al mismo tiempo más indispensable para justificar la inclusión de nuevos ámbitos en la lista de actividades.

Sentido de identificación y sostenibilidad

⁹ Por ejemplo, los programas de microcrédito en Chile benefician a los pobres en mejor situación relativa y el 57% de los beneficiarios de proyectos en el Uruguay están por encima del umbral de la pobreza.

Habida cuenta de que los fondos que existen construyen proyectos pero no los administran, la sostenibilidad es un factor muy importante en la evaluación de impacto. Los resultados eran dispares en el caso de los 12 fondos analizados en el documento de antecedentes. En la mayoría de los casos, los beneficiarios señalaban que los proyectos funcionaban en la forma prevista. Existían sin embargo graves problemas de mantenimiento, especialmente en los proyectos de aguas y alcantarillado, que requieren una contribución financiera que las comunidades pobres muchas veces no pueden o no quieren hacer. Los resultados son mejores en ese contexto en cuanto a las escuelas y los centros de salud, en parte porque hay ministerios sectoriales que se hacen cargo de las operaciones del proyecto.¹⁰ En la mayoría de los casos, los proyectos de esta índole no pueden aprobarse sin que el ministerio sectorial correspondiente garantice concretamente que está dispuesto a hacerse cargo de la administración de la escuela o del centro de salud.

Para mejorar la sostenibilidad, es importante que las comunidades y los asociados de los fondos participen desde el primer momento en las negociaciones relativas a la preparación de la lista de inversiones elegibles, a fin de cerciorarse de que se estén atendiendo necesidades reales y de que la comunidad comprenda y acepte el compromiso financiero que debe hacer para mantener el proyecto.

Monitoreo y evaluación

El historial del monitoreo y evaluación de los fondos es escaso y ello es comprensible porque se trata de un defecto común a los sectores sociales en general. Si bien se dispone de información aceptable acerca de cuánto se ha gastado y en qué (muchas veces la información que poseen los fondos sobre los egresos y los ingresos es de mayor calidad que la de los ministerios sectoriales), esa calidad se deteriora

¹⁰ Cabe señalar que el mal mantenimiento de la infraestructura constituye también un problema crónico para los ministerios sectoriales y obedece no sólo a la falta de sentido de identificación en el lugar, sino también a dificultades sistémicas en la gestión del gasto social.

rápidamente a medida que se trata de medir el impacto real de las inversiones. Todos los fondos analizados en el documento de antecedentes combinan la supervisión y evaluación interna y externa, prestando especial atención a la verificación de las obras. El tipo de información que se reúne ha cambiado con el curso del tiempo y al cambiar los objetivos mismos de los fondos. Éstos, con apoyo de donantes externos, están procediendo a evaluaciones de los beneficiarios con un criterio cada vez más cualitativo a fin de determinar el impacto de cada subproyecto en el nivel local. Sin embargo, parecen faltar sistemas de información para combinar los datos cuantitativos y mejores indicadores de impacto.

Los fondos de inversión social tienen que estar en mejores condiciones para medir los impactos socioeconómicos de sus inversiones. Una mayor claridad en cuanto a los objetivos de cada fondo facilitará considerablemente las evaluaciones de impacto. Será también necesario establecer sistemas que contengan información acerca del perfil socioeconómico de los beneficiarios de los proyectos. Idealmente, ésto se llevaría a cabo mediante el establecimiento de grupos de control con los que pudiera verificarse la evolución de los niveles de vida. En el diseño y el mantenimiento de esos sistemas de información tal vez sea necesario establecer lazos de cooperación con los ministerios sectoriales correspondientes, a fin de evaluar los impactos relativos de la contribución de los fondos en comparación con la de otras entidades. En los préstamos futuros que el Banco otorgue a los fondos, se debería promover la reserva de recursos para diseñar y aplicar un plan de evaluación de impacto en el que se utilicen técnicas modernas. A medida que realizan una variedad cada vez mayor de actividades en el marco de la lucha contra la pobreza, los fondos tendrán que estar en condiciones de medir mejor la relación costo-eficacia de las distintas inversiones y evaluar los cambios que tengan lugar en su propia eficiencia administrativa. Mejoras en las evaluaciones de impacto pueden proveer la información necesaria para justificar una continuidad de inversión en los fondos, ya que con dicha información sería posible evaluar las contribuciones de los fondos, como un

instrumento entre muchos, en la lucha contra la pobreza.

Una mirada al futuro

Como resultado del éxito evidente que han obtenido los fondos en la tarea de encauzar recursos de los organismos internacionales a las comunidades más pobres, y teniendo en cuenta el persistente problema de la pobreza en la región, se registra en la actualidad una tendencia a transformarlos de unidades temporales a unidades permanentes de gobierno. De hecho, parece haber una tendencia a un aumento del crédito total del BID a las operaciones de esa índole. Como condición previa para que los fondos de inversión social tengan buenos resultados y como elemento importante para justificar su subsistencia, es necesario comprender claramente la función que les cabe en la lucha contra la pobreza y las ventajas que tienen en comparación con otros instrumentos de política pública. Habida cuenta de la heterogeneidad del desarrollo económico e institucional que se observa en los distintos países de la región, no hay una receta ni un conjunto único de objetivos para los fondos de inversión social. Es precisamente su capacidad de innovación y adaptación a las circunstancias locales que hace que los fondos de inversión social sean poderosos instrumentos normativos.

La flexibilidad por parte del Banco en la prestación de apoyo a fondos que tengan una amplia variedad de objetivos no quiere decir que éste debe estar dispuesto a financiar sin condición alguna todas y cada una de las propuestas que se le presenten. El resto del presente documento hace referencia a temas que pueden ser de relevancia en el futuro. Entre éstos se incluye una evaluación de las distintas funciones que pueden desempeñar los fondos en la lucha contra la pobreza y que van desde la de actuar como redes de seguridad social hasta la de contribuir a una reducción permanente de la pobreza. También se estudian las posibilidades de ampliar las actividades de los fondos, y se analizan en gran detalle los criterios que se han de utilizar para añadir actividades nuevas. El texto presenta además recomendaciones para mejorar la

marcha operacional de los fondos, incluyendo el mantenimiento de sus proyectos, la evaluación de impacto, la determinación de los beneficiarios y la sostenibilidad financiera. Por último, se presentan opciones para mejorar la coordinación con los ministerios sectoriales y las autoridades locales. El

documento concluye con recomendaciones de medidas concretas que puede adoptar el Banco, además de seguir proporcionando financiación, que han de ayudar a hacer más eficaces a los fondos en la lucha contra la pobreza.

Aclarar los Objetivos de una Nueva Generación de Fondos en un Contexto de Cambio

La mayor parte de los fondos de la región se estableció como reacción ante el aumento de la pobreza a que dieron lugar las medidas de ajuste en el decenio de 1980, y como se esperaba que el ajuste fuese temporal, se consideraba que también los fondos lo eran. Sin embargo, mientras persista un problema grave de pobreza en un país, es necesario que haya alguna dependencia del gobierno cuyo objetivo concreto sea la reducción de la pobreza y que haga lo que hacen los fondos, esto es, diseñar, promover, coordinar y llevar a cabo eficientemente proyectos en beneficio de los pobres. Este es justamente el argumento en favor de la conversión de los fondos temporales en unidades permanentes de gobierno. Cada país tiene que decidir si se ha de proceder a ello o no. El Banco no debería impedir la conversión. Cuando se dé a los fondos carácter permanente, es preciso definir claramente sus objetivos a fin de tener en cuenta su ventaja comparativa en la lucha contra la pobreza, ya se trate de seguir mejorando el alcance de la infraestructura social, de oficiar como redes de seguridad social en tiempos de crisis económica, de funcionar como laboratorio para el ensayo de programas sociales innovadores o de alcanzar objetivos más ambiciosos como la promoción del desarrollo municipal y de la comunidad. El principio rector de las operaciones de los fondos en el futuro debe consistir en una clara visión de la forma en que, en su calidad de uno de muchos instrumentos, pueden contribuir a la reducción de la pobreza a largo plazo.

Los pobres carecen del capital humano, social y físico necesario para poder alcanzar un nivel de vida mínimo. Esto quiere decir que no cuentan con la educación, con el equipo ni con la tierra necesarios para obtener ingresos suficientes y que no tienen las aptitudes de organización social necesarias para obtener los servicios de educación, saneamiento, agua potable y atención básica de la salud que generalmente presta el gobierno. Los fondos, si han de tener carácter permanente, deben atender esas carencias, especialmente en las zonas más pobres.

También se puede caer temporalmente en la pobreza cuando hay cambios a corto plazo en las condiciones económicas debido a guerras, desastres naturales o crisis económicas, con inclusión de los efectos negativos a corto plazo de las reformas económicas. La sociedad debe mantener mecanismos (redes de seguridad) para garantizar un nivel mínimo de subsistencia a los afectados por crisis. Esta forma importante de reducir la pobreza constituía una función básica de algunos de los fondos de la región, especialmente los primeros. Cuando se trata de aliviar las crisis, la función primordial de los proyectos debe consistir en generar ingresos y empleos. En vista que los primeros fondos obtuvieron buenos resultados en la ejecución de proyectos de construcción de desembolso rápido en zonas asoladas por la pobreza, es probable que las generaciones ulteriores de fondos de inversión social se utilicen de la misma manera en caso de crisis futuras.

La finalidad de crear empleos de emergencia, si bien puede seguir siendo importante en la cartera general de los fondos, difiere fundamentalmente de una reducción permanente de la pobreza. Por ésta se entiende ayudar a los pobres a superar los déficit de capital humano, social y físico que hacen justamente que sean pobres.¹¹ Cuando un fondo trata de aportar una contribución a la reducción de la pobreza, el propósito de sus proyectos debe ser el mejoramiento a largo plazo de las condiciones de vida o del empleo como consecuencia del funcionamiento de los propios proyectos. De la misma manera, la evaluación de los fondos debe centrarse en medidas empíricamente racionales de los impactos de los propios proyectos además de la información que ya mantienen (indicadores de insumos tales como el volumen de fondos o los meses de empleo en el curso de la construcción e indicadores de producto, tales como la cantidad de infraestructura construida).

Cualquiera que sea la función que, según cada país, haya de tener el fondo en un determinado momento, debe haber coherencia interna. Es preciso que los objetivos del fondo sean compatibles con la labor general del país en cuanto a la reducción de la pobreza, tengan en cuenta sus ventajas comparativas y reflejen en forma realista lo que se puede hacer. Las actividades del fondo deben dimanar claramente de sus objetivos expresados y hay que evitar la duplicación de actividades con otros organismos. En la labor de supervisión y evaluación hay que mantenerse al corriente de los resultados obtenidos por cada fondo en la consecución de sus objetivos declarados, que deben ser medibles. Además, cuando un fondo deja de ser temporal y se convierte en permanente, es necesario que obtenga más apoyo financiero interno (véase la sección V-E).

¹¹ Cabe considerar que los programas de redes de seguridad aportan una contribución a la reducción de la pobreza a largo plazo desde un punto de vista preventivo. Cuando no se reacciona en forma adecuada ante crisis que surten graves efectos negativos para los pobres, puede haber consecuencias a más largo plazo desde el punto de vista de una mayor pobreza debido a la pérdida de bienes y de efectos intergeneracionales.

Reconsideración del Menú de Actividades

El menú de proyectos y la importancia de una mayor flexibilidad

Las actividades de cada fondo deben obedecer a su objetivo concreto y no deben ser prescritas por el Banco *ex ante*. En el pasado, para alcanzar el objetivo de reducir la pobreza, los fondos han llevado a cabo proyectos para aumentar el capital físico y humano de los pobres. Es probable que en el futuro mantengan el mismo tipo de actividades, si bien el Banco les instará a que dediquen más recursos a la capacitación y a la consolidación de la participación y organización de la comunidad según sea necesario en cada circunstancia. No es posible decidir de antemano y sin tener en cuenta las condiciones locales cuál es el tipo de actividades que pueden ayudar más efectivamente a los pobres. Básicamente esta cuestión debe enfocarse con una mayor flexibilidad y teniendo más en cuenta un análisis minucioso de las causas de la pobreza en la región del país de que se trate. Es probable que la mayor parte de las actividades de los fondos en materia de reducción de la pobreza sigan consistiendo en la construcción de pequeños proyectos de infraestructura económica y social porque tienen ventajas comparativas en ese campo. Sin embargo, esto no debería excluir la posibilidad de otras funciones, entre ellas la de retomar los objetivos relativos a la red de seguridad cuando se justifique. En casos como el de FOSIS en Chile, por ejemplo, dado al gran nivel de cobertura que ya tienen los servicios sociales en el país, al fondo se le presenta la posibilidad de enfocarse en una serie de actividades totalmente distintas, en particular actividades relacionadas con programas de crédito y capacitación.

Una mayor flexibilidad en la adición de nuevas actividades a las que realizan los fondos no significa que haya que dejar de lado el rigor analítico ni una definición minuciosa de los criterios de elegibilidad.

Deben de tomarse en cuenta las consecuencias de expandir el menú de actividades. En general, los fondos deben comparar el costo de añadir un nuevo

ámbito de actividad con los beneficios previstos teniendo en cuenta tres factores: que el rendimiento social previsto justifique la inversión pública en ese ámbito, que el fondo tenga una ventaja comparativa en él y no duplique otras actividades del gobierno ni redunde en su desmedro y que la adición de la actividad no haga aumentar desproporionalmente sus gastos administrativos. Una labor de investigación y desarrollo sobre nuevas actividades y la utilización de métodos para ensayar nuevas líneas de inversión pueden servir para minimizar el riesgo de ampliar las actividades. Un aumento considerable de los gastos administrativos bien puede indicar que el fondo ha salido del ámbito en que tenía ventajas comparativas.

Cada vez que se añadiese una nueva actividad, habría que hacerlo sobre la base de un riguroso análisis económico y social *ex ante* que fije los límites en cuanto al costo y las mediciones en los impactos previstos que puedan emplearse para evaluar la eficacia de los nuevos programas en el curso del tiempo. A la vez que los fondos vayan expandiendo su menú de actividades, se tiene que considerar también abandonar aquéllas actividades que hayan dejado de ser relevantes o necesarias. Los fondos deben de tener siempre en cuenta su función de servir como un instrumento eficaz y efectivo para combatir la pobreza, función que debe ser definida específicamente para cada país, de acuerdo a las condiciones locales, y tomando en cuenta que los fondos no pueden abarcarlo todo.

Infraestructura social

Como hemos visto, muchos fondos se han concentrado en la construcción de infraestructura social en pequeña escala y ello obedecía en general a que esa infraestructura era muy necesaria en las comunidades pobres y a que era relativamente fácil proporcionarla en forma rápida y eficiente. Mientras haya comunidades pobres que carezcan de infraestructura social suficiente y mientras los ministerios sectoriales o las municipalidades no puedan proporcionarla, u opten por delegar esta

función a los fondos, tendrá sentido que éstos sigan construyendo escuelas, centros de salud y proyectos de agua y alcantarillado. Sin embargo, en estos casos es indispensable que los fondos establezcan mecanismos e incentivos para la coordinación con las dependencias competentes del gobierno, especialmente para efectos de mejorar la entrega de insumos no relacionados con la construcción.

La razón principal consiste en que debe haber coordinación o coherencia generales. Los ministerios tienen que ocuparse de prestar los servicios en la forma más eficiente posible y ello entraña, entre otras cosas, llegar a un equilibrio entre los gastos corrientes y los de capital. Sin embargo, los fondos se ocupan únicamente de la construcción, es decir, del componente de gasto de capital. No toman en cuenta, por ejemplo, si los recursos que se han asignado para el mejoramiento de una escuela primaria pueden ser mejor utilizados en libros de texto o en sueldos para docentes. Los fondos tampoco tienen que diseñar una estrategia para la ubicación óptima de todas las escuelas en una región o un país. Por ejemplo, no comparan el beneficio neto de construir una escuela en una comunidad que la pide con otra que no la haya pedido quizás por falta de un promotor competente. Los ministerios, al menos en teoría, deben hacer frente a todo el problema de la prestación de servicios. Los fondos por lo general no tienen un mandato tan amplio.

Los fondos no deberían estudiar en forma aislada las solicitudes de escuelas o centros de salud. Más bien, los evaluadores deberían investigar si los problemas existentes en las escuelas o centros de salud locales se pueden resolver mejor construyendo o reacondicionando edificios, o mediante algún otro insumo. En este último caso, el fondo tendría que asegurarse de contar con el personal que pudiera trabajar con la comunidad para mejorar la prestación de servicios de salud o educación. Esto no significa que deba tener la misma pericia que los ministerios sectoriales ni administrar programas de educación y salud. Se trata más bien de ayudar a las comunidades a definir y precisar sus problemas para prestarles luego apoyo en el proceso de solicitar asistencia al

organismo público competente que pueda mejorar la prestación de servicios. Los fondos pueden actuar como catalizadores para alentar a los organismos encargados de la prestación de servicios sociales a llegar en mayor medida a las comunidades pobres y, al hacerlo, pueden ayudar a éstas a lograr una mayor participación en el proceso de toma de las decisiones relativas a la asignación del gasto social.¹²

Redes de seguridad

Los fondos, por más que no sean, ni deban ser, la única fuente de protección social para los pobres en épocas de crisis económica, pueden constituir uno de los instrumentos por los cuales la sociedad les proporcione ingresos adicionales cuando la situación sea muy difícil. Tal como ha ocurrido en el pasado, es probable que los principales instrumentos que utilicen los fondos en esos casos sean programas de capacitación especial o de proyectos de construcción.

Dado que los fondos pueden encauzar rápidamente recursos a las zonas necesitadas con un mínimo de trabas burocráticas, les cabe una función fundamental en la tarea de proporcionar financiación de emergencia en caso de crisis económicas. Los métodos innovadores que aplican fondos como FONAPAZ, de Guatemala, en la concesión de subsidios para la utilización de servicios sociales indica las posibilidades que tienen los fondos de ensayar otras formas de asistencia directa a los pobres que son particularmente pertinentes a la función de la red de seguridad. Al estudiar en qué forma pueden los fondos participar en las funciones de socorro de emergencia y red de seguridad, hay que tener en cuenta algunas advertencias: en primer lugar, la construcción de infraestructura no arroja resultados inmediatos en cuanto al mantenimiento del ingreso; el hecho de que los fondos sigan insistiendo en la construcción física minimiza el papel que les cabe como red de seguridad. En segundo lugar, la mayoría de los fondos, tal como están establecidos en la actualidad, no pueden transferir ingresos o

¹² Véase *Supporting Reform in the Delivery of Social Services: A Strategy*, BID, 1996.

proporcionar alimentos. Al igual que en el caso de los proyectos de producción a que se hace referencia más adelante, para añadir a las actividades de los fondos de inversión social funciones más expresas de red de seguridad será necesario evaluar minuciosamente las consecuencias en cuanto a la dotación de personal y otras consecuencias institucionales. Por último, hay amplio margen de diferencia en la interpretación de la definición de situaciones de emergencia. Si los fondos han de desempeñar una mayor variedad de funciones de red de seguridad en ciclos económicos negativos, es preciso establecer *ex ante* criterios transparentes con umbrales o mecanismos de activación para la incorporación de nuevas actividades al mandato de los fondos. Hay que insistir también en que los fondos no sirven de reemplazo de redes de seguridad social completas que formen parte de las estructuras ordinarias de gobierno. En cambio, pueden servir para afianzar y complementar esas redes de seguridad, servir de medio adicional para encauzar recursos a los pobres en momentos de crisis económica y ayudar a determinar las materias en que corresponde reformar los programas existentes de protección social.

Proyectos de producción

Una importante cuestión relativa a la composición de un menú adecuado se refiere a los proyectos de producción. Todos los fondos son conscientes de la necesidad de aumentar la capacidad de generación de ingresos de los pobres y de que la construcción de escuelas, centros de salud y sistemas de agua, si bien ha de mejorar las condiciones de vida, no ha de aumentar los ingresos de los pobres, salvo en forma indirecta. Por lo tanto, han ensayado distintos tipos de proyectos de producción que van desde el crédito a la microempresa hasta el suministro de animales reproductores a comunidades rurales. Con la excepción del FONAPAZ en Guatemala y del FOSIS en Chile (dos fondos a los que el BID no presta apoyo), estos proyectos han incluido un componente muy reducido de las actividades del fondo, menos del 10% en la mayoría de los casos (véase el cuadro A-2 del anexo).

Nuestro examen de las operaciones de los fondos no arrojó una pauta clara en el sentido de que los proyectos de producción hayan tenido buenos o malos resultados. Es evidente que en las zonas en que hay grandes focos de pobreza estructural se necesita más que escuelas y centros de salud, por importantes que éstos sean. En esos casos, los fondos deberían buscar medios de ayudar a las comunidades pobres a preparar algún tipo de proyectos de producción. Sin embargo, ello no tiene que significar que se haya de financiar los proyectos directa o exclusivamente con recursos de los fondos. Éstos han demostrado que desempeñan eficazmente la función de llegar a las comunidades pequeñas y pobres y han aprendido también a construir infraestructura social. Ello no significa que hayan de obtener los mismos resultados cuando se trate de construir sistemas de riego o administrar la recuperación de tierras. Los fondos pueden ser más eficaces si ayudan a la comunidad a encontrar y aprovechar otras fuentes tanto de financiamiento como de pericia. La financiación de inversiones de producción es una tarea mucho más compleja que la construcción de escuelas y tenemos que entender que las posibilidades de un fracaso son probablemente mucho más altas que en el caso de las escuelas. Sin embargo, los proyectos y actividades de producción traen consigo el potencial de generar ingresos para familias pobres, y este importante beneficio justifica su promoción. Si existen otras instituciones que promueven estas actividades o proyectos, los fondos pueden canalizar las demandas de comunidades pobres a dichas instituciones o entidades.

Una característica de los proyectos de producción que los hace fundamentalmente distintos de las escuelas y los centros de salud consiste en que generan ingresos para sus beneficiarios. De hecho, esa es justamente la razón por la cual los fondos, al tratar de alcanzar objetivos más amplios de reducción de la pobreza, tienen interés en los proyectos de esa índole. Por lo general, los inversionistas, empresarios y prestamistas del sector privado son quienes se han ocupado con mayor eficiencia de la evaluación y financiación de los proyectos de esta índole y no el gobierno ni un fondo de inversión social. Habida cuenta de que los

intermediarios del sector privado tienen en juego su propio dinero y un cálculo correcto de las oportunidades y los costos les reportará utilidades, son ellos quienes tienen más probabilidades de predecir con exactitud los beneficios y los riesgos de la operación. Los fondos no deberían apoyar proyectos de producción a menos que se pudiera demostrar que el subsidio implícito que entrañan se justifica desde el punto de vista social en razón de la pobreza del destinatario, o que existe algún tipo de falla del mercado. Si los fondos han de apoyar proyectos de producción, es necesario que las evaluaciones y los procedimientos que apliquen se asimilen en la mayor medida posible a los del mercado. Esto quiere decir que los beneficiarios de los proyectos de los fondos deben asumir el riesgo del proyecto y los fondos deben hacer un cuidadoso cálculo del costo y de la rentabilidad del proyecto, además del riesgo. Cuando el beneficiario asume el riesgo del proyecto, normalmente contrae algún tipo de obligación de reembolso y uno de los problemas que se ha planteado anteriormente con los proyectos de producción consiste en que los beneficiarios en algunos casos han creído que se trataba de subvenciones, igual que los demás proyectos de los fondos, y no de préstamos que debían amortizar.

Habría que señalar que el aumento de la financiación de proyectos de producción hecho directamente por los propios fondos tendrá claras consecuencias en cuanto a su dotación de personal y sus gastos administrativos, así como en el marco cronológico dentro del cual normalmente se desembolsan los proyectos. Una posibilidad consistiría en que los fondos proporcionaran asistencia técnica para personas y grupos de la comunidad en la preparación de propuestas de proyectos y les ayudaran a encontrar otras fuentes ya existentes de financiación. Si los fondos optan por dedicarse a la financiación directa de proyectos de producción, la pérdida de eficiencia administrativa se justificará únicamente si se demuestra que se trata de la institución más apta para este tipo de actividad y que la financiación de esos proyectos es una prioridad del gobierno a los efectos de reducir la pobreza.

Participación de los beneficiarios y desarrollo de la comunidad

Prácticamente todos los fondos tienen entre sus objetivos declarados la participación de los beneficiarios en la identificación y el mantenimiento de proyectos. No siempre se han cumplido las expectativas en cuanto a que la participación de los beneficiarios hiciera que éstos tuviesen un mayor sentido de identificación con el proyecto. En gran medida, esta situación surge porque los procedimientos del ciclo del proyecto en algunos países, en interés de la rapidez en la aprobación y del monto de los desembolsos, han excluido a las comunidades beneficiarias del proceso de toma de decisiones relativas a la evaluación, la ejecución, la supervisión y el mantenimiento del proyecto.

La participación de los beneficiarios en la toma de decisiones durante todas las etapas del proyecto constituye un importante factor en la ejecución y sostenibilidad de proyectos de desarrollo en pequeña escala. Cuando los beneficiarios contraen compromisos a partir de la identificación del proyecto y participan en la toma de decisiones, es más probable que los proyectos se asemejen a lo que ellos quieren y a lo que están dispuestos a mantener. Sin embargo, para incrementar la participación de los beneficiarios en proyectos financiados por los fondos es preciso reformar los procedimientos del ciclo del proyecto a fin de ajustarlos más a las necesidades de los beneficiarios que a las de otros participantes, como los empleados del fondo en cuestión o los contratistas del proyecto.

El interés cada vez mayor que tienen algunos de los fondos más recientes en promover el desarrollo local o de la comunidad va mucho más allá. La financiación de proyectos en pequeña escala en comunidades pobres se vuelve un medio para alcanzar el desarrollo de la comunidad. El objetivo de estos fondos consiste en fomentar la capacidad de los agentes del desarrollo local, especialmente las autoridades municipales y las organizaciones de la sociedad civil, para colaborar en la selección de proyectos prioritarios de inversión, en decidir cómo se

han de llevar a cabo estos proyectos, y en administrar su ejecución. Por lo tanto, este planteamiento va más allá de la financiación de proyectos aislados de lucha contra la pobreza y apunta a consolidar a las organizaciones locales existentes y sus redes de vínculos horizontales.

El fomento de la capacidad de los agentes locales se basa en una estrategia de aprendizaje práctico. Se trata de una estrategia innovadora para la mayoría de los fondos ya que entraña el suministro de apoyo técnico y capacitación para organizaciones de la comunidad y para autoridades municipales en cuanto a la forma de colaborar en la identificación de proyectos prioritarios y poblaciones vulnerables. Supone también que los fondos delegarán funciones de ejecución del proyecto (licitación, contratación y supervisión) en agentes del lugar, especialmente autoridades municipales. Significa también apoyar el desarrollo de una mentalidad de mantenimiento preventivo por conducto de planes financiados a nivel nacional, en virtud de los cuales se descentralicen las funciones de administración del mantenimiento a las comunidades locales y a las autoridades municipales.

Cuando las circunstancias locales sean propicias, el Banco deberá alentar a los fondos para que éstos destinen más recursos para el desarrollo de la comunidad. De esa manera, los fondos dejarían de ser una simple fuente de financiación de proyectos pequeños para convertirse en entidades de colaboración comunitaria, con el fin de afianzar las organizaciones y ayudar a los pobres a encontrar financiamiento y asistencia técnica para llevar a cabo los proyectos que ellos mismos elijan.¹³ Hay grandes posibilidades de asociarse con organizaciones no gubernamentales y con otros grupos de la sociedad civil en este ámbito y los fondos podrían adjudicarles subcontratos para realizar la labor efectiva de organización de la comunidad. Los fondos, al trabajar con las comunidades y con los gobiernos locales,

¹³ La experiencia del FOSIS (Chile) se puede considerar como un ejemplo de buenas prácticas en esta materia.

deben aplicar un método compatible con la estrategia de desarrollo municipal del Banco y del país, particularmente en cuanto a la necesidad de fomentar la solvencia fiscal en el plano del gobierno local.

Capacitación

La mayoría de los fondos apoyados por el Banco tiene hasta cierto punto y como parte de las operaciones de crédito, actividades complementarias de capacitación que van desde el mantenimiento del proyecto hasta la nutrición, la salud básica y la capacitación profesional o productiva en general. Más recientemente, la capacitación ha comenzado también a surgir como elemento fundamental de los componentes de fomento de la capacidad local de muchas operaciones de los fondos, especialmente en vista de la tendencia hacia una descentralización cada vez mayor de las actividades de éstos. Las organizaciones municipales y de la comunidad tendrán que hacer frente a funciones cada vez mayores en las etapas de diseño, preparación y ejecución de proyectos de los fondos.

A medida que los fondos amplíen sus mandatos en favor del desarrollo del capital humano a largo plazo, junto con la promoción de actividades generadoras de ingresos reales, la capacitación seguirá cobrando importancia estratégica. Por lo tanto, cabría diversificar el menú de proyectos de los fondos para incluir no sólo más oportunidades de capacitación sino también una variedad más amplia. Mediante campañas de promoción y, en algunos casos, destinando concretamente recursos para ello, habría que alentar a las comunidades a que prepararan propuestas con este fin. Cabría suponer que la ejecución o supervisión de subproyectos de esta índole requiriese más tiempo y más personal, por lo que también en este caso habrá que actuar con cautela y mantener en observación el aumento de los gastos generales para no perder la ventaja comparativa que puedan tener los fondos.

Por último, y al igual que en cualquier otra actividad apoyada por los fondos, habría que tratar de evitar la duplicación de servicios o actividades similares de capacitación que lleven a cabo otras dependencias de

gobierno. Por lo tanto, cada vez que sea posible, habría que determinar qué ventajas tiene la subcontratación de servicios de capacitación especializada al sector privado, a organizaciones no

gubernamentales o a otros fondos en comparación con las que entrañe el desarrollo de capacidad interna.

Cuestiones Operacionales

EVALUACIÓN Y PARÁMETROS

Si bien algunos fondos han establecido complejos sistemas informáticos para la gestión y administración de proyectos, la reunión del tipo de datos necesarios para la evaluación del impacto socioeconómico de los proyectos de los fondos no ha sido suficiente. Incluso en los países en que los fondos están más establecidos, las metodologías empleadas para la reunión de datos no aportan el tipo de información que se necesita para una rigurosa evaluación *ex post* de impacto. No hay que exagerar la crítica a los fondos por esta circunstancia, ya que existen ministerios sectoriales establecidos hace mucho tiempo que siguen teniendo problemas para establecer sistemas destinados a evaluar los impactos de la política social. El hecho de que no se establezcan mejores indicadores de impacto obedece, pues, a la dificultad inherente a esa tarea, agravada por la celeridad con que se pusieron en práctica algunos de los fondos originales en períodos de ajuste económico. En todo caso, ahora que los fondos están cobrando carácter permanente, es preciso que se sumen a las entidades de gobierno que están tratando de medir los impactos en la inversión pública para que se justifique continuar su financiamiento.

La falta de claridad en cuanto a los objetivos constituye un obstáculo para obtener una buena evaluación de impacto. Algunos fondos no hacen intento alguno de medir los impactos más allá de la creación directa de empleo. Los que lo hacen se basan en cuestionarios *ex post* llenados por los beneficiarios. Dichos cuestionarios constituyen una útil fuente de información sobre el funcionamiento de los proyectos y la calidad de selección y construcción

de las obras, pero no constituyen una manera adecuada para cuantificar la medida en la que los proyectos han contribuido al cambio en las condiciones de vida o en los ingresos de los beneficiarios.

Antes de tratar de establecer medidas de los impactos, es importante definir qué significa este término. Por ejemplo, cabría denominar *impacto directo* de un proyecto de un fondo el cambio en la disponibilidad o calidad de infraestructura económica o social dimanado del proyecto. El *impacto final*, u *objetivo de desarrollo a largo plazo*, consiste en el cambio en el capital humano o en la pobreza que se produce de resultados del proyecto. Por ejemplo, en los proyectos de construcción de escuelas, el impacto directo es un mayor número de aulas adecuadas y el impacto definitivo es el mayor grado de educación de la población beneficiaria. Evidentemente, el objetivo último al construir escuelas o centros de salud consiste en mejorar los indicadores de educación o salud y esto se hace sobre la base del impacto final.

Ahora bien, el problema consiste en que el impacto final es función de muchas otras cosas además de los insumos de los fondos y éstos no deben ser los únicos responsables de alcanzar el objetivo a largo plazo. Por ejemplo, el mejoramiento de los indicadores de educación probablemente dependa más de la calidad de la enseñanza que de la calidad de los edificios, lo cual está fuera de las posibilidades de control de los fondos.¹⁴ De la misma manera, los cambios en la

¹⁴ Sin embargo, los fondos tienen capacidad para determinar si se necesita o no realmente una nueva escuela, por ejemplo, que la falta de servicios es consecuencia de la falta de infraestructura educacional y no de la falta de

pobreza o el empleo en la comunidad son función de fuerzas exógenas que pueden resultar muy superiores al impacto directo del proyecto propiamente dicho.

En vista de los problemas que entraña la atribución directa a los fondos de una medición del impacto final, proponemos comenzar con las medidas directas.

Es decir, es necesario saber hasta qué punto los proyectos de los fondos han modificado la existencia y la prestación de servicios económicos o sociales básicos y si cada uno de los subproyectos ha alcanzado su objetivo concreto. En otras palabras, los fondos deben estar en condiciones de producir indicadores medibles para demostrar los impactos de sus propias inversiones. En el caso concreto de la infraestructura, los fondos deberían exigir datos sobre la calidad o disponibilidad del tipo de infraestructura en la zona que se solicite, así como indicadores relativos a su utilización. Quienes procedan en el futuro a evaluaciones *ex post* y seleccionen una muestra de proyectos para su estudio, podrán medir con bastante precisión el mejoramiento en cuanto a la infraestructura básica que ha producido el fondo cuando los indicadores de esta índole consten en los documentos de proyectos. Esa información no sólo será útil para evaluar a los fondos sino que dará también una medida del efecto no en cuanto al ingreso sino a la vida de los pobres. Para evaluar su contribución a objetivos de desarrollo a largo plazo tales como el mejoramiento del capital humano o la reducción de la pobreza, los fondos deben trabajar en asociación con los ministerios sectoriales correspondientes y colaborar entre sí para diseñar sistemas de evaluación más completos. No pueden hacerlo por sí solos ni cabe esperar que lo hagan.

LOS POBRES COMO BENEFICIARIOS

Como ya se ha señalado, todos los fondos han logrado resultados relativamente buenos en la tarea de seleccionar a los pobres como beneficiarios de sus proyectos. La mayoría de ellos utiliza alguna variante de un sistema que mide la falta de servicios sociales

demanda de los servicios existentes.

básicos locales (NBI) para crear un mapa de la pobreza con miras a identificar los distritos pobres. Luego, los índices de las NBI por distrito son ponderados según la población para establecer la asignación de recursos indicativos deseada en un nivel muy poco agregado. En todo caso, en vista que la distribución final de los recursos depende de que se presenten proyectos aceptables, las localidades más ricas y mejor preparadas están en una mejor posición para obtenerlos. Todos los fondos han enfrentado el problema de alcanzar dos objetivos un tanto incompatibles entre sí, el de beneficiar a los más pobres y el de tener un sistema de aprobación de los proyectos basado en la calidad y que obedezca a la demanda. Para resolver este conflicto se podrían preasignar recursos en las distintas zonas geográficas según el número de pobres que hubiera en ellas, como lo hacen actualmente algunos fondos. Este método funciona mejor si se mantiene cierto grado de competencia para asegurar la calidad de los proyectos, ya sea asignando fondos a distintos grupos de comunidades pobres que tengan que competir entre sí o impulsando a las organizaciones de la sociedad civil para que presenten propuestas y asistir a las comunidades beneficiarias en la preparación de proyectos.

Existen varios métodos distintos para tratar de aumentar la proporción de recursos que los fondos destinan a las comunidades más pobres. Uno de ellos, aplicado por muchos fondos, consiste en incrementar el personal asignado o adjudicar subcontratos a organizaciones no gubernamentales o de otra índole a fin de ayudar a las comunidades más pobres a preparar proyectos de calidad. Ello tal vez aumente los gastos administrativos pero, dentro de ciertos límites, habría que hacerlo de todas maneras. Los fondos tendrán que llegar a un equilibrio entre los beneficios que entraña destinar recursos a los muy pobres y el costo adicional que ello significa. Una muy buena justificación para que los fondos sigan existiendo se refiere justamente a la posibilidad de determinar en forma más precisa sus beneficiarios. Otra solución posible consiste en preasignar fondos a conjuntos de zonas geográficas con una alta incidencia de pobreza. Esta propuesta se basa en la

noción que para limitar los proyectos de los fondos a zonas rurales o a algunas regiones del país, es necesario mantener la competencia, pero únicamente entre zonas con un elevado grado de pobreza. Otra posibilidad, que depende de la existencia de sistemas de información, consiste en asignar un orden de prelación a todas las solicitudes de proyectos según el promedio de varios indicadores diferentes, uno de los cuales podría ser la incidencia de la pobreza. De esta manera, los proyectos procedentes de zonas pobres tendrían una ventaja en la competencia para obtener recursos pero la calidad del proyecto tendría también cierto peso.

Si valoramos los fondos según los resultados que han obtenido en cuanto a los destinatarios de sus proyectos, es importante comprender que el objetivo de beneficiar a los pobres y el de destinar recursos a las comunidades más pobres pueden ser discrepantes, simplemente porque muchos pobres viven en centros urbanos. Si se acepta el objetivo de beneficiar a la población más pobre y no a los distritos más pobres, la manera de determinar si los resultados han sido positivos o negativos no consiste en observar qué proporción del gasto total de los fondos se destina a los distritos en que hay una mayor incidencia de pobreza. Más bien, habría que comparar la proporción de recursos de los proyectos que se destinan a cada distrito con la proporción de pobres que hay en cada uno de ellos. Por lo general esto no se hace en la actualidad. Tanto el BID como el Banco Mundial evalúan los resultados en este contexto según el porcentaje de los préstamos concedidos a las provincias con la incidencia más alta de pobreza. Son muy pocos los fondos que obtienen resultados favorables según ese criterio y ello se debe en parte a que la selección de los proyectos obedece a la demanda y las comunidades más pobres no pueden presentar un número suficiente de proyectos viables. En todo caso, la otra razón consiste en que los fondos destinan recursos a los pobres, incluso a aquellos que viven en zonas urbanas relativamente prósperas. El volumen programado de sus gastos se basa en la proporción de pobres en cada distrito del país y no en la incidencia de la pobreza en el distrito. Se trata de un objetivo razonable y no habría que castigar a un

fondo por utilizarlo. Además, los fondos parecen funcionar mucho mejor si el criterio empleado es la proporción de recursos de los proyectos en comparación con la proporción de pobres en cada distrito.

Existen en cambio varias razones de peso para que los fondos quieran gastar más por persona pobre en los distritos en que la pobreza es más grave (medida según la brecha de pobreza), la mayor parte de los cuales son rurales. En primer lugar, lo normal es que el gobierno no haya prestado servicios suficientes en estos distritos y, por lo tanto, el hecho de que los fondos gasten relativamente más puede significar simplemente una forma de contrarrestar la tendencia opuesta en otros programas públicos sociales y de lucha contra la pobreza. En segundo lugar, donde haya evidencia que el crecimiento económico ha de agravar las desigualdades entre las regiones, el gobierno tal vez desee recurrir a un fondo para contrarrestar esta tendencia. En tercer lugar, el costo de la infraestructura y la prestación de servicios puede, en la práctica, ser más elevado en zonas más remotas, debido a la falta de mercados y de infraestructura complementarios.

EL GÉNERO

Si bien tanto mujeres como hombres de comunidades de bajos ingresos han sido beneficiarios directos de proyectos de los fondos, un porcentaje desproporcionadamente elevado de los pobres en muchos países latinoamericanos son mujeres. Además, se ha demostrado que, cuando las transferencias se hacen a mujeres que encabezan sus hogares, el bienestar general de la familia mejora más que cuando éstas se hacen a hombres cabeza de familia. De esta manera, los mecanismos por los cuales los fondos destinan sus recursos deben anticipar la necesidad de dar mayor preferencia a la mujer como beneficiaria. Esto quiere decir que el empleo que se genere no debe tener un sesgo contra la participación de la mujer y que la mujer debe recibir una remuneración más equitativa y una proporción más alta de los beneficios que reporten los proyectos. Además, el hecho de utilizar más plenamente el

potencial que ofrecen las mujeres y los grupos de mujeres en la ejecución de proyectos tanto de infraestructura social como proyectos directos de producción redundaría considerablemente en beneficio de la eficacia y la sostenibilidad del proyecto. La mujer ha demostrado ser una administradora responsable de los ingresos. Asimismo, ha desempeñado un buen papel en la administración y organización de pequeñas empresas. En la medida en que los fondos aumenten su apoyo a empresas de producción directa, la participación de la mujer en dichos proyectos tenderá a aumentar. Además, los fondos deberían incluir sistemáticamente en sus sistemas de información una mayor cantidad de datos desglosados por género. En el sistema de información de los fondos y en todos los informes de evaluación habría que incluir un análisis de la proporción de los beneficios que ha correspondido a la mujer. También es importante que los fondos se cercioren de que el proceso de formulación y selección de proyectos tenga en cuenta las claras necesidades y preferencias de la mujer. Los criterios para evaluar la participación de la comunidad deberían incluir un análisis de la participación de la mujer en el proceso de toma de decisiones en el plano local.

LOS GRUPOS INDÍGENAS

Los grupos indígenas plantean un problema particularmente difícil en cuanto a la reducción de la pobreza, ya que tienen poco acceso a la infraestructura y a los servicios sociales, y sus posibilidades de aumentarlo por conducto de los cauces políticos ordinarios son reducidas. Los fondos deberían constituir un importante instrumento para corregir esta situación. Asimismo, deberían hacer un esfuerzo especial por incluir en mayor medida a las comunidades indígenas como beneficiarias de los proyectos y establecer mecanismos para asegurarse que las propias comunidades desempeñen una función central y activa en la selección y ejecución de los mismos.

SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad de los proyectos suscita cada vez más interés habida cuenta del gran número de proyectos finalizados por los fondos en los últimos años. Los fondos no son directamente responsables del funcionamiento de los proyectos que construyen. Sin embargo, si una elevada proporción de sus proyectos, una vez terminados, no subsiste ni sigue en funcionamiento, los fondos no habrán alcanzado con tanta eficacia como podrían el objetivo de mejorar las condiciones de vida para los pobres.

Los datos sobre sostenibilidad que arrojan las evaluaciones existentes de los beneficiarios son dispares. Los mejores resultados se encuentran en el caso de las escuelas y los centros de salud, mientras han habido problemas con mayor frecuencia con los sistemas de agua y alcantarillado. Ello se debe en parte a que la construcción y el mantenimiento de esos sistemas tienen una mayor complejidad técnica en comparación con edificios pequeños como escuelas y centros de salud. Sin embargo, por otra parte, las dificultades obedecen también a que las comunidades pobres deben aportar contribuciones financieras más cuantiosas para el funcionamiento y mantenimiento de los sistemas de agua y alcantarillado. Es particularmente importante que, al seleccionar proyectos de esta índole, se tenga debidamente en cuenta las preferencias de las comunidades y que éstas sean plenamente conscientes del compromiso financiero que deben contraer para que los proyectos sean sostenibles. La sostenibilidad puede también ser mayor si el personal del fondo sigue colaborando con la comunidad una vez terminado el proyecto a fin de ayudar a capacitar personal local y a establecer planes de financiación y de mantenimiento.

UNA MAYOR FINANCIACIÓN INTERNA

En la actualidad, la mayoría de los países depende en muy alto grado de la financiación externa de las operaciones de los fondos, como ocurre en general respecto de toda la inversión social. Salvo unas pocas excepciones, los gobiernos han financiado menos del 20% de las operaciones de los fondos (véase el cuadro A-1 del anexo). La continuidad de los fondos como instituciones permanentes dependerá de que se

establezca un flujo constante de recursos financieros, de los cuales una proporción mayor debería proceder de fuentes nacionales. La financiación externa no puede seguir determinando la supervivencia de los fondos de inversión social. Los fondos tienen el compromiso de encauzar más recursos a los pobres.

A largo plazo, es la ciudadanía la que debe hacerse cargo de una proporción más alta del costo que esto representa. Es evidente que, particularmente en los países más pobres, seguirá siendo necesario un apoyo sustancial de la comunidad internacional. Sin embargo, un aumento del apoyo interno a los fondos redundaría considerablemente en beneficio de su sostenibilidad y serviría para que la comunidad donante tuviera más confianza en ellos y estuviera

más dispuesta a contribuir con su parte. En los casos de países que, debido a su limitada capacidad financiera, tuvieran que seguir dependiendo en alto grado de financiamiento externo para los fondos, habría que considerar la posibilidad de establecer cláusulas de graduación. Se podría seguir financiando los fondos siempre que hubiese indicadores de un aumento de la financiación interna y de un compromiso demostrado por parte de los gobiernos para establecer y llevar a la práctica una estrategia coherente y sostenible de reducción de la pobreza que asigne a los fondos una función claramente definida.

Cuestiones de Organización

En vista que los fondos fueron establecidos como entidades temporales, su ubicación a largo plazo en el gobierno no ha quedado definida con claridad. De cobrar carácter permanente, habrá que resolver una serie de cuestiones relacionadas con los ministerios sectoriales y los gobiernos locales. Los fondos gozan de una mayor independencia presupuestaria que los ministerios sectoriales, quienes dependen del proceso normal de presupuestación pública para obtener fondos y deben observar los procedimientos establecidos. En razón de las generosas donaciones que reciben los fondos, los recursos para sus programas suelen ser bastante independientes del proceso presupuestario. En la práctica, el hecho de que los administradores de los fondos cuenten con donaciones del exterior ha hecho que dependan más de las exigencias de los donantes que de las entidades nacionales de desarrollo. Suelen además existir exenciones especiales que les permiten ofrecer remuneraciones superiores a la normal para atraer mejor personal técnico que el que trabaja por lo general en los ministerios. Ello puede suscitar resentimiento por parte de los burócratas de los ministerios sectoriales y una cierta sensación de superioridad por parte del personal del fondo.

Además, las excepciones a la aplicación de ciertas leyes nacionales, como las relativas a las adquisiciones, han permitido que los fondos actúen con mayor agilidad y proyecten una imagen de eficacia en comparación con la burocracia ordinaria.

Estas condiciones “especiales” en que funcionan los fondos dificultan a veces el traspaso de las lecciones aprendidas y que los ministerios puedan llevar a cabo proyectos en forma igualmente eficiente. Es preciso superar estas dificultades porque prácticamente todos los fondos cuentan con componentes de cooperación técnica para prestar asistencia en materia de desarrollo institucional y transferencia de tecnología a los ministerios que tienen la función de proporcionar los servicios a muchos de los proyectos que los fondos construyen. A largo plazo, la consolidación de los ministerios sectoriales constituye la estrategia adecuada, porque el objeto del desarrollo consiste en crear organizaciones que funcionen efectivamente por conducto de los mecanismos institucionales y legales normales.

Los fondos han evolucionado en general dentro del contexto de modernización del Estado que tiene lugar

en la región. En los años noventa ha habido una considerable presión política dentro de los propios países, así como del exterior, proveniente de la comunidad financiera internacional, a fin de modernizar el gobierno. Esto es, reducir la función del gobierno central a una que consista primordialmente en fijar la política y las normas y delegar las funciones de la prestación de servicios y la construcción de infraestructura en entidades regionales o locales, o incluso privadas.

Dentro de este contexto, los fondos están empezando a desempeñar una importante función de intermediarios entre entidades nacionales y subnacionales. A medida que los gobiernos centrales transfieren más funciones y un mayor porcentaje del ingreso nacional a los gobiernos subnacionales, los fondos sociales pueden ayudar a poner en práctica la política de desarrollo nacional mediante el cofinanciamiento de proyectos locales que tengan alta

prioridad en los planes de desarrollo nacional (aunque es esencial que no redunden en desmedro de los intentos por lograr la solvencia fiscal en el plano local). En el otro extremo del espectro de gobierno, los fondos ayudan a afianzar la capacidad institucional de las municipalidades para llevar a cabo sus nuevas funciones, en general mediante la asistencia técnica directa en el diseño, la ejecución y el mantenimiento de proyectos o mediante el apoyo financiero a otras instituciones, como organizaciones no gubernamentales, para que afiancen la capacidad en el plano local. Así, en lugar de dar a los gobiernos la posibilidad de eludir las reformas necesarias, una función incipiente para la nueva generación de fondos puede consistir en actuar como catalizador de un proceso continuo de modernización del Estado y en prestar apoyo a ese proceso.

¿Qué puede hacer el Banco?

El BID ha sido la fuente más importante de financiación y asistencia técnica para los fondos de inversión social. Además de proporcionar recursos adicionales en el futuro, existen otras medidas complementarias que el Banco puede adoptar para aumentar la eficacia de los fondos en la lucha contra la pobreza y el desempeño de una función catalizadora en los procesos regionales de modernización del Estado.

UNA MAYOR FLEXIBILIDAD

Los donantes externos han impuesto a los fondos que financian una serie de directrices demasiado rígidas en cuanto al tipo de actividades y a la proporción de las distintas actividades que han de autorizar cuando en realidad, deberían dejar que los fondos adapten la composición de su menú de proyectos conforme a las necesidades y las condiciones locales. Los

administradores de los fondos y las comunidades están en mejores condiciones que los expertos extranjeros para conocer las necesidades locales. También sería oportuno alentarles a ensayar con nuevas actividades, como el desarrollo de la comunidad y proyectos pilotos que contengan actividades de producción. En la medida en que se ampliase el menú de proyectos para incluir actividades más complejas, habría que prever ajustes en la estructura institucional, el personal y los gastos administrativos de los fondos que hasta ahora han sido bajos. Estos ajustes deben hacerse cuidadosamente, y cada cambio en el menú de actividades debe realizarse tomando en cuenta que el fondo es un instrumento que forma parte de una estrategia para combatir la pobreza. Una cuidadosa labor de investigación y desarrollo y la aplicación de criterios experimentales pueden ayudar a minimizar el riesgo de la ampliación de las actividades de los

fondos. Un aumento considerable de los gastos administrativos debería servir de advertencia de que éstos están saliendo del ámbito en que tienen ventajas comparativas.

Los fondos han aprendido a construir con eficiencia pequeños proyectos que las comunidades pobres necesitan. Para que puedan prestar mayor atención a la infraestructura económica y de producción, tal vez haya que ajustar los límites del tamaño de los proyectos impuestos por el Banco, y otras organizaciones internacionales de crédito. Estos límites generalmente obedecen normas relativas a la contratación directa. La mayor parte de los proyectos de los fondos son pequeños y ascienden en promedio a menos de US\$50.000. Es evidente que esto se debe a la intención de distribuir una suma relativamente reducida de dinero al mayor número posible de distritos pobres. Cuestan mucho más los caminos secundarios y los sistemas de riego que los centros de salud, las letrinas o las salas de clase. Al imponer a la infraestructura económica y de producción los mismos límites que eran razonables en el caso de la infraestructura social, puede ocurrir que los proyectos dejen de ser económicos y que su impacto sobre la pobreza sean tan escasos que prácticamente pasen desapercibidos. Desde este punto de vista, tal vez sea mejor centrar recursos en un menor número de proyectos que sirvan para que una cantidad importante de gente salga de la pobreza, en lugar de lograr un incremento mínimo del bienestar de los pobres de todas las regiones del país. También en este caso, el Banco debería dar a los administradores locales de los fondos mayor autonomía para decidir cuáles deben ser los límites adecuados del tamaño de los proyectos, entendiéndose que las normas relativas a la contratación puedan cambiar en caso de proyectos de mayor magnitud.

Al tiempo que recomendamos una mayor flexibilidad para determinar el alcance y la composición de los proyectos, esperamos que la actividad básica de los fondos en la mayoría de los países siga siendo la construcción de infraestructura en pequeña escala. En algunos países de Centro América, esta función ha sido delegada oficialmente de los ministerios a los

fondos. Sugerimos las siguientes directrices para la inclusión de nuevas líneas de proyectos en fondos apoyados por el Banco: en primer lugar, toda nueva actividad debe ir corroborada por un riguroso análisis *ex ante* que establezca los criterios de relación costo-eficacia y los umbrales de costo y defina indicadores de rendimiento económico y social previsto que puedan utilizarse en evaluaciones ulteriores. En segundo lugar, los fondos deben limitarse a la construcción de proyectos y no dedicarse al funcionamiento de éstos. Si los fondos han de financiar actividades tales como la capacitación o la asistencia técnica, hay que alentarlos a subcontratar la ejecución de esas actividades e instalar los mecanismos apropiados de supervisión para asegurar una ejecución adecuada. En tercer lugar, el Banco debe alentar a los fondos a comenzar nuevas actividades a título experimental o en pequeña escala hasta que se hayan determinado su eficacia y viabilidad. Antes de aumentar esa escala habría que hacer una evaluación de las consecuencias en cuanto a los gastos administrativos. En cuarto lugar, las nuevas actividades deben reflejar una fuerte demanda de las comunidades pobres que no estén siendo atendidas por las instituciones existentes de gobierno.

ESTABLECIMIENTO Y UTILIZACIÓN DE UN SISTEMA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO

El Banco debe participar activamente en la tarea de ayudar a los fondos a establecer un sistema de medición de impacto de la índole descrita en la sección IV.A. Al principio deberíamos centrarnos en indicadores de los impactos directos de distintos tipos de proyectos, esto es, de resultados que sean atribuibles primordialmente a inversiones de los fondos a diferencia de los de los impactos finales, que dependen también de lo que hagan otras instituciones. Estos indicadores deben ser directos y de fácil aplicación y no requerir mucha información que no pueda recopilarse en los documentos de proyectos. Un sistema ideal de evaluación en el caso de los fondos haría necesario destinar recursos al principio de un ciclo de inversión para diseñar la metodología adecuada y reunir suficiente información *ex ante*,

incluida información sobre los grupos de control. Otras actividades, distintas del préstamo concreto de inversión con el que se dé apoyo al fondo, pueden centrarse en el establecimiento de asociaciones entre los fondos y los ministerios sectoriales correspondientes a fin de establecer sistemas más completos de evaluación que puedan supervisar los progresos realizados en la consecución de objetivos más amplios de desarrollo del capital humano y reducción de la pobreza. Se trata de sistemas complejos, con alta densidad de información, que revisten utilidad e importancia para muchos organismos públicos y no solamente para los fondos.

Ningún sistema de evaluación de impacto será eficaz a menos que el Banco insista en utilizarlo como insumo en la preparación de operaciones futuras de los fondos.¹⁵ Ello podría constituir un importante incentivo para aumentar la sostenibilidad y los impactos de los proyectos de los fondos.

Al tratar de evaluar las operaciones anteriores de los fondos, hay que tener presente en todo momento que su propósito no solo consiste en construir escuelas ni centros de salud o en administrar programas de capacitación. El objetivo general de los fondos consiste en servir como un instrumento que contribuye a la reducción de la pobreza y no en construir proyectos como un fin en sí mismo. Se ha registrado en el Banco y en los propios fondos una tendencia a medir los resultados según el monto de los desembolsos o el número de proyectos financiados. Esto es un error porque hace que se deje de pensar en el impacto de los propios proyectos, y a la vez da lugar a que, en la selección de los proyectos, se prefiera aquellos que no sean complicados y sean de fácil construcción. (Por más que existan otros que aporten una contribución mayor a la reducción de la pobreza). El Banco puede influir en los fondos para

¹⁵ Dada la renovada atención que se presta a la medición de impacto para el desarrollo en el sistema de evaluación y supervisión de los proyectos del propio Banco, existen razones adicionales para diseñar indicadores adecuados para supervisar la marcha de los proyectos de fondos de inversión social.

que éstos asignen menor importancia a los desembolsos y mayor importancia a los proyectos o programas que surtan más efecto sobre la pobreza. Esto se puede lograr al especializarse en metodologías de evaluación y difundirlas, así como al prestar mayor atención en el futuro a las evaluaciones de impacto.

CONDICIONALIDAD

Al referirse a los fondos y a la reducción de la pobreza, hay que tener en cuenta que los recursos que tienen incluso los fondos más grandes constituyen una proporción mínima de lo que se necesitaría para reducir realmente la pobreza. En la mayoría de los casos, el gasto anual de los fondos equivale a menos de US\$10 por año por persona pobre y una parte de esa suma corresponde a gastos administrativos. Además, los fondos son un instrumento entre muchos programas y muchas políticas en virtud de las cuales el gobierno puede tratar de ayudar a los pobres. Lo ideal es que las actividades de los fondos formen parte de un amplio plan coordinado para la reducción de la pobreza, en lugar de constituir una reacción aislada ante el problema. Por ello, en los lugares en que no exista ya un plan de esa índole, el Banco debería apoyar y promover su establecimiento. El plan debe contener un análisis del problema de la pobreza en el país y una clara exposición de la forma en que el fondo y otros programas del gobierno encajan en una serie complementaria de actividades cuyo objetivo es la reducción de la pobreza.

Entre los tipos de condicionalidad que cabe tomar en cuenta están aquellos que se encuentran dentro del área de influencia de los fondos. Como ejemplo se puede mencionar la incorporación de mecanismos adecuados de supervisión y evaluación, particularmente la evaluación de impacto, el establecimiento de garantías que aseguren la sostenibilidad de los fondos y por último, medidas destinadas a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas de los fondos.

TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Los fondos fueron creados a raíz de una decisión política de reducir la pobreza. Los programas de los fondos, cuando funcionan bien, inevitablemente benefician al régimen que se encuentre en el poder y existe el deseo natural del gobierno de utilizarlos para promover sus objetivos políticos. Ello no es preocupante siempre que la selección de los proyectos sea transparente y que los proyectos beneficien a los pobres. A fin de asegurar que los fondos funcionen en forma transparente y coherente, es importante que tengan un directorio que represente a todos los directamente interesados. También hay que velar por que el proceso de toma de decisiones desde el plano de la comunidad hasta el propio directorio tenga lugar en forma abierta y transparente y existan suficientes oportunidades de participación. Criterios técnicos para focalizar recursos de los fondos pueden servir para asegurar la transparencia y la equidad en la distribución de fondos.

También es importante que el personal técnico se mantenga como tal, y por lo tanto no haya de cambiar con cada nuevo gobierno. Asimismo, las metodologías empleadas para definir los criterios de elegibilidad deben atender a motivos técnicos racionales. Por último, la información sobre esos criterios debe proporcionarse en forma oportuna a todos los que podrían estar interesados. La existencia de información fiable sobre la marcha de los fondos, proporcionada en virtud de sistemas mejorados de supervisión y evaluación y debidamente difundida a los interesados en el lugar, puede servir también para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas.

COORDINACIÓN

En vista de su mandato y de las circunstancias de su creación, los fondos existen fuera de la organización ordinaria de los ministerios de gobierno. Al mismo tiempo, dado que principalmente han sido financiados por donantes internacionales y no están sujetos a las normas generales relativas a las adquisiciones y sueldos, corren el peligro de ser considerados unidades absolutamente independientes y tratados como tales, sin que haya una cabal integración con las operaciones de gobierno en los sectores sociales. Sin

embargo, habida cuenta de que los fondos primordialmente construyen cosas de cuyo funcionamiento se encargarán otros, es fundamental que sus operaciones estén estrechamente coordinadas con los ministerios sectoriales o las autoridades del gobierno local. De lo contrario, es probable que los proyectos no se utilicen eficientemente o no sean sostenibles. Los donantes internacionales están en una excelente posición para insistir en que se establezcan procedimientos y medidas a fin de asegurar una coordinación efectiva y deben hacer de esto una condición previa de todas sus transacciones.

LA GENERALIZACIÓN DE LAS PRÁCTICAS DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

Como regla general, los fondos deberían servir para fomentar las medidas de reforma necesarias y no para reemplazarlas. El Banco, además de promover una mayor coordinación entre los fondos y el resto del gobierno, puede también alentar a las demás unidades del gobierno a actuar de manera más similar a los fondos. Esa transformación de los organismos ordinarios de gobierno sería compatible con el programa de modernización del Estado enunciado en el Octavo Aumento General de los Recursos y en la estrategia del Banco para el apoyo a la reforma en la prestación de servicios sociales. No es necesario que los fondos de inversión social tengan un monopolio en la tarea de llegar a las comunidades más pobres o atender las demandas de la comunidad. El apoyo de los fondos al desarrollo comunitario proporcionado por los fondos puede dar lugar a una mayor participación de los grupos pobres y marginados en los procesos de toma de decisiones en cuanto a la asignación de recursos públicos. Este aumento en la participación de los pobres puede tener efectos que trasciendan del ámbito inmediato de influencia de los fondos.

Además, los ministerios sectoriales ordinarios pueden extraer lecciones de los fondos en cuanto a la forma de establecer asociaciones a nivel local y dar incentivos para una mayor participación de los grupos de la comunidad y de los gobiernos locales. Los

proyectos del Banco pueden suministrar mecanismos flexibles de financiación a los ministerios sectoriales, subordinados a la introducción de las reformas necesarias y basados en el establecimiento de incentivos adecuados para llegar a los pobres y para atender las necesidades locales. Los componentes de desarrollo institucional pueden extraer lecciones de la experiencia de los fondos en cuanto a la forma de simplificar los procedimientos burocráticos para desembolsar recursos en forma eficiente y eficaz. Al igual que en el caso de la experiencia de los propios fondos, hay que resolver la contradicción inherente entre los mecanismos que obedecen a la demanda y la necesidad de beneficiar a los más pobres. Se plantea la interrogante de si ello significa que, con el tiempo, revisar las operaciones de los fondos financiadas conjuntamente. Son demasiados los casos en que distintos equipos de evaluación externa, cada uno con sus propias exigencias y condiciones, tratan de cumplir con sus labores. Todo ello absorbe recursos de tiempo y de personal que son escasos y que se podrían haber empleado en mejor forma para proyectos en comunidades pobres. Igualmente, en el caso de financiaciones conjuntas, el BID y el Banco Mundial deberían tratar en la mayor medida posible de emplear procedimientos y metodologías comunes al preparar la propuesta de proyecto.

DIFUSIÓN DE CONOCIMIENTOS

En estos momentos y gracias a más de diez años de experiencia, existe en la región un vasto conocimiento de las mejores prácticas en las transacciones de los fondos, que surgen de la experiencia práctica del personal técnico de los fondos y de sus supervisores.

Dado que la mayor parte de este conocimiento no se encuentra en los libros, los fondos pueden aprender mucho uno de otro. Tal vez la forma más eficaz de transmitir o difundir las mejores prácticas en toda la región consiste en el intercambio de visitas de personal entre fondos, así como en la celebración de seminarios y la prestación de asistencia técnica para este propósito. Se ha establecido una asociación de los fondos de la región, la Red Social, para ayudar a organizar y apoyar justamente los intercambios de esa índole. El Banco tiene en trámite un proyecto de

los fondos dejarán de ser necesarios. La respuesta es que tal vez esto sea cierto a largo plazo pero, en el futuro previsible, los fondos aún tienen que desempeñar importantes funciones, entre ellas la de guiar los procesos de modernización del Estado.

COORDINACIÓN CON OTROS DONANTES

El Banco podría simplificar enormemente el proceso de preparación y revisión de los proyectos para los fondos al coordinar en forma más estrecha sus procedimientos de preparación y evaluación de proyectos con otros donantes, especialmente el Banco Mundial. Utilizando metodologías y procedimientos comunes, habría que proceder a cooperación técnica regional que ayudará a financiar estas actividades de la Red Social. Otros medios con los que dispone el Banco para realizar investigaciones en el futuro sobre los fondos y difundir los resultados de éstas incluyen la utilización de proyectos intrarregionales de cooperación técnica para financiar visitas de personal a los fondos, el INDES, la Red de Reducción de la Pobreza del BID, las iniciativas conjuntas sobre pobreza y desigualdad con el Banco Mundial y el MECOVI y la participación en foros académicos e instituciones de investigación. El Banco, institución que más recursos aporta a los fondos de inversión social en la región, está en una excelente posición para servir de centro intelectual para efectos de la transmisión de las mejores prácticas y la difusión de conocimientos.

CUADRO A-1

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL* (En US\$ millones)

	<u>BID</u>	<u>Banco Mundial</u>	<u>Otras fuentes externas</u>	<u>Local</u>	<u>Total</u>	<u>Proporción de la financiación externa</u>
BOLIVIA						
FSE (1986-1991)	38,7	38,9	92,3	25,4	195,3	87%
FIS (1991-1995)	60,0	70,6	66,6	22,3	219,5	90%
CHILE**						
FOSIS (1991-1995)	16,0		50,0	250,0	316,0	11%
COLOMBIA						
RED SOLIDARIDAD (1995-1996)	250,0			1.005,0	1.255,0	20%
ECUADOR						
FISE (1991-1995)	30,0	30,0	43,8	5,3	109,1	95%
EL SALVADOR						
FIS (1990-1995)	153,7		38,9	20,0	212,6	91%
GUATEMALA						
FONAPAZ (1991-1996)			8,0	59,5	67,5	12%
FIS (1992-1995)	42,3	20,3	47,0	13,3	122,6	89%
GUYANA						
SIMPAP (1990-1996)	33,3	11,7		3,4	48,4	93%
HAITÍ						
FAES (1995-1996)	39,4	11,6		3,0	54,0	94%
HONDURAS						
FHIS (1990-1995)	71,5	57,8	42,7	41,0	213,0	81%
NICARAGUA						
FISE (1991-1996)	63,6	63,5	100,5	23,0	250,6	91%
PANAMÁ						
FES (1991-1995)	38,3		43,4	21,0	102,7	80%
PARAGUAY						
PROPAIS (1996)	28,0			3,0	31,0	90%
PERÚ						
FONCODES (1991-1996)	254,0	250,0	14,0	372,0	890,0	58%
REP. DOMINICANA						
PROCOMUNIDAD (1995-1996)	30,0		11,0	3,3	44,3	93%
URUGUAY						
PRIS/FAS (1991-1995)	69,0			21,5	90,5	76%
VENEZUELA						
FONVIS (1992-1996)	84,0			56,0	140,0	60%
TOTAL	1.301,8					

* Los datos que no corresponden al financiamiento otorgado por el BID son incompletos. En algunos casos, el financiamiento local incluye únicamente los fondos de contrapartida de operaciones de préstamo del BID. Las fechas corresponden a la duración de la financiación por el BID y no a la duración de los fondos.

** No ha habido operaciones de préstamo del BID para el FOSIS de Chile. Sin embargo, este fondo ha ejecutado el componente de formación de jóvenes, por un monto de US\$4,4 millones, del programa del BID de capacitación laboral, así como componentes de operaciones del BID relativas a proyectos pequeños por un monto estimado de US\$12 millones. Las cifras correspondientes a la financiación local son estimaciones generales preparadas sobre la base de consignaciones de US\$50 millones al año hechas por el gobierno en favor de FOSIS

CUADRO A-2

DISTRIBUCIÓN DE LA CARTERA DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

	<u>Infraestructura económica</u>	<u>Infraestructura social</u>	<u>Proyectos de producción</u>	<u>Otros^a</u>
BOLIVIA				
FSE (1986-1991)	44%	43%	3%	9%
FIS (1991-1995)		85%		15%
CHILE				
FOSIS (1991-1995)			46%	54%
ECUADOR				
FISE (1993-1995)	11%	85%	4%	
EL SALVADOR				
FIS (1990-1996)		84%	13%	3%
GUATEMALA				
FONAPAZ (1991-1996)			62%	
FIS (1993-1995)	3%	62%	2%	33%
HAITÍ				
FAES (1995-1996)	26%	67%		7%
HONDURAS				
FHIS (1990-1995)	10%	65%	7%	18%
NICARAGUA				
FISE (1991-1994)	19%	63%	1%	17%
PERÚ				
FONCODES (1991-1996)	22%	53%	13%	12%

^a Consiste casi íntegramente en capacitación y asistencia social.

Fuente: M. Goodman y otros, Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role (BID, 1997)

CUADRO A-3

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

País, Fondo, Primer año de Operaciones	Ubicación	Duración	Organización	Objetivos Fundamentales Declarados	Beneficiarios
Bolivia (BO) FIS 1991	Presidencia	Permanente	Descentralizada en 9 oficinas	Facilitar la reforma del gobierno y, especialmente, aplicar la ley de participación popular y dar participación a las municipalidades. Llegar a una integración equilibrada entre la educación, la salud y la producción. Financiar proyectos de salud, educación, abastecimiento de agua y saneamiento para los pobres e impartir a las municipalidades y las comunidades capacitación en organización y gestión.	Los pobres, los pueblos indígenas, las mujeres y los niños en situación desventajosa y los migrantes.
Chile (CH) FOSIS 1991	Ministerio de Planificación y Cooperación	Permanente	Descentralizada en 13 oficinas regionales	Hacer frente con un criterio innovador a la pobreza en lugares en que otros organismos públicos no lo han hecho. Ayudar a los pobres a integrarse en la sociedad y la producción. Apoyar actividades de generación de ingresos y dar mayores aptitudes a los pobres a fin de que puedan salir por sí mismos de la pobreza.	Agricultores pobres, grupos indígenas, jóvenes marginados, personas de edad, trabajadores estacionales, mujeres cabeza de familia, microempresarios y residentes en localidades aisladas.
Ecuador (EC) FISE 1991	Presidencia	Temporal, hasta 1997	Descentralizada, hay cuatro oficinas regionales que están comenzando a aprobar y evaluar proyectos	Reducir la pobreza mediante un gasto social que apunte concretamente a ello. Mejorar las condiciones de vida de los pobres y atender sus necesidades que no se haya atendido en los programas sociales existentes.	Grupos pobres y vulnerables, con inclusión de mujeres, niños y grupos indígenas. Los grupos más afectados por el ajuste.

País, Fondo, Primer año de Operaciones	Ubicación	Duración	Organización	Objetivos Fundamentales Declarados	Beneficiarios
				Promover planes de autoayuda mediante el fomento de la participación y el desarrollo de la comunidad.	
El Salvador (ES) FIS 1990	Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social	Temporal, hasta 1997. Se ha propuesto darle carácter permanente	Centralizada	Compensar los efectos del ajuste para quienes viven en la extrema pobreza. Atender necesidades básicas y apoyar las actividades de producción y el desarrollo humano de los pobres. Facilitar la integración de los pobres en el proceso de desarrollo nacional. Estimular el desarrollo de la comunidad.	Quienes viven en la extrema pobreza y los grupos más vulnerables.
Guatemala (GU) FIS 1993	Presidencia	Temporal, hasta 2001	Descentralizada	Elevar el nivel de vida de los pobres. Hacer posible que las comunidades pobres desempeñen un papel en la tarea de reducir la pobreza.	Las comunidades pobres y rurales.
Guatemala (GU) FONAPAZ 1991	Presidencia	Temporal. Se disolvería una vez que los proyectos pudiesen ser traspasados a otros organismos	Centralizada, pero limitada a la zona de guerra (ZONAPAZ)	Contribuir al proceso de paz y mejorar la calidad de la vida de la población más afectada por el conflicto armado y la pobreza extrema en la ZONAPAZ. Mejorar la infraestructura social y económica en la ZONAPAZ. Reducir la pobreza en la ZONAPAZ mediante actividades de producción generadoras de ingreso. Incrementar la participación y organización de la comunidad en la ZONAPAZ. Fortalecer las municipalidades en la ZONAPAZ.	Los más afectados por el conflicto armado interno en la ZONAPAZ que se encuentren además en la extrema pobreza, especialmente los refugiados.

País, Fondo, Primer año de Operaciones	Ubicación	Duración	Organización	Objetivos Fundamentales Declarados	Beneficiarios
Haití (HA) FAES 1995	Ministerio de Hacienda y Economía	Temporal	Centralizada, pero hay planes para descentralizarla	Financiar proyectos de producción, sociales y de infraestructura física pequeños y con alta densidad de mano de obra para comunidades de bajos ingresos. Generar empleo temporal. Mejorar los servicios básicos de salud, nutrición y educación, la infraestructura y el medio ambiente. Fortalecer a las organizaciones de base, organizaciones no gubernamentales, municipalidades y cooperativas.	La población en situación desventajosa, especialmente quienes viven en la extrema pobreza (el 80% de la población).
Honduras (HO) FHIS 1990	Presidencia	Temporal, hasta 2006	Centralizada	Promover la participación social. Ejecutar proyectos de infraestructura económica y social y prestar servicios para los ministerios sectoriales. Generar empleo a largo plazo mediante actividades de producción. Generar empleo de emergencia mediante proyectos de infraestructura económica y social.	Los más pobres, los grupos indígenas y las mujeres.
Nicaragua (NI) FISE 1991	Presidencia	Temporal, hasta 1997	Centralizada	Ayudar a los pobres a hacer frente a los efectos de la guerra y al ajuste estructural mediante la atención de las necesidades sociales básicas y la generación de empleo. Rehabilitar la infraestructura social, con inclusión de la salud, el agua, el saneamiento y las escuelas. Incorporar a los pobres en el desarrollo económico y social.	Los más pobres. Quienes carecen de servicios sociales básicos.

País, Fondo, Primer año de Operaciones	Ubicación	Duración	Organización	Objetivos Fundamentales Declarados	Beneficiarios
				Alentar a la comunidad, al sector público, al sector privado y a las organizaciones no gubernamentales a que soliciten proyectos.	
Perú (PE) FONCODES 1991	Presidencia	Temporal, hasta 1999	Descentralizada, con 23 oficinas regionales que aprueban y evalúan proyectos	Promover la participación popular. Financiar pequeños proyectos de infraestructura económica y social, asistencia social y generación de empleo. Mejorar la calidad de la vida de los pobres y reducir la pobreza. Mitigar el costo social del ajuste. Promover el empleo temporal.	Quienes viven en la pobreza estructural. Quienes han caído en la pobreza en razón del ajuste y la crisis económica.
Panamá (PN) FES 1991	Presidencia	Temporal, pero se ha renovado indefinidamente	Centralizada	Promover el desarrollo de la comunidad. Generar empleo y posibilidades de ingreso para los pobres. Ampliar y aumentar la infraestructura económica y social y la asistencia para los pobres. Incrementar la capacidad de desarrollo del sector informal, las organizaciones no gubernamentales, los gobiernos provincial y local y las organizaciones de la comunidad.	Los más pobres y los más marginados, incluidos los grupos indígenas. Quienes tienen un ingreso inferior a US\$80 por mes.
República Dominicana (DR) PROCOMUNIDAD 1995	Presidencia	Temporal, hasta 1999	Se define como descentralizada pero no tiene oficinas exteriores	Reducir la pobreza. Promover la participación de la sociedad civil en la ordenación de los recursos a fin de mejorar la calidad de vida de los más vulnerables. Aumentar la transparencia, eficacia y	Grupos de más bajos ingresos y comunidades más pobres.

País, Fondo, Primer año de Operaciones	Ubicación	Duración	Organización	Objetivos Fundamentales Declarados	Beneficiarios
				eficiencia de los recursos destinados a los pobres.	
Uruguay (UR) PRIS/FAS 1991	Presidencia	Temporal	Centralizada	<p>Mejorar el nivel de vida de la población más necesitada a corto, mediano y largo plazo.</p> <p>Promover nuevos programas y políticas sociales y mejorar los existentes.</p> <p>Mejorar la calidad de los servicios de educación y salud y la infraestructura para los pobres.</p> <p>Promover la privatización y la recuperación del costo en los sectores sociales.</p> <p>Mitigar los efectos del ajuste en los más pobres.</p> <p>Integrar las políticas y los programas del sector social en materia de educación, salud, nutrición, vivienda, trabajo y justicia.</p>	<p>Los más pobres y quienes tienen necesidades básicas insatisfechas.</p> <p>“Instituciones” sociales que necesitan reforma.</p>

Fuentes: Se pueden solicitar de los autores.