



**OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
OFICINA SUBREGIONAL PARA LOS PAÍSES ANDINOS**

EMPLEO Y FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

GABRIEL SIRI

LIMA, DICIEMBRE DE 2003

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

SIRI, Gabriel
Empleo y fondos de inversión social en América Latina
Lima: OIT/Oficina Subregional de los Países Andinos, 2003, 36p.

Empleo, Fondo de inversión social, creación de empleos, modelo, América Latina. 03.03.6

ISBN 92-2-315502-9 (versión impresa)
ISBN 92-2-315503-7 (versión PDF)

Publicado también en inglés: *Employment and Social Investment Funds in Latin America - Social Economic Technical Paper (SETP) N° 7*, ISBN 92-2-112262-X, Ginebra, 2000.

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en Las Flores 275, San Isidro, Lima 27 - Perú, o pidiéndolas al Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Vea nuestro sitio en la red: www.oit.org.pe

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres, es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

PRÓLOGO

Desde que el primer Fondo Social fue lanzado en Bolivia en 1986, tales instituciones se han convertido en poderosas herramientas para encauzar hacia los pobres los recursos rurales y urbanos, así como los servicios sociales. Su primera intención fue responder a la creciente crítica de los efectos de los programas de ajuste estructural en los grupos más vulnerables. Estos fondos constituyen una alternativa atractiva de corto y mediano plazo y configuran una red de seguridad social para aquellos afectados, particularmente, por los procesos de reformas económicas. Los Fondos Sociales se convirtieron gradualmente en instrumentos de política social. Fueron introducidos en variadas situaciones y en países con circunstancias socio económicas diversas. El Banco Mundial, el cual ha sido el principal actor en el desarrollo de los Fondos Sociales, aprobó más de 60 de ellos a fines de 1998, comprometiendo US\$ 1.5 miles de millones. A la fecha se han canalizado más de US\$ 3 mil millones a Fondos Sociales o instituciones similares cuando se incluye contribuciones financieras de otras instituciones involucradas, por ejemplo, la Unión Europea, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Árabe.

Este documento de trabajo revisa la experiencia de 15 años de los Fondos de Inversión Social y de Empleo en América Latina. Este es uno de una serie de documentos del programa de investigación del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo sobre Fondos Sociales. Otros documentos similares han sido preparados para África y para Europa del Este y Asia Central, respectivamente. El propósito de estos estudios es examinar íntegramente el cumplimiento y las limitaciones de los Fondos en áreas de particular interés para la OIT. Las conclusiones aparecerán en una síntesis monográfica sobre la importancia de los Fondos Sociales como herramientas para la creación de empleo, alivio de la pobreza y la promoción de género. La monografía presenta también varias recomendaciones orientadas a mejorar su eficiencia.

Este trabajo ha sido preparado por Gabriel Siri, anterior economista de Naciones Unidas y el Banco Mundial, con vasta experiencia en Latino América, particularmente en el diseño e implementación de Fondos Sociales. El autor argumenta: "Los Fondos de Inversión Social representan una nueva tecnología social para orientar los problemas sociales de bienestar". En su opinión, los Fondos Sociales en América Latina han sido capaces de instalar, bajo una sola entidad autónoma, una capacidad operativa para entregar rápidamente una gran cantidad de proyectos económicos y sociales de pequeña escala y, al mismo tiempo, tratar directamente con las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, diferentes evaluaciones han expresado dudas respecto al éxito de los Fondos en llegar a los más pobres. Además, su respuesta a los problemas de género ha sido a menudo cuestionada. En este documento, se recomienda orientar los Fondos Sociales para enfocar más beneficios a las mujeres. Finalmente, también se argumenta que si los Fondos Sociales permanecen como instituciones autónomas, ellos deben orientarse directamente a combatir la pobreza en áreas en las que los ministerios de línea no pueden intervenir.

Ricardo Hernández Pulido,
Oficina Subregional para los Países Andinos

CONTENIDO

PRÓLOGO	i
1. LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	1
2. EL MODELO FIS	3
2.1 La clasificación de los fondos por sus objetivos generales	3
2.2 Principales características del modelo	4
3. LOGROS Y LIMITACIONES DE LOS FONDOS EN ÁREAS DE PARTICULAR IMPORTANCIA PARA LA OIT	7
3.1 La generación de empleo	8
3.2 El alivio y reducción de la pobreza	10
3.3 Enfoque de género	12
4. OTROS PROBLEMAS A CONSIDERAR	15
4.1 La participación de los beneficiarios y el desarrollo comunal	15
4.2 La sostenibilidad de los proyectos	16
4.3 La politización de los fondos	18
5. ALGUNAS RECOMENDACIONES GENERALES IMPORTANTES PARA LA OIT	19
5.1 Dirigir los beneficios a las mujeres	19
5.2 Proyectos productivos	20
5.3 Lo que los fondos no son o no deben ser	21
5.4 Nicho operacional de los fondos	22
BIBLIOGRAFÍA	25

1. LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

El modelo original de fondo de inversión social fue concebido en Bolivia en 1986 con el establecimiento del Fondo Social de Emergencia. La iniciativa fue replicada en toda Latino América a inicios de la década de 1990, con la asistencia financiera del Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, y de un conjunto de países donantes. La región tiene ahora cerca de 20 fondos principales, con inversiones que totalizan casi US \$ 4 mil millones (ver cuadro 1)¹, y las grandes sumas de recursos externos canalizados a través de los mismos, continúan creciendo.

Los Fondos de Inversión Social representan una nueva tecnología social para canalizar los problemas de bienestar social. Las mejores prácticas en programas de fondos han producido logros significativos:

- Los fondos se han instalado bajo un techo operacional que les permite entregar rápidamente una gran cantidad de proyectos económicos y sociales de pequeña escala y, al mismo tiempo, tratar directamente con instituciones financieras internacionales y agencias de países donantes. Los fondos han sido capaces de obtener montos significativos de "dinero fresco" de la comunidad internacional (mayormente en forma de préstamos blandos), evitando los canales gubernamentales tradicionales y distribuyendo rápidamente los recursos a los proyectos orientados a los pobres.
- Ellos han creado equipos de profesionales orientados a la búsqueda de resultados; han puesto a disposición información altamente tecnificada y sistemas de control de proyectos, y han desarrollado mapas de pobreza para identificar proyectos sobre la base de criterios técnicos. En la práctica, son quizás el mayor instrumento de acción social desarrollado operativamente en la región.
- Ellos han desarrollado relaciones de trabajo con los gobiernos locales y comunales y organizaciones de la sociedad civil, y los han involucrado en la identificación, ejecución, y mantenimiento de proyectos. En el proceso, han contribuido a introducir en los programas de obras públicas en América Latina el concepto "impulsado por la demanda".

Los Fondos de Inversión Social destacan en los programas de desarrollo de los países, frente a los gobiernos y las instituciones financieras internacionales que les asignan un lugar preponderante como instrumento para combatir la pobreza. Mediante una rápida puesta en escena de grandes operaciones que rinden resultados tangibles, los gobiernos han sido capaces de mostrar su preocupación por las deplorables y a veces deterioradas condiciones de la pobreza en los países. Es altamente significativo el hecho que el problema de la pobreza se ha vinculado, definitivamente - por los gobiernos y las instituciones financieras internacionales - a la estabilización de los países y a las políticas de crecimiento económico sostenible.

A pesar de que la mayoría de los estudios han observado el desarrollo global de los fondos de inversión social desde una perspectiva positiva, el modelo del fondo ha sido también altamente criticado, especialmente en años recientes. Diferentes evaluaciones han expresado dudas respecto al éxito de los fondos en crear empleo y combatir la pobreza y, en particular, respecto a su capacidad de llegar

¹ Este total excluye los grandes programas "similares" que han sido establecidos en algunos países (por ejemplo, México y Colombia) y las miríadas de fondos con funciones especializadas que han proliferado en toda la región. Por ejemplo, Guatemala tiene 11 fondos especializados en campos tales como desarrollo indígena, ciencia y tecnología, cultura, etc. No incluye tampoco una innovación que el Banco Mundial clasifica como "Fondos de Inversión Rural Impulsados por la Demanda" (FIRID).

a los más pobres. Varias evaluaciones han criticado la respuesta de los fondos a los problemas de género. Han surgido también preguntas respecto a cuanto de la selección de proyectos es impulsada por la demanda, e incluso sobre las ventajas del modelo impulsado por la demanda para llegar a los pobres a través de las operaciones de creación de empleo de ejecución estatal.²

Los fondos están ahora en una coyuntura crítica, dado que su estatus cambia desde entidades temporales enfocadas en metas de corto plazo, hasta instituciones permanentes con objetivos de largo plazo. La transformación requerirá significativos cambios en su orientación operacional y su estructura institucional. Pero, sobre todo, los fondos necesitan ahora encontrar su propio nicho dentro de las reformas gubernamentales y las estrategias de largo plazo de los países para la reducción de la pobreza.

Cuadro 1: *Financiamiento de los fondos de inversión social (millones de US\$)*

País	Nombre del fondo de inversión social	Periodo considerado	Total	Participación del financiamiento externo	Operaciones recientes (1997 al 2000)
Belice	SIF	(1997 -)			11.8
Bolivia	FSE	(1987 - 1991)	198.0	87 %	
	FIS	(1991 - 1995)	219.5	90 %	
Chile	FOSIS	(1991 - 1995)	316.0	11 %	
Rep. Dominicana	PROCOMUNIDAD	(1995 - 1996)	44.3	93 %	
Ecuador	FISE	(1991 - 1995)	109.1	95 %	
El salvador	FIS	(1990 - 1995)	212.6	91 %	
Guatemala	FIS	(1992 - 1995)	122.6	89 %	154.0
	FONAPAZ	(1991 - 1996)	67.5	12 %	
Guyana	SIMPAP	(1990 - 1996)	48.4	93 %	
Haití	FAES	(1995 - 1996)	54.0	94 %	
Honduras	FHIS	(1991 - 1996)	257.8	81 %	136.5
Jamaica	FIS	(1997 -)			48.0
Nicaragua	FISE	(1991 - 1996)	279.0	91 %	165.7
Panamá	FES	(1991 - 1995)	112.0	80 %	
Paraguay	PROPAIS	(1996)	28.0	90 %	
Perú	FONCODES	(1991 - 1996)	890.0	58 %	430.0
Uruguay	PRIS/FAS	(1991 - 1995)	90.5	76 %	

Nota: El cuadro está basado, en gran parte, en información del Banco Interamericano de Desarrollo (1997), *Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role*, por Goodman M., Morley S., Siri G., Zuckerman E., Washington, D.C. (Cuadro 2.1). En algunos casos, los datos financieros locales están incompletos. Por ello, los cálculos de la participación financiera son sólo aproximaciones gruesas. El financiamiento total ha sido complementado con información reciente del Banco Mundial.

² Ver, por ejemplo, Tendler J. y Serrano R. (1999), *The Rise of Social Funds: What are They a Model of?* El Proyecto de Descentralización MIT/UNDP, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Nueva York (mimeo); Programa de Acción de la OIT sobre "Economic Reform and Structural Change: Promoting Women's Employment and Participation in Social Funds", 1996-1997; y Stewart F. y van der Geest, W. (1994), *Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction?*, Employment Paper Empleo N° 2, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

2. EL MODELO FIS

2.1 La clasificación de los fondos por sus objetivos generales

El modelo del fondo de inversión social tiene, en todos los países, características esenciales más o menos comunes. Sin embargo, las rutas operacionales específicas que los fondos deben seguir varían considerablemente³:

- La mayoría de los fondos de inversión social están centrados en incrementar la escala, racionalidad y efectividad de la inversión social pública, y son esencialmente instituciones de gobierno autónomas que maximizan la entrega de los proyectos. El volumen de su cartera está orientado a pequeños proyectos de infraestructura, en particular a pequeñas escuelas y postas de salud. Aunque este tipo de fondo generalmente fuerza el desarrollo municipal y, en el mejor de los casos, la promoción de la democracia participativa (por ejemplo, la selección de proyectos es realizada en "cabildos abiertos" bajo el amparo de las autoridades locales), la promoción de grupos comunales auto suficientes y acción civil autónoma no es para ellos una preocupación principal.
- Un pequeño número de fondos concentra sus actividades en mejorar la capacidad de solucionar problemas de las comunidades y en apoyar su desarrollo autónomo⁴. Estos programas representan generalmente una nueva forma de actividad gubernamental: el apoyo a la acción cívica y el fortalecimiento de las organizaciones cívicas. Típicamente, este tipo de fondo se centra directamente en el desarrollo de capital social, en pequeños proyectos rurales -incluyendo proyectos basados en la comunidad que adoptan la participación de las mujeres e incrementan sus beneficios- y en proyectos productivos al alcance de los pobres.⁵
- Algunos grandes programas en América Latina están referidos como fondos de inversión social, pero caen fuera del molde estándar, y fuera del alcance de éste estudio. Estos fondos están encargados de controlar todo un segmento del presupuesto social de los gobiernos en áreas tales como educación, salud, nutrición, infraestructura económica y social, y al apoyo directo de las actividades productivas. Dos de estos "fondos" existen en América Latina: La Red de Solidaridad Social en Colombia y el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) en México. Por cierto, estos programas manejan muchas carteras grandes y tienen un rol directo en la implementación de diversos programas y proyectos. PRONASOL, el mayor de los dos, distribuyó más de US \$ 8 mil millones durante 1989-94, financiando más de 200,000 proyectos.

³ Ver Siri G. (1992), *Social investment funds in Latin America: a critical appraisal*, Autoridad Sueca de Desarrollo Internacional (mimeo). Un resumen de este reporte fue publicado en la Revista 59 de la CEPAL, agosto 1996. Para un marco general en términos de desarrollo de capital social correspondiendo a las dos rutas básicas que los fondos de inversión social deben tomar, ver Siri G. (1997) *The Bank and the Development of Civil Society: The Role of the Social Investment Funds* (no publicado mimeo).

⁴ El FOSIS de Chile y el FONAPAZ de Guatemala siguieron este modelo, y en algún grado el Fondo Social de Emergencia de Bolivia.

⁵ La orientación característica de este tipo de fondo está mejor explicada por el FOSIS de Chile, el cual "se esfuerza en desarrollar y hacer uso de las aptitudes y capacidades de los sectores más pobres. El FOSIS trabaja con dichos sectores, construyendo sobre sus esfuerzos y creando oportunidades para la inclusión social en el contexto de la comunidad en la que viven y trabajan. El fondo fortalece las capacidades personales, organizacionales y gerenciales de los pobres, las familias y las comunidades, alentado a los sectores público y privado y ONG (sociedad civil) a proporcionar oportunidades para los sectores más pobres a incrementar su integración social y participar en el mercado y en la sociedad como productores, trabajadores, consumidores y ciudadanos. ... Los programas del FOSIS están divididos en cuatro áreas: apoyo a las microempresas urbanas, apoyo a las comunidades pobres campesinas e indígenas, apoyo a las localidades, y apoyo a la juventud. Las dos primeras áreas incluyen un alto porcentaje de proyectos productivos, mientras que las otras dos están orientadas hacia el desarrollo social y comunal." (Raczynski D. (1996) "Chile's Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS)", Informe de consultoría al BID, *obr. cit.*).

Otro tipo de iniciativas, que siguen un modelo bastante similar al de los fondos de inversión social, se ha desarrollado en África: las Agencias de Ejecución de Trabajos de Interés Público (AGETIP). Estas agencias se concentran puntualmente en la implementación de obras de infraestructura pública generadoras de empleo, mientras que los FIS - usualmente de mayor riesgo - contemplan el panorama social y el problema de alivio de la pobreza desde una perspectiva más amplia.⁶ Los AGETIP actualmente asumen la responsabilidad de la ejecución de proyectos, usualmente a requerimiento de las municipalidades; los fondos de inversión social no ejecutan proyectos y confían más en las ONG y las organizaciones comunales. La modalidad de implementación más directamente adoptada por las AGETIP (las cuales son en si mismas organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro) responde a las condiciones encontradas en países en donde las agencias de gobierno y el sector privado tienen capacidad operativa limitada para la ejecución de proyectos. Así, el objetivo explícito de estas agencias es aprovechar totalmente cualquier potencia que tengan las comunidades para formular proyectos y que tomen ventaja de la capacidad de ejecutar proyectos de las empresas del sector privado. La existencia de pequeños contratistas del sector privado - o el potencial para desarrollarlos rápidamente - determinan en gran medida la distribución geográfica de los proyectos. En el caso de los fondos de inversión social, en contraste, los mapas de pobreza juegan un rol determinante en el establecimiento de las prioridades para la asignación regional de las operaciones del fondo. Las AGETIPs no se han desarrollado en América Latina porque los gobiernos y el sector privado tienen, generalmente, una mayor capacidad para la ejecución de proyectos que en la mayoría de los países africanos.

2.2 Principales características del modelo

Los fondos de inversión social en América Latina son bastante diversos y se hallan en diferentes niveles de desarrollo. Sin embargo, frecuentemente tienen en común las características siguientes:

- Los fondos de inversión social han disfrutado de un fuerte respaldo político, pero a la vez se les ha dado considerable independencia de los controles gubernamentales. Los fondos que operan fuera de los canales normales de ejecución de los ministerios de línea, habitualmente están exceptuados de los topes salariales del personal, y son, en principio, libres de reunir a los equipos de profesionales y seleccionar o rechazar proyectos sin restricciones políticas. Para adoptar una transparencia financiera, los fondos están sujetos a auditorías internas y externas regulares.
- La mayoría de los fondos se iniciaron como instituciones temporales (con un horizonte de tres a cuatro años) con el objetivo explícito de auxiliar a los pobres en época de crisis económica y demostrando la preocupación del gobierno respecto al surgimiento de la pobreza. No obstante, la tendencia general ha sido prolongar la vida de los fondos y, de hecho, la mayoría ha devenido en instituciones permanentes.
- Según información recibida, la razón de ser de los fondos es su mayor eficiencia operacional frente a la ejecución de las agencias gubernamentales: bajo costo general y corto tiempo de entrega.⁷ Conceptualmente, al menos, los fondos son instituciones dentro del sector público que

⁶ Ver procedimientos del taller sobre *Les Fonds d'Investissement Social en Amérique Latine et Afrique de l'Ouest*, IDE, El Banco Mundial, Mauritania, abril 1995.

⁷ La incidencia de los costos administrativos y los gastos totales del fondo están en el orden de 8% a 13% (Banco Mundial 1994, *Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience*, por Philip Glaessner, Kye Woo Lee, Ana María Sant'Anna, Jean-Jacques de St. Atoine, Documento de Discusión N° 261 del Banco Mundial, Washington, D.C., p. 26). "Hay alguna evidencia para mostrar que los Fondos Sociales son capaces de construir infraestructura a menor costo que las agencias públicas ... (y) en menor tiempo." (Banco Mundial 1998a, *Social Fund Projects: How are they Performing?*, Grupo de Trabajo para la Revisión del Portafolio de los Fondos Sociales, encabezado por Ishrat Husan. p 41).

son manejadas como empresas privadas. No se instalaron para construir obras públicas individuales a la medida, pero apuntan a establecer una "línea de ensamble" para generar cientos o, más aún, miles de pequeños proyectos no sofisticados técnicamente.⁸

- Los fondos de inversión social normalmente no ejecutan proyectos en forma directa y por eso pueden ser manejados por un reducido personal. Su rol es generalmente restringido a la apreciación y supervisión de proyectos. La construcción - y a menudo el diseño - de los proyectos es dejada a los contratistas del sector privado y a las ONG, y a veces a las agencias del gobierno. Las relaciones con el sector privado han sido amplias, en términos no sólo de contratos de construcción, sino también como una fuente de personal calificado, consultores y, más aún, de administradores de fondos.
- Los fondos son principalmente "constructores de activos", no proveedores de servicios; el 75% a 90% de los recursos de casi todos los fondos son canalizados para financiar proyectos de infraestructura social y económica de pequeña escala (Banco Mundial 1994, p.10). Las responsabilidades que requieren costos periódicos, tales como un proyecto de mantenimiento y la entrega de servicios sociales correspondientes a la construcción de obras (por ejemplo, educación y salud), son generalmente transferidos a las agencias de gobierno central o local o confiados a la cooperación de las ONG y organizaciones comunales.
- El modelo del fondo de inversión social aboga por un enfoque total en la selección y concepción de los proyectos. Todos los fondos reclaman ser impulsados por la demanda, esto es, su cartera de proyectos está determinada no sólo por directivas centrales, sino también por los futuros beneficiarios a nivel local. La participación comunal y la propiedad del proyecto están pensados para llevar los proyectos de acuerdo con las necesidades de las comunidades, buscando incrementar las posibilidades de que estos sean sostenibles. La introducción del enfoque impulsado por la demanda en las operaciones gubernamentales, es uno de los desarrollos predominantes asociados con los fondos. Sin embargo, han surgido dudas respecto al grado y al modo en el cual este enfoque ha sido puesto en práctica (ver más adelante la sección sobre participación de beneficiarios).
- Los fondos han seguido los esfuerzos de los países para descentralizar el aparato gubernamental y transferir las asignaciones y las responsabilidades a las municipalidades. Más aún, la mayoría de los fondos han sido el instrumento usado para promover el desarrollo de los programas municipales que motivan la participación de los electores distritales. En varios casos, los fondos han involucrado a los gobiernos locales en el ciclo del proyecto, a nivel de selección y evaluación de propuestas y en el monitoreo de los proyectos (buenos ejemplos son: FIS de Bolivia, FOSIS de Chile y FHIS de Honduras después de 1994). La ejecución de los proyectos del fondo, ha dado experiencia a las municipalidades en la implementación de obras de interés de las comunidades y ha ampliado su capacidad de contratar a empresas del sector privado para la construcción de obras públicas.⁹

⁸ "Según información proporcionada, en su punto máximo el FSE de Bolivia aprobó 30 proyectos a la semana, con un valor aproximado de US \$ 2 millones, y fue ejecutado simultáneamente por 1,000 contratistas. Se alcanzó esta escala de operaciones empleando 130 empleados, de los cuales cerca de 80 eran profesionales" (Banco Mundial 1994, *obr. cit.*, p. 26).

⁹ Sin embargo, los fondos han encontrado dificultades en reunir a los municipios pobres como contrapartes, dada su característica de débil capacidad operativa para la ejecución y supervisión de proyectos de inversión y su falta de competencia en diseñar estrategias de desarrollo local. Las municipalidades muy pobres no cuentan con personal profesional y, por definición, carecen de recursos.

- Casi todas las operaciones financieras de los fondos de inversión social son donaciones. Los fondos actúan como intermediarios financieros, cuya función es movilizar recursos (principalmente de donantes externos) y canalizarlos directamente a los proyectos. En el caso de actividades de microfinanzas, los FIS establecen normalmente fondos rotatorios operados por organizaciones no gubernamentales como intermediarias.

3. LOGROS Y LIMITACIONES DE LOS FONDOS EN ÁREAS DE PARTICULAR IMPORTANCIA PARA LA OIT

Hay dos perspectivas muy diferentes para juzgar desde estas áreas el valor de los fondos de inversión social:

Primero, uno puede preguntar si cada uno de los fondos individuales está alcanzando sus objetivos dentro de las restricciones de las donaciones dadas a ellos. Al evaluar los méritos de algunos fondos de inversión social, es bueno tener en cuenta estas restricciones, porque las críticas son a menudo hechas directamente a la falla en alcanzar los objetivos más allá del alcance de las limitadas facultades y medios asignados a ellos. Es importante anotar que los primeros diseñadores de los fondos no contemplaron grandes y óptimas soluciones para los males sociales de los países; sólo tuvieron una perspectiva de corto plazo e iniciaron acciones orientadas al logro de resultados y, sin embargo, lograron resultados tangibles con significativos pero limitados recursos. Las operaciones de los fondos no proporcionaron los instrumentos o los medios para resolver los principales y antiguos problemas sociales de los países -tales como pobreza y desempleo- y no es razonable hacerlos responsables por no lograrlo.

Un aspecto muy diferente, es si el modelo del fondo constituye en sí mismo un buen paradigma para el desarrollo social y el combate a la pobreza en América Latina. Los fondos de inversión social han impulsado grandes operaciones en el sector social, y deben ser tomados en cuenta para constituir una nueva tecnología social. No obstante, es claro que no es la solución al tremendo problema de pobreza afrontado en la mayoría de los países. Una limitación inherente al modelo FIS es que este no está directamente centrado en extraer gente de la pobreza en el corto y mediano plazo -esto es, incrementar permanentemente el ingreso y mejorar la salud de los pobres. Aunque los beneficios eventualmente generados por los fondos, en términos de proporcionar servicios sociales y económicos, están orientados a la pobreza, la mayoría de los gastos del fondo fluyen directa o indirectamente a los no pobres (los sueldos, las compras de bienes y servicios, etc.); la cuenta de salarios para la mano de obra no calificada tiende a ser muy pequeña.

Para mostrar que una actividad importante puede ser rápidamente ejecutada cuando existe voluntad política para hacerlo, el modelo del fondo ha contribuido en llevar los problemas de la pobreza a la arena política. Sin embargo, los fondos no tienen las herramientas (o el peso político) para llevar la transformación requerida por los países para desplazarse en la trayectoria del crecimiento sostenible con equidad. Al contrario, su éxito depende, en gran medida, en formar parte de un amplio programa de desarrollo económico.

Calibrando los méritos del modelo FIS, debe tenerse presente que, no obstante sus limitaciones, los fondos representan una iniciativa positiva. Son realmente mejores que la alternativa de ignorar el problema crítico de la pobreza, como tan a menudo ha sido el caso. Para varios países -y en las carteras de las instituciones de financiamiento externo correspondiente a cada país- los fondos constituyen el único gran programa para aliviar la pobreza. Así, la pregunta sería puesta en términos de: *¿qué es lo que los fondos tienen que lograr en comparación con otros programas que los gobiernos están en posibilidad de montar?* Esto es, otros programas que producirán resultados comparables en términos de mejorar las condiciones de vida de los pobres, motivando la participación comunal, y atrayendo grandes montos de financiamiento concesionario de la comunidad internacional (Siri 1992).

3.1 La generación de empleo

La generación de empleo ha sido un objetivo de la mayoría de los fondos, especialmente de aquellos que fueron creados como parte de la respuesta de los gobiernos a las crisis económicas. Un objetivo manifestado, ha sido la generación rápida de cantidades de empleo temporal a través de la construcción de una gran cantidad de pequeñas obras públicas. Ha habido alguna tendencia a alejarse de éste objetivo, pero la creación de empleo continúa siendo un esfuerzo importante para la mayoría de los fondos.

En algunos países, el volumen de empleo creado ha sido importante. El FSE de Bolivia y el FHIS de Honduras persiguen, deliberadamente, el objetivo del empleo, y fueron creadas cantidades significativas de empleo de corto plazo. Es importante anotar que, en algunas circunstancias específicas, los fondos de inversión social han representado una porción significativa de las inversiones totales de los gobiernos en el sector de la construcción, e incluso en el total de las inversiones del sector público (por ejemplo el Fondo Social de Emergencia de Bolivia efectuó el 20 por ciento de la inversión pública del país en 1990). El FHIS de Nicaragua, según informes recibidos, generó el 80 por ciento del empleo del sector formal de construcción en el año de 1995.

Sin embargo, generalmente, la generación de empleo por los fondos ha sido marginal con relación a la fuerza laboral total de los países, o al número de subempleados y desempleados. Como se resume en el Cuadro 2, el nivel promedio de creación de empleo por los fondos de inversión social ha sido menos del 1 por ciento del total de la fuerza laboral. Esto no es sorprendente, dado el pequeño tamaño de los gastos totales de los fondos en relación al PBI de los países, menos de 1 por ciento en casi todos los casos (BID 1997).

Cuadro 2: Creación de empleo temporal de los fondos de inversión social*

País	Nombre del fondo de inversión social	Período considerado	Nivel promedio de empleo directo creado por los FIS	Empleo FIS como porcentaje de la fuerza laboral total
Bolivia	FSE	1988 - 89	21,000	1.0
	FIS	1991 - 96	2,400	0.1
Chile	FOSIS	N/A	N/A	No significativo
Ecuador	FISE	1993 - 95	5,600	0.2
El Salvador	FIS	1991 - 95	5,500	0.3
Guatemala	FIS	1995	7,500	0.3
Haití	FAES	1995	8,000	0.3
Honduras	FHIS	1990 - 94	14,000	0.8
Nicaragua	FISE	1991 - 95	3,300	0.3
Panamá	FES	1994 - 96	1,500	0.2
Perú	FONCODES	1991 - 95	19,000	0.2

* El cuadro está basado, principalmente, en información del BID 1997. *obr. cit.* (Cuadro 3.3). Las fuentes para el Cuadro 3.3 son los Informes de Consultoría del estudio (publicado en octubre de 1998), documentos internos de los fondos de inversión social de los países, y las estimaciones presentadas por el Banco Mundial. El nivel promedio del empleo creado, fue estimado dividiendo el total del empleo generado en personas por año en cada fondo entre el número de años en el período considerado. La cifra de la fuerza laboral usada para calcular la última columna, es el valor promedio para los años 1990 y 1995 (CEPAL *Statistical Yearbook, 1995*, Cuadro 372).

Los valores en el cuadro varían sustancialmente entre los países, dada la gran diferencia en el tamaño de los fondos, debido a las variaciones considerables en los valores de los gastos anuales durante los períodos considerados, y debido a los diferentes tipos de proyectos en los que los fondos se especializan.

A la par con su fuerte orientación hacia los proyectos de pequeñas construcciones de infraestructura social y económica, los fondos sociales primero han generado empleo temporal (con una duración menor a 6 meses) compuestas por ocupaciones no calificadas, de bajo nivel de pago. Más aún, los trabajadores calificados son a menudo traídos por los contratistas, mientras que los empleos no calificados van a la población local. Una vez concluido los proyectos de construcción, los trabajadores no calificados tienden a retornar a sus ocupaciones anteriores, o al desempleo.¹⁰ El predominio de empleo de corto plazo es también el resultado de una política deliberada de subcontratar la ejecución de los proyectos, para que el fondo no resulte ser un empleador directo y constituya una nueva burocracia dentro del gobierno.

Los salarios pagados a los trabajadores en los proyectos de los fondos de inversión social, están generalmente al nivel o por debajo del mercado salarial. No obstante, varios estudios indican que el ingreso de los trabajadores se incrementó significativamente en comparación con los ingresos anteriores, obtenidos en otras actividades, especialmente si ellos han estado subempleados o desempleados.¹¹

Con pocas excepciones, los costos laborales representaron menos de un cuarto de los gastos totales de los fondos, y mucho menos en términos de salarios de trabajadores no calificados. Una cuenta salarial en el orden de 20 a 30 por ciento, claramente es muy baja para programas que se especializan en la construcción a pequeña escala de infraestructura. En varios países, los programas intensivos en mano de obra manejados por el Estado, regularmente alcanzan más de dos veces que la participación laboral señalada. La situación requiere de una política deliberada -con un conjunto de incentivos justos- para estimular la adopción de técnicas que usan mano de obra por parte de las empresas privadas de construcción que ejecutan los proyectos del fondo.

La información es escasa, respecto a la creación de empleo permanente por los fondos, pero la mayoría de los cálculos indican que ésta ha sido bastante limitada.¹² La creación de empleo permanente en las operaciones del fondo deriva de tres fuentes: a) los gastos del fondo en proyectos productivos directos, en particular los programas de microcrédito que crean o hacen crecer pequeños negocios y que generan empleo permanente e ingresos crecientes; b) los contratos de pequeñas empresas de construcción y proveedores de bienes y servicios que en algunos casos devienen en negocios permanentes; y c) el impacto de los gastos del fondo en vueltas sucesivas del ingreso y gastos de la población, lo cual a su vez genera empleo adicional.

La creación de empleo por los programas de microcrédito ha sido mínima. Esto no es sorprendente, dado que, con muy pocas excepciones, los fondos asignan menos del 5% de su cartera a operaciones de microcrédito. Más aún, los programas de crédito han producido, más bien, un mayor ingreso para los propietarios de micronegocios que nuevo empleo (BID 1997, p. 54).

¹⁰ Ver informes de consultoría al BID (1977) *obr. cit.*, en particular aquellos para el FAES de Haití (p. 131) y el FIS de El Salvador (p. 83).

¹¹ Por ejemplo, para el FSE de Bolivia, "un trabajador promedio del FSE experimentó un incremento del 22 por ciento en salarios, un incremento de 10.1 horas de trabajo a la semana, y un 45 por ciento de incremento en el ingreso semanal sobre lo que hubiese ganado si hubiese estado trabajando fuera del FSE. Tomando en cuenta la probabilidad que el individuo no tenga empleo... el trabajador promedio del FSE recibió un incremento de 16.1 horas de trabajo a la semana, y un 67 por ciento de incremento en sus ingresos." (Newman J., Jorgensen S., y Pradham M. (1992), "How did workers benefit?", en Jorgensen S., Grosh M., Schater M., eds., *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crises, and Adjustment: The Emergency Social Fund*, El Banco Mundial, p. 60).

¹² En el caso del FONCODES de Perú, la proporción de trabajadores de la construcción con empleo seguro por más de 12 meses fue, según información recibida, sólo de 2.8 % (Moncada Vigo G. 1996, "Perú: Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, FONCODES", p. 212. Informe de Consultoría al BID 1997, *obr. cit.*).

Se han hecho pocas aproximaciones del empleo indirecto generado por el crecimiento económico inducido por los fondos. Sin embargo, algunos cálculos indican que debe ser igual o mayor que el empleo directo. Por ejemplo, en el caso del Fondo Social de Emergencia de Bolivia, 22,000 empleos adicionales fueron creados como resultado de la expansión económica generada por los gastos del fondo.¹³ Es evidente, sin embargo, que el empleo indirecto generado no fue orientado hacia los pobres.

La limitada capacidad de los fondos para crear empleo permanente, es una seria limitación, dado que aunque el empleo temporal puede ayudar a mitigar la pobreza en períodos de recesión económica, sólo el empleo estable reduce la pobreza.

3.2 El alivio y reducción de la pobreza

Se han hecho pocas evaluaciones rigurosas de la efectividad de fondos individuales en términos de reducción de la pobreza. La escasa información está sistemáticamente registrada respecto a la cantidad y beneficios creados y quienes son los beneficiarios. Casi no hay desagregación de datos por diferentes categorías de pobreza o de género. Usualmente, las referencias con la información *ex ante* no es desarrollada cuando se formulan los proyectos, y los procedimientos de medición del impacto no están contruidos. Una razón para esto es que los estudios de impacto son una tarea difícil (aún desde el punto de vista metodológico), y son costosos.¹⁴

Aún cuando los fondos de inversión social no se orientan directamente al problema estructural de la pobreza y a reducir el número de pobres, ellos han contribuido a aliviar la pobreza. La mayoría de los beneficios del fondo han alcanzado directa o indirectamente una importante participación de la población pobre. "En pequeños países con grandes operaciones (por ejemplo, Bolivia, El Salvador, Honduras y Nicaragua), los fondos han proporcionado algunos beneficios -aunque bastante pequeños en promedio- a más de un quinto de la población" (BID 1997).

Como se mencionó anteriormente, grandes cantidades de recursos han sido canalizados a los fondos de inversión social en América Latina, y ellos le han dado un importante lugar a las estrategias gubernamentales para combatir a la pobreza. Sin embargo, considerando la magnitud del problema, los fondos son relativamente pequeños. Algunos de los más grandes fondos invierten US \$ 20-30 millones por año, lo cual representa, en el mejor de los casos, cerca de US \$ 10-15 por año y por persona en situación de pobreza¹⁵ (ver BID 1997). Estas cantidades no son insignificantes, pero ciertamente no son suficientes para resolver el problema de la pobreza.

En los estatutos de la mayoría de los fondos de inversión social, la razón para crear los fondos ha sido explícitamente compensar a los pobres por los efectos temporales del ajuste estructural y las políticas de estabilización. Prácticamente, todos los estudios repiten este *mantra*. Aunque en todos los países los fondos beneficiaron a alguna gente pobre, los efectos de las políticas macro sobre poblaciones pobres específicas, generalmente no habían sido aun cuantificados en términos de una reducción en el ingreso. La compensación, tales como el empleo, necesidades básicas, etc., no benefició específicamente a las personas afectadas o necesitadas. Por ejemplo, pequeños

¹³ El cálculo está basado en los resultados de un modelo de equilibrio general de la economía boliviana calculada por UPADE (Unidad de Análisis de Política Económica, *Modelo para medir el Impacto Macro-económico de los Proyectos del Fondo Social de Emergencia*, mimeo, La Paz, Bolivia, 1989).

¹⁴ Sin embargo, en la mayoría de los países, la evaluación *ex post* de los beneficiarios de los proyectos del fondo ha sido realizada. Los efectos de los fondos de inversión social en Bolivia han sido ampliamente analizados.

¹⁵ Excepto para países como Chile y Uruguay, donde la pobreza está mucho menos extendida. La inversión promedio anual es de US \$ 44 millones (4.5 años de operación) para el FSE de Bolivia y cerca de US \$ 130 millones para FONCODES del Perú - esto es, US \$ 9 por año y por persona pobre para Bolivia y US \$ 11 para el Perú.

empresarios que fueron afectados por la recesión o las políticas de estabilización, fueron en gran parte omitidos de los programas de compensación. Más aún, el total de las inversiones del fondo habitualmente no fueron suficientemente grandes para compensar la reducción del gasto *per cápita* en los sectores sociales que ocurrieron en muchos países o para compensar a la clase trabajadora por la caída del salario real (Siri 1992).

Los salarios pagados por los fondos han sido mantenidos a la par o por debajo del salario predominante o salario mínimo para trabajadores no calificados. Esta práctica, ha sido una política deliberada para promover el auto direccionamiento del empleo a favor de los trabajadores pobres (asegurando que sólo los necesitados aceptarán el trabajo) y previniendo distorsiones en el mercado de la mano de obra. Esta política debe ser justificable como táctica de supervivencia al proporcionar empleo para los muy pobres en tiempo de crisis, pero no eleva a los trabajadores fuera del nivel de subsistencia, esto es, por encima del umbral de la pobreza. Crear empleo temporal con salario menor que el mínimo, no es por cierto una estrategia para reducir la pobreza (Siri 1992).

Con respecto a la meta de la pobreza, hay un consenso general entre los diferentes estudios que el fondo ha beneficiado a los pobres, pero ha tenido menor éxito en llegar a los más pobres.¹⁶ En todos los fondos se han hecho esfuerzos para concentrar la asignación de recursos en las áreas más pobres mediante el desarrollo de mapas de pobreza, destinados a orientar la distribución regional de sus financiamientos. Los mecanismos diseñados han mejorado con el tiempo; los mapas de pobreza basados en índices de pobreza y déficits de necesidades básicas, se han hecho más precisos y sofisticados. Además, hay indicios que en algunos países una mayor participación de los gastos del fondo están fluyendo hacia las áreas más pobres (Banco Mundial, 1994 *obr. cit.*). Sin embargo, aún en uno de los fondos más orientados a la pobreza, tales como el FOSIS de Chile, los beneficios generados van en gran parte a los no tan pobres entre los pobres. Más aún, el mecanismo diseñado no está centrado en las minorías más perjudicadas, tales como las mujeres jefe de familia, pobres, los niños, los indígenas de la comunidad, etc. El enfoque impulsado por la demanda, el cual por definición confía en las demandas de beneficiarios potenciales, tiende a omitir a aquellos que tienen poca capacidad de formular proyectos o de articular demandas.

Para corregir esta deficiencia en el sistema impulsado por la demanda, la mayoría de los fondos han tratado de motivar la participación de los muy pobres, especialmente en regiones aisladas, mediante programas de extensión. Tales programas incluyen campañas de información pública para enterar a los beneficiarios potenciales de la oferta de los fondos; y programas para ayudar a los más pobres a preparar proyectos viables y demandas articuladas. El objetivo de los mecanismos de extensión, es crear la capacidad de los pobres para participar efectivamente en las operaciones del fondo.

Es importante anotar que el determinar quién debe recibir los beneficios que genera el fondo, es un problema complicado, conceptualmente y en términos de medición cuantitativa.

Legítimamente, los fondos pueden adoptar objetivos deseables que dan surgimiento a alternativas y a veces marcos contradictorios de medición:

- Los fondos pueden perseguir beneficios de corto o largo plazo, el alivio temporal de la pobreza o la reducción de la pobreza, la creación de empleo e ingresos o la satisfacción de necesidades básicas (por ejemplo, incrementando la disponibilidad y calidad de los servicios sociales), todos estos objetivos legítimos que resulten en marcos operacionales muy diferentes.
- En cierto grado, los enfoques ascendentes impulsados por la demanda (donde el beneficiario es "el rey") entran en conflicto con la distribución regional de los recursos sobre la base de mapas

¹⁶ Varios estudios del Banco Mundial y el BID sobre fondos de inversión social específicos, confirman este hallazgo. Ver, por ejemplo, Jorgensen, Grosh, y Schacter (1992) *obr. cit.*, p. 118; y Raczynski D. (21996), BID, *obr. cit.*, p. 67.

de pobreza detallados que constituyen, esencialmente, un enfoque descendente. En la práctica, los mecanismos de colocación de recursos están referidos a la distribución geográfica, mientras que los arreglos impulsados por la demanda se basan en la selección de proyectos.

- Una difícil selección debe ser hecha para la asignación de recursos entre distritos que tienen un gran número de pobres (a menudo las ciudades capital), o los distritos menos poblados con una alta incidencia de pobreza (frecuentemente áreas rurales con bajo nivel de atención).
- Un problema paralelo, es si los fondos deben esforzarse en alcanzar el mayor número de pobres con un bajo costo *per cápita* (trabajando en grandes áreas rurales), o con los habitantes más pobres de aldeas alejadas, a un costo más alto.
- De igual manera, los fondos deben decidir si dan prioridad para beneficiar a aquellos recientemente empobrecidos por la estabilización y políticas de ajuste, o aquellos que han sido pobres por generaciones, una gran cantidad en un grado de pobreza profunda (Siri 1992).

Todos estos son problemas difíciles que no tienen respuestas bien definidas. Cualquier valoración de la efectividad de un fondo de inversión social, debe tener en cuenta los objetivos y metas particulares que éste se ha impuesto dentro de las políticas de desarrollo global del gobierno.

3.3 Enfoque de género

Es de mayor preocupación el hecho que la nueva tecnología social que los fondos representan - una tecnología que se ha convertido en estrategia central en muchos países para combatir la pobreza y está absorbiendo un considerable financiamiento de la comunidad internacional - no está centrada en el género más afectado por la pobreza. Más de 200 millones de pobres en América Latina son mujeres y niños.¹⁷ El PBI *per cápita* de las mujeres es casi un tercio que el de los hombres (PNUD, 1999, Informe de Desarrollo Humano 1999, Nueva York, p. 141). Las mujeres son también más vulnerables de descender en la actividad económica¹⁸ y fueron más afectadas por la recesión económica de la década de 1980 y del recorte presupuestal en los sectores sociales. En años recientes, ellas han estado presionadas en hallar más empleo fuera de sus hogares, incrementando rápidamente su participación en la fuerza laboral pero, en gran medida, en ocupaciones de baja remuneración.¹⁹

El rol de la economía de las mujeres en América Latina ha estado tradicionalmente limitado, por causa de los patrones culturales profundamente arraigados. Para las mujeres pobres, la situación es más aguda, debido a que disponen de pocas opciones para mejorar su nivel económico y una casi total ausencia en el gobierno de políticas centradas en el género. La situación ha empeorado, ya que las mujeres más pobres se han convertido en el principal sostén de su familia y han asumido más cargas y responsabilidades. El porcentaje de hogares sostenidos por mujeres es ahora cerca del 20 por ciento y se ha incrementado significativamente en décadas recientes.

El problema no es únicamente de los derechos de las mujeres, sino de desperdicio de su potencial para alcanzar el desarrollo nacional económico y social. Las mujeres están en el corazón de la transmisión intergeneracional de la educación y salud básicas, y ellas tienen una gran capacidad de

¹⁷ El cálculo correspondiente a 1997 es de 204 millones (CEPAL 1998, Panorama Social de América Latina, Naciones Unidas, Santiago, Chile). La tendencia de largo plazo en la mayoría de países de América Latina ha sido que el porcentaje de gente en pobreza declina lentamente, pero el número de pobres continua incrementándose (ver Londoño, J. L. 1996, *Pobreza, desigualdad y formación de capital humano en América Latina, 1950-2025*. Washington, D.C.: El Banco Mundial).

¹⁸ Información citada del BID por Pollack M. (1993), *La participación de la mujer en los fondos de inversión/emergencia social* (p. 8), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

¹⁹ El empleo en las mujeres se ha incrementado en 4.5 % por año, pero en gran parte en los sectores de productividad baja. (CEPAL 1998, p. 45 *obr. cit.*).

organizar pequeños grupos comunales en empresas rentables. El orientar proyectos a las mujeres, está claramente justificado en términos de reducción de la pobreza, ya que estos tenderán a incrementar los retornos económicos y sociales de los proyectos de inversión social.

Mientras la mayoría de los fondos de inversión social consideran entre sus objetivos la orientación de los beneficios a las mujeres pobres, en la práctica no tienen una eficiente política de género.²⁰ La visión de mujer da un pequeño peso en la selección y formulación de proyectos, aún en aquellos relacionados con facilidades de salud y aprovisionamiento de agua, con las cuales eventualmente ellas estarían cercanamente asociadas. En la fase de ejecución, generalmente las mujeres obtienen menos del 15 por ciento de los empleos, como regla en las ocupaciones menos calificadas con bajos salarios (ver BID 1997). En gran medida, esto refleja las prioridades de los fondos, marcadamente orientados hacia los proyectos de infraestructura de obras públicas que emplean principalmente trabajadores de construcción y contratan pocas mujeres.

Es importante anotar que el trabajo asalariado apertura opciones para las mujeres en términos de la posibilidad de participación en la toma de decisiones, tales como decidir si ahorrar o invertir, y de ampliar su rol en actividades proactivas de desarrollo comunal. El estatus social de las mujeres mejora cuando su sueldo contribuye al mantenimiento de la familia. Más aún, los incrementos en los sueldos de las mujeres como una contribución del ingreso del hogar ha mejorado la asignación de los recursos familiares, orientándolos hacia necesidades reales.

Las mujeres participan más que los hombres en las operaciones de mantenimiento de los proyectos de servicios sociales, pero en la mayoría de los casos como voluntarias sin pago. En este rol cívico, ellas realizan una función crítica que debe ser reconocida. No obstante, las consideraciones de equidad son igualmente importantes, y éstas son generalmente ignoradas. El salario promedio pagado a las mujeres es significativamente menor que el pagado a los hombres, y esta práctica, la cual es seguida por la mayoría de las empresas privadas de construcción que ejecutan obras públicas financiadas por los fondos, es difícil y costosa de cambiar.

Respecto a la distribución de los beneficios generados por los fondos de inversión social, las mujeres tienden a tomar considerable ventaja de la expansión de los servicios sociales que siguen las obras de infraestructura (BID 1997). Las mujeres y niños visitan más a los centros de salud establecidos por los fondos, y las jóvenes frecuentemente se benefician más que los jóvenes de las facilidades básicas de educación. Los proyectos que proporcionan fácil acceso al agua potable son de especial utilidad para las mujeres, ya que ellas desarrollan más las mejoras en la salud de las familias y ahorran su tiempo y costo de transporte.

Las mujeres reciben siempre una gran participación del financiamiento subvencionado por los proyectos de fondos de microcrédito y participan más en programas de capacitación empresarial. Por ejemplo, en el FOSIS de Chile y el FHIS de Honduras, las mujeres son más del 60 por ciento de los beneficiarios (BID 1997). Las preferencias están dadas a las mujeres, no debido a consideraciones de equidad, sino a que ellas tienden a organizarse bien por sí mismas en negocios riesgosos y son más responsables con el repago de las obligaciones de préstamos.

²⁰ Berar Awad, A. (1997) *Social Funds Revisited: An Overview With a Particular Focus on Employment and Gender Dimensions*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.

4. OTROS PROBLEMAS A CONSIDERAR

4.1 La participación de los beneficiarios y el desarrollo comunal

La amplia participación de la comunidad en las operaciones del proyecto, es un objetivo manifestado por todos los fondos. La participación comunal en el ciclo del proyecto puede involucrar la identificación del proyecto, así como las tareas de negociaciones con intermediarios y empresas constructoras, la supervisión del proceso de ejecución y el mantenimiento del proyecto. La contribución más valiosa que las comunidades pueden proporcionar, es su conocimiento y visión de las condiciones y problemas locales internos. Los beneficiarios, generalmente, comparten también los costos, a través de contribuciones en efectivo o, más frecuentemente, mano de obra y materiales. En la mayoría de las operaciones de los fondos, se supone que las comunidades contribuirán al menos con el 10 por ciento de los costos del proyecto.

Más que proporcionar financiamiento, estas contribuciones apuntan a extender la propiedad de los proyectos a las comunidades, mientras se mejoran la efectividad y el sostenimiento de los mismos. La aceptación por los beneficiarios de un proyecto como suyo propio, ha mostrado ser el mayor determinante de éxito. Involucrar a la comunidad en la selección y ejecución de proyectos, conduce a asegurar el mantenimiento de un proyecto y la trasmisión de los servicios de seguimiento. Los proyectos con mayor posibilidad de ser sostenibles, son aquellos que las comunidades consideran más importantes y aquellos en los que han ayudado a su implementación.

Como es de esperarse, la participación trae consigo algunos costos referidos a la disminución de la velocidad del proceso de implementación. Las consultas a los beneficiarios toma tiempo del personal de los fondos de inversión social, las municipalidades y las ONG involucradas, así también de gente de las comunidades. Interactuar con grupos de la comunidad y construir el capital social existente, es un proceso difícil y consumidor de tiempo.²¹ Sin embargo, varios estudios han mostrado que los beneficios de la participación de la comunidad están relacionados con sus costos. Por ejemplo, el análisis del Banco Mundial sobre sus experiencias en 121 proyectos rurales de aprovisionamiento de agua, indica que los beneficios que se acumulan a través de la participación de los beneficiarios son estadísticamente significativos.²²

Hay pocas dudas acerca de si los fondos de inversión social han incrementado el grado de participación de la comunidad. Sin embargo, algunas preocupaciones han surgido respecto a quien decide realmente las prioridades asignadas a los proyectos seleccionados: las comunidades, respondiendo a necesidades percibidas, o los promotores del proyecto, respondiendo a su propio interés, con un ojo puesto en el tipo de proyecto que es probable de ser aprobado por el fondo. La selección de los proyectos de los fondos, es frecuentemente afectada por presiones de oficiales del gobierno local, contratistas constructores, influencias de élites locales, o también por proveedores, con sólo la aprobación formal de las comunidades (Tendler con Serrano 1999). Los proyectos son frecuentemente concebidos y diseñados por aquellos que conocen las vías de la burocracia, y estos generalmente resultan ser los no tan pobres. Los más necesitados tienen poca capacidad de formular proyectos o defender sus méritos.

²¹ El proceso de participación también incrementa los tiempos comprometidos del personal de las agencias donantes.

²² Narayan D. (1994), *The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects*, PNUD - Programa de Agua y Saneamiento del Banco Mundial, El Banco Mundial. Ver también Narayan D. (1995), *Designing Community Based Development*, Documento de Trabajo 7 del Departamento Ambiental, Banco Mundial, Washington D.C. Para una discusión general del tema ver Siri G. (1998), *Participación ciudadana y fortalecimiento de la sociedad civil: Aportes para un marco de referencia*, Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad del Estado y Sociedad Civil.

Es más, el modelo global de proyecto mixto, abiertamente a favor de la infraestructura, es en gran parte una decisión de la administración de los fondos y está influenciado también por las preferencias de los donantes. No es coincidencia que en países con marcada diferencia de condiciones y problemas socioeconómicos, una gran proporción del financiamiento es regularmente orientado a los proyectos de infraestructura. Esta concentración de las inversiones de los fondos en un reducido menú de proyectos, responde más claramente a consideraciones tales como la posibilidad de un rápido desembolso, bajos requerimientos de gastos generales, la disponibilidad de experiencia en la ejecución de proyectos, o la visibilidad de los resultados, que a las preferencias de los beneficiarios (ver Berar Awad 1997).

Las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil, tales como cooperativas y organizaciones religiosas, han sido empleadas por los fondos en la ejecución de proyectos debido a su inherente focalización sobre los pobres y su capacidad de generar y promover iniciativas de base. En particular, el FOSIS de Chile, el FAES de Haití y el FES de Panamá han trabajado extensamente con ONG. Sin embargo, generalmente, la utilización de las organizaciones no gubernamentales como intermediarios en proyectos de implementación, ha sido limitada. En la mayoría de los fondos de inversión social, menos del 15 por ciento de los proyectos son patrocinados por ONG (BID 1997).

Es importante anotar que las ONG tienen frecuentemente su propia agenda y no son sustitutos de organizaciones de base encabezadas por líderes de la comunidad que representan los intereses locales. Más aún, las ONG tienen típicamente presupuestos y capacidad operacional que son difíciles de ampliar rápidamente. Aunque algunas de ellas se extienden a áreas remotas,²³ tienden a concentrar sus actividades en áreas urbanas y suburbanas de las grandes ciudades. Las mejores de ellas, sin embargo, han jugado un rol muy útil como intermediarias para las operaciones del fondo.

Como está anotado el capítulo 2, algunos fondos han ido más allá de perseguir la participación de las comunidades en las operaciones de sus proyectos y han hecho del desarrollo comunal un objetivo central en sí mismo. Estas líneas de acción involucran apoyo independiente de las organizaciones de la sociedad civil que pueden generar y llevar a cabo iniciativas comunales. Al desarrollar y aplicar soluciones a sus propios problemas, las comunidades adquieren capacidad gerencial y operacional. El desarrollo comunal ha sido promocionado por algunos fondos (por ejemplo, el FOSIS de Chile, FONCODES de Perú, FONAPAZ de Guatemala), no sólo a través de procesos de implementación de proyectos, sino también directamente a través de programas de capacitación diseñados para fortalecer la capacidad institucional y administrativa de las organizaciones locales.

4.2 La sostenibilidad de los proyectos

La sostenibilidad de las operaciones de los fondos de inversión social ha sido la principal preocupación en todos los países. Varios estudios de casos de las operaciones de fondo reportan deficiencias en el sostenimiento del proyecto y hasta que punto la infraestructura construida por los fondos es seguido con los correspondientes programas de servicios sociales.

Una reciente revisión de la cartera del fondo social del Banco Mundial, examinó la sostenibilidad de 51 operaciones de fondos de inversión social en 34 países, con compromisos al Banco ascendentes a más de US \$ 1.3 miles de millones (Banco Mundial 1998). La revisión clasificó los proyectos en tres categorías: infraestructura económica (incluyendo proyectos de agua y saneamiento),

²³ En el caso del FSE de Bolivia "las ONG permanecieron en la vanguardia de proporcionar servicios básicos a la población más pobre en la mayoría de las áreas remotas." VanDomelen, J. (1992), "Working with Non-governmental Organizations" in Jorgensen, Grosh, y Schacter (1992), *obr. cit.*

educación y salud, y microfinanzas. Se hallaron componentes de educación y salud (en gran parte escuelas y puestos de salud) que tienen un buen registro para la entrega de servicio sostenible. Sin embargo, para proyectos de infraestructura económica y microfinanzas, los resultados fueron mixtos.

Las razones dadas para los resultados más satisfactorios, en el caso de los proyectos de salud y educación, incluyen una gran participación comunal en el ciclo del proyecto y un sentido más amplio de "la propiedad del proyecto", mejores análisis económicos, normas físicas apropiadas, y el hecho que los proyectos formaron parte de una estrategia de desarrollo global dentro de los programas de los ministerios de línea (aquí, fueron hechos arreglos convenientes para asegurar que los costos predominantes deban ser financiados).²⁴ En el caso de proyectos de infraestructura económica, las consideraciones de sostenibilidad recibieron menos atención en el diseño de proyectos y han enfrentado menos compromisos sobre la parte de las comunidades y los ministerios de línea. El informe encontró que en la mayoría de los componentes de microfinanzas de los fondos de inversión social no se han asignado costos y objetivos claramente identificables, lo cual siembra dudas respecto a su sostenibilidad de largo plazo.

Un hallazgo importante en la revisión de la cartera del Banco Mundial, es que con el tiempo, los fondos de inversión social han transitado hacia un estrecho monitoreo de la sostenibilidad de los proyectos y a las buenas prácticas respecto a la entrega de servicios sostenibles.

Es importante anotar que las operaciones financieras de los fondos de inversión social no poseen un límite; los fondos proveen financiamiento para ejecutar proyectos que tienen un inicio y un fin.²⁵ No obstante, las operaciones de los fondos forman parte de proyectos y programas sociales amplios. El mantenimiento de obras públicas construidas y el seguimiento de las actividades de entrega de servicios, es encargado a las agencias gubernamentales de ejecución, ONG, y a grupos de beneficiarios. La sostenibilidad del proyecto, es por eso, altamente dependiente de las decisiones tomadas por otras agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

El problema surge porque los acuerdos hechos por el fondo con estas organizaciones no son siempre efectivos, especialmente en el caso de grupos comunales con poca experiencia en apoyo operativo y falta de recursos para absorber los costos respectivos.

Los incumplimientos ocurren, particularmente, con proyectos que hacen responsable a los beneficiarios del mantenimiento y operación de las facilidades (por ejemplo, infraestructura de agua y sanidad básica). El sostenimiento de los servicios sociales es también difícil para los municipios pobres que no tienen fuentes de rentas públicas o capacidad técnica para manejar las operaciones. La sostenibilidad es mejor asumida cuando el mantenimiento y el seguimiento de las operaciones caen dentro de los planes y programas de los ministerios de línea, los costos predominantes están totalmente cubiertos (apropiaciones directas de los presupuestos del gobierno central o local y las provisiones de las recuperaciones planeadas de los pagos por los usuarios), y las responsabilidades por las operaciones futuras de los servicios creados, están explícitamente dispuestas.

Finalmente, la sostenibilidad del modelo fondo de inversión social que es extremadamente dependiente del financiamiento externo, es un problema en sí mismo. Este desequilibrio financiero es un reflejo del grado general de dependencia externa en la que varios países han caído, dependencia intensificada

²⁴ Sin embargo, la evaluación *ex post* de proyectos de salud primaria en el FIS de Bolivia (tal vez el fondo de inversión social más experimentado en América Latina), encontró fallas en el mantenimiento debido a la falta de asignación de recursos necesaria por el gobierno central e insuficiente capacitación de personal. (Castillo C. (1996). "Bolivia: Fondo de Inversión Social (FIS)," Informe de consultoría para el BID 1997. *obr. cit.*)

²⁵ Al respecto, ellos son similares a las operaciones de instituciones financieras internacionales y de las agencias de países donantes.

durante la gran recesión económica de la década de 1980. La ayuda externa ha compensado, en algunos casos, la falta de esfuerzo nacional y ha permitido a los gobiernos disfrazar la necesidad de asignar recursos presupuestales a las inversiones en el sector social. Es importante anotar que los fondos de inversión social que se centran en soluciones basadas en la comunidad, son precisamente aquellos que dependen menos de fondos externos. Sólo en el caso del FOSIS de Chile y el FONAPAZ de Guatemala, la participación del financiamiento externo es menos del 15 por ciento -en la mayoría de los casos, la participación es más del 80 por ciento (ver Cuadro 1). Así, para la mayoría de los fondos, la decisión de ampliar o disminuir operaciones cae en gran parte en las instituciones donantes, y es imposible para los países reproducir el modelo por sí mismo. La viabilidad de largo plazo del modelo del fondo de inversión social, depende claramente de que los fondos se conviertan en mecanismos con menos dependencia del financiamiento concesionario de instituciones internacionales y donantes externos (Ver Siri 1992).

4.3 La politización de los fondos

Un requerimiento crítico para la efectividad de los fondos es su independencia del control político. Aunque los fondos han permanecido generalmente libres de corrupción, y hay poca evidencia que la política partidaria está tomando una pronunciada influencia en la selección de proyectos, es evidente que varios fondos están politizándose cada vez más. Un contundente indicador es la propaganda política masiva asociada con los proyectos y, en algunos casos, el aumento de la distribución de los fondos en forma previa a elecciones presidenciales. La parcelación externa de los recursos a los municipios se ha empleado, a veces, como un medio de ganar el control político (consideraciones de "gobernabilidad"), particularmente en pequeños municipios, donde la contribución del fondo representa una parte significativa de su presupuesto.

Todos los programas de bienestar social realizados eficazmente por un gobierno, engendran ganancias políticas para el partido en el poder. Las operaciones de los fondos no son la excepción y puede ser un recurso legítimo a cualquier gobierno. Sin embargo, el comprometimiento directo de los fondos en política partidaria mina su efectividad de varias maneras. Primero, usar un criterio político para la selección de proyectos, conduce a proyectos de baja calidad. Segundo, las prácticas de la selección y ejecución de proyectos en un ambiente de apropiación o de manejo de partidas presupuestales para financiar acciones políticas, puede ser el preludio para una falta de transparencia en el uso de recursos, así como para la corrupción. Más aún, la propaganda política tiene un costo monetario, y estos gastos son, frecuentemente, cargados a la cuenta de las operaciones del fondo. Tercero, la politización conduce a centrar el criterio de selección del personal no en las calificaciones profesionales, sino en el amiguismo, y las rotaciones periódicas y disociadoras del personal se hacen siguiendo los altos y bajos del ciclo político. Cuarto, si un fondo se convierte en parte de una maquinaria política con objetivos partidarios, resulta más difícil para éste desarrollar asociaciones de trabajo con ONG, grupos religiosos y organizaciones populares, quienes tienden a guardar celosamente su independencia. Finalmente, la politización de los fondos puede hacer perder el apoyo de los donantes externos, a quienes no les agrada que sus contribuciones sean canalizadas hacia campañas electorales. (Ver Siri 1992)

En resumen, dar prioridad a las ganancias políticas puede ser altamente perjudicial para la efectividad de los fondos de inversión social. La politización de sus operaciones es, quizá, el principal riesgo que los fondos enfrenten.

5. ALGUNAS RECOMENDACIONES GENERALES IMPORTANTES PARA LA OIT

5.1 Dirigir los beneficios a las mujeres

Como se indicó anteriormente, en América Latina una gran proporción de los pobres son mujeres y niños. Por ello, mejorar la orientación de los fondos de inversión social hacia los pobres, contribuirá en la práctica a orientar más beneficios hacia las mujeres. Todas las operaciones de los fondos deben esforzarse por la abolición de prácticas discriminatorias, que sesgan los modelos de empleo y generación de ingresos, así como evitar la distribución de los beneficios en contra de las mujeres. Sin embargo, siguiendo formalmente las intervenciones dirigidas, tales como cuotas de contratación para los contratistas que construyen la infraestructura o "proyectos de mujeres", no debe ser la estrategia más efectiva en el corto plazo. Un enfoque más pragmático, orientado a resultados, puede ser ampliar las actividades del fondo en donde las mujeres tengan una ventaja comparativa y tiendan a recibir automáticamente una gran participación de los beneficios que generan los fondos. Por ejemplo:

- Asegurar que adecuados dispensarios de salud estén actualmente instalados en las postas de salud construidas por los fondos y que los pobres tengan acceso a ellos (los servicios en las postas de salud están auto orientados a las mujeres y a los niños).
- Incrementar la cantidad y efectividad de las operaciones de microcrédito. Un cambio en la composición de la cartera del fondo hacia más programas de microcrédito, conducirá a incrementar el compromiso de las mujeres en los proyectos del fondo y la participación de ellas en los beneficios que generan.
- Enfatizar los proyectos basados en la comunidad. Movilizar las comunidades para resolver sus propios problemas, usualmente vinculados a la activación del potencial de las mujeres para organizar iniciativas sociales y económicas efectivas. Las mujeres son las principales generadoras del capital social a nivel micro. Aunque los proyectos basados en la comunidad no garantizan que se les dé iguales oportunidades a las mujeres, ellos abren canales para la realización de las iniciativas de las mujeres y de la expansión de sus capacidades. Una forma específica a explorar para promover la auto orientación, son los programas de alimentos por trabajo, los cuales resultan más atractivos para las mujeres que para los hombres.
- Trabajar más extensivamente con las organizaciones no gubernamentales como intermediarias. Las ONG tienden a ser más sensibles a los problemas de género y a emplear más mujeres en sus proyectos.²⁶ Las ONG mejor conducidas han mostrado capacidad de implementación en tres áreas: organización de la entrega de servicios en proyectos relacionados a la salud, oferta de cursos de capacitación y administración de las facilidades de financiamiento en microcrédito, todas estas, actividades cuyos beneficios tienden a favorecer a las mujeres.
- Expandir la capacitación y los canales de información. Los programas de difusión que capacitan a los pobres en la preparación de proyectos, así como los programas de capacitación que incrementan su capacidad para manejar los proyectos de bienestar social y empresas productivas, son buenos medios para llegar a las mujeres.

²⁶ En FOSIS de Chile, la mayoría de los proyectos orientados a mujeres son realizados por las ONG. Contreras M. (1977), *Social Funds: Employment and Gender Dimensions, Bolivia*, OIT.

5.2 Proyectos productivos

Aunque se pueda argumentar que los fondos de inversión social deben concentrarse en lo que están haciendo bien y no ser cargados con demasiados objetivos, parece justificado un incremento en la participación de los fondos en proyectos de infraestructura económica y directamente productivos. Este es, precisamente, el tipo de operaciones en que los fondos han tenido más dificultad en implementar y en los cuales la sostenibilidad está menos asegurada²⁷. Sin embargo, estos tipos de proyectos son de especial interés debido a su potencial para poner el empleo y la producción permanente al alcance de los pobres. Los incrementos en el bienestar de los sectores pobres de la población son logrados mediante su involucramiento en el proceso de producción general de la economía del país.

- a) *Los proyectos de infraestructura económica, tales como caminos terciarios y proyectos de pequeñas irrigaciones, apoyan actividades productivas en pequeña agricultura, pequeña industria y comercio.*

Estos tipos de proyectos representan una pequeña fracción de las operaciones de la mayoría de los fondos. Expandir su cantidad, beneficiaría a los pequeños productores y propietarios de negocios y fomentaría el desarrollo de pequeñas empresas de construcción. Tienen también la ventaja de ser intensivos en uso de mano de obra (aunque, como se indicara anteriormente, generan poco empleo para las mujeres).

Los fondos de inversión social deben considerar la orientación de su cartera de proyectos más frontalmente hacia las áreas rurales.²⁸ Esto está justificado, dado que en la mayoría de los países donde se han establecido los fondos, la mayor parte de los pobres son pequeños agricultores o trabajadores agrícolas. Los fondos deben considerar dentro de sus operaciones la inclusión del financiamiento de proyectos de extensión agrícola que logren elevar la producción del minifundio a través de incrementos en la productividad o promoviendo cambios hacia cultivos más rentables.

- b) *Actividades de protección del medio ambiente que incrementan el potencial productivo sostenible de la tierra.*

La degradación extensiva del medio ambiente y la destrucción de los recursos naturales que se han dado en la mayoría de los países de América Latina, justifica la orientación específica a este campo de los fondos de inversión social. Los programas de reforestación, control de la erosión y del manejo forestal sostenible, son proyectos productivos que deben ser considerados por los fondos. Es importante subrayar que la participación comunal es una condición *sine qua non* para el éxito de este tipo de operaciones, las cuales deben dar más oportunidades a las mujeres que en la mayoría de los proyectos de infraestructura.

- c) *Los proyectos productivos que generan incrementos en el ingreso permanente y el empleo, tales como la provisión de microcrédito a los pequeños empresarios y a las actividades comerciales en el sector informal.*

Aunque no hay razón para que las operaciones de los fondos impulsen más los mecanismos del microfinanciamiento que los programas especializados en este campo (ver BID 1997), en la práctica los fondos están moviéndose dentro de éste, con la visión de incrementar su impacto

²⁷ Ver Banco Mundial (1998) *obr. cit.*

²⁸ Algunos fondos están ya orientados al sector rural. Por ejemplo, en el caso del FIS de Bolivia, más del 80 por ciento de los proyectos están en el área rural (Castillo 1996, *obr. cit.*, p. 33).

en la pobreza. Puede estar justificado, en algunos casos, el uso de las estructuras operacionales que han desarrollado en la implementación del proyecto para poner en marcha los programas de microcrédito en marcha, particularmente en localidades que no tienen acceso a los servicios bancarios.

La ampliación de actividades en éste campo deberá ser lenta, debido a las dificultades inherentes al incremento de la capacidad de las agencias que están realizando las operaciones de crédito. Una preocupación principal, es que generalmente a las operaciones de los fondos les falta competencia para promover la expansión de la capacidad de intermediación en microfinanzas, y no tienen el personal especializado necesario para proporcionar la asistencia técnica requerida. Como resultado, "las instituciones de microfinanzas y las prácticas en el campo de la mayoría de los fondos sociales no han evolucionado al mismo paso que los programas exitosos de microfinanzas que aplican el enfoque de los sistemas financieros a la creación de capacidades".²⁹

Para la ejecución de los programas de crédito, los fondos de inversión social generalmente implementan fondos rotatorios a través de los cuales los créditos pueden ser canalizados. Para asegurar el éxito de éstas operaciones, los proyectos de micro crédito están usualmente acompañados en paralelo con programas de capacitación y asistencia técnica ejecutados por las ONG. Obviamente, los fondos en si mismos no deben estar en el negocio de prestar dinero, una tarea que requiere permanentemente organizaciones especializadas con experiencia bancaria. Los programas de crédito deben ser canalizados a través de intermediarios que hayan probado tener experiencia en éste campo, que puedan asumir el riesgo crediticio, e - idealmente - puedan proporcionar servicios de depósito (tales como las organizaciones y cooperativas de ahorro y crédito). Así, la selección de las organizaciones intermediarias para ejecutar los programas de crédito, resulta ser la tarea más crítica para los fondos.

Un dogma central de las operaciones de micro crédito, es que éstas no son el medio apropiado para transferir recursos a los pobres, y que el público no las percibiría como tales. El capital patrimonial debe estar protegido, y el costo de la intermediación financiera debe ser cubierto por las operaciones de crédito. Debe hacerse una provisión para asegurar que los prestatarios honren sus obligaciones crediticias. Un relajado control de las operaciones crediticias, conduce no sólo a la insolvencia financiera de los fondos rotatorios, sino que pueden ser perjudiciales a las comunidades, porque tienden a alterar sus valores morales tradicionales.

5.3 Lo que los fondos no son o no deben ser

Se ha argumentado que los fondos de inversión social deben estar diseñados en base a la realidad de cada país. Claro que, las circunstancias en cada país son diferentes, y la utilización del esquema del fondo debe responder a las necesidades y oportunidades locales. Obviamente, el modelo de fondo tiene ciertas potencialidades y limitaciones que determinan los parámetros de cómo y dónde pueden ser mejor usados. Ahora existe una rica experiencia a nivel mundial en la implementación de diferentes tipos de fondos, la cual puede ser aprovechada. Mucha flexibilidad existe dentro de éstas pautas, para su adaptación a las condiciones específicas del país, así como mucho espacio para experimentar (por lo cual los fondos son conocidos). Sin embargo, el esquema de los fondos de inversión no está preparado para todas las situaciones, y ciertos tipos de fondos corresponden mejor a ciertos objetivos políticos. Más aún, los recursos disponibles de los fondos no pueden ser vistos como una especie de caja chica a ser usada cuando aparecen restricciones del presupuesto social.

²⁹ Siraj K. y Randhawa B. (1996), *Portfolio Improvement Program: A Review of Social Fund Microfinance Components*, Departamento de Desarrollo del Sector Financiero, del Banco Mundial.

Un axioma básico del modelo fondo de inversión social, es que ésta *no es una estrategia inventada para la redistribución del ingreso* o diseñada para enfocar los subsidios a los pobres. Claramente, la necesidad de mantener la cohesión social en países pobres requiere de programas de asistencia social bien orientados, en particular durante períodos de recesión económica. Sin embargo, no obstante su importancia, los programas de asistencia social están mejor desarrollados independientemente de los fondos de inversión social. Los fondos no deben manejar programas de bienestar social que estén operando y requieran una atención prolongada y gastos periódicos (tales como los de distribución de medicamentos básicos y suplementos nutricionales o programas de vacunación). Estas tareas son de competencia y responsabilidad de las agencias de ejecución permanente del gobierno central o local y no deben ser ejecutadas por los fondos, excepto quizás en situaciones de emergencia, donde los fondos pueden ayudar a iniciar programas exitosos. Además, la imagen pública de los fondos debe ser de eficiencia y productividad y no de filantropía. El personal que maneja los fondos se componen de administradores financieros y no de trabajadores sociales. Más aún, los programas de asistencia social necesitan estar orientados hacia los más pobres de los pobres, y éste no es el caso de los fondos de inversión social.

Por la misma razón, los fondos no deben actuar como proveedores de servicios de salud y educación ni usurpar las funciones tradicionales de los ministerios de línea. Estas actividades críticas en el proceso de desarrollo, requieren de personal permanente especializado en estos campos, los cuales, obviamente, no tienen los fondos de inversión y requieren de una estructura institucional totalmente diferente.

Formular una política social o planes de desarrollo regional es otra área que, en definitiva, no es función de los fondos de inversión social. Los fondos no tienen la capacidad técnica para ponderar el intercambio entre diferentes programas en diversos sectores del gobierno o la visión política para formular políticas sociales. De la misma manera, las fases conceptuales de la formulación de políticas no están en el campo de las ONG. Estas funciones críticas son claramente una competencia de los ministerios de línea y no pueden delegarse a instituciones autónomas, o a organizaciones de la sociedad civil o del sector privado.

5.4 Nicho operacional de los fondos

Durante la presente década, los fondos de inversión social han jugado un importante papel como actores principales en la arena del sector social en América Latina. Han obtenido grandes operaciones inicialmente exitosas, distribuyendo sumas de dinero sin precedentes en varios países en el campo de la acción social. Más aún, algunos fondos han comenzado a tener un impacto significativo en la efectividad de otras instituciones gubernamentales. "Las técnicas orientadas a los FIS están siendo usadas por algunos ministerios de línea, los cuales están comenzando a presionar por reformas para emplear el control de costos, administrar sistemas de información y sistemas simplificados de adquisición y pago empleados por los FIS" (Banco Mundial 1994, p vii).

Sin embargo, cuando los ministerios de línea resultan eficientes, la razón de ser de los fondos como instituciones autónomas empieza a debilitarse. Como las instituciones gubernamentales se transforman y modernizan, la trayectoria lógica para los fondos que están realizando obras públicas tradicionales (y que son la gran mayoría) es *gravitar hacia la integración con los ministerios de línea que han estado suplantando*. Los fondos pueden ser vistos como operaciones de inicio en el contexto de reformas del gobierno, o como instrumentos para mejorar la eficiencia y efectividad de los ministerios de línea. Esta debe ser la meta lógica de largo plazo de la mayoría de los fondos, y sus guías operativas deben incorporar las provisiones necesarias para la transferencia gradual de sus funciones y experiencias, así como las innovaciones que han desarrollado (incluyendo los sistemas para asegurar la participación de la comunidad en las operaciones del fondo).

Desafortunadamente, en algunos casos la brecha tecnológica entre los fondos y la burocracia gubernamental, actualmente es amplia y, quizás, la característica del modo operacional de los fondos, orientada a resultados, continúa dejándolos de lado. Es obvio que este no es un resultado deseado, por que tiende a institucionalizar el mecanismo de evitamiento que representan los fondos y a excusarse del proceso de reforma gubernamental. Si los fondos no están ejerciendo una influencia positiva sobre la efectividad y eficiencia de los ministerios, al transferir la tecnología social que han adquirido, deben ser presionados a hacerlo. Las instituciones autónomas deben convertirse en ejecutoras permanentes de actividades que son de responsabilidad intrínseca de las agencias operacionales de los gobiernos.

Por otro lado, si los fondos de inversión social optan por permanecer como instituciones autónomas, su nicho natural dentro de la política del gobierno debe consistir en *centrarse directamente en combatir la pobreza en aspectos y sectores que los ministerios de línea no pueden o no desean atender*. En este curso de acción, los proyectos basados en la comunidad juegan un papel central. Los grupos de las comunidades tienen la capacidad de llevar a cabo pequeños proyectos populares, en localidades pobres o alejadas en donde los programas gubernamentales no llegan, y sus proyectos son típicamente más intensivos en mano de obra e involucran una mayor participación de las mujeres. Sin embargo, aunque todas las comunidades tienen un considerable potencial para la acción cívica, los avances en ésta dirección no se realizan automáticamente; algunas veces, en las comunidades en donde se construyen proyectos de los fondos, éstas permanecen desorganizadas e incapaces de sostener su propio esfuerzo de desarrollo. Se necesita pues una acción deliberada para promover organizaciones comunales que sobrevivan después de que los proyectos de los fondos hayan concluido, y transformar las comunidades de beneficiarios en generadores de su propio bienestar.

El comprometimiento directo de las comunidades debe ser perseguido no sólo por su impacto positivo en la efectividad y sostenibilidad de los proyectos, sino por la forma de desarrollar la capacidad de la gente para la acción cívica independiente orientada a resolver sus propios problemas. Esta línea de acción no debería ser un mecanismo para disfrazar la ineficiencia de los ministerios de línea, sino una nueva dimensión en la política social gubernamental y una tarea permanente para los fondos de inversión social. Como se indicó en el capítulo 2, varios fondos han escogido esta ruta y están dando prioridad en sus operaciones para promover el desarrollo de organizaciones comunales autónomas y programas autosostenibles basados en la comunidad (por ejemplo, FOSIS de Chile y FONAPAZ de Guatemala).

Para los fondos tradicionales moverse en dicha dirección, implicaría un cambio significativo en su orientación, no simplemente el tratar de corregir los defectos que han sido referidos en las secciones precedentes. También requeriría la incorporación de un nuevo tipo de recurso humano en su personal, más familiarizado con el potencial de una sociedad civil organizada, más armonizado con las necesidades de los pobres, y totalmente comprometido a combatir la pobreza y a reducir la injusticia social. Los programas piloto, la capacitación de grupos comunales, y la promoción de empresas riesgosas, rentables en las manos de los pobres, llegarían a ser funciones centrales, permanentes para esta alternativa del modelo de los fondos.

En resumen, ahora que muchos fondos de inversión social se han convertido en instituciones permanentes, capaces de centrar sus objetivos de largo plazo, el tiempo ha venido a considerar su curso apropiado de acción. Una alternativa es integrarlos gradual pero deliberadamente al aparato gubernamental; otra, es abrir una nueva vía para combatir la pobreza, extendiendo el apoyo al desarrollo de la sociedad civil organizada. En la primera línea de acción, los fondos pueden hacer una gran contribución a la reforma del gobierno en el campo social; en el segundo, pueden jugar un importante papel en las estrategias de los países para combatir a la pobreza.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1994). *Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience*, por Philip Glaessner, Kye Woo Lee, Ana María Sant'Anna, Jean-Jacques de St. Antoine. Documento de Discusión del Banco Mundial N° 261, Washington. D.C.
- Banco Mundial (1995). Procedimientos del taller sobre *Les Fonds d'Investissement Social en Amérique Latine et Afrique del'Ouest*. EDI, Mauritania, abril.
- Banco Mundial (1998). *Social Funds and Reaching the Poor: Experiences and Future Directions*. Anthony Bigio (ed.). EDI Learning Resources Series. Washington. D.C.
- Banco Mundial (1998a), *Social Fund Projects: How are they Performing?*, Grupo de Trabajo para la Revisión del Portafolio de los Fondos Sociales, encabezado por Ishrat Husain, Washington D.C.
- Berar Awad A. (1997), *Social Funds Revisited: An Overview with a Particular Focus on Employment and Gender Dimensions*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- BID (1997), *Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role*, por Goodman M., Morley S., Siri G., Zuckerman E., Washington, D.C.
- Castillo C. (1996). "Bolivia: Fondo de Inversión Social (FIS)," Informe de consultoría para el BID (1997).
- Contreras M. (1977), *Social Funds: Employment and Gender Dimensions, Bolivia*. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- CEPAL (1998), *Social Panorama of Latin America*. Naciones Unidas, Santiago, Chile
- Jorgensen S., Grosh M., Schater M., eds. (1992), *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund*, El Banco Mundial, Washington, D.C.
- Khadiagala L. (1995), *Social Funds: Strengths, Weaknesses, and Conditions for Success*. ESP Discussion Paper Series 52. El Banco Mundial, Washington, D.C.
- Londoño, J. L. (1996), *Pobreza, desigualdad y formación de capital humano en América Latina, 1950-2025*. El Banco Mundial, Washington, D.C.
- Moncada Vigo G. (1996), "Perú: Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, FONCODES", Informe de Consultoría al BID (1997)

- Nambo S. (1998). "Social Investment Funds in Latin America". *Journal of Development Assistance*. Vol. 3, N° 2. Marzo.
- Narayan D. (1994), *The Contribution of People's Participation: Evidence from 121 Rural Water Supply Projects*. PNUD - Banco Mundial Programa de Agua y Saneamiento, Banco Mundial, Washington D.C.
- Narayan D. (1995), *Designing Community Based Development*, Documento de Trabajo 7 del Departamento Ambiental, Banco Mundial, Washington D.C.
- Newman J., Jorgensen S., y Pradham M. (1992), "How did Workers Benefit?", en Jorgensen S., Grosh M., Schacter M., eds., *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund*, El Banco Mundial, Washington D.C.
- OIT Programa de Acción sobre "Economic Reformation and Structural Change: Promoting Women's Employment and Participation in Social Funds", 1996-1997, Ginebra.
- OIT (1997), *Social Funds Employment and Gender Dimensions: Report on the Technical Brainstorming Workshop*. Unidad de Mujeres en el Desarrollo y Grupos Sociales, Departamento de Políticas de Desarrollo, Ginebra.
- Owen D. y VanDomelen J. (1998). *Getting an Earful: A Review of Beneficiary Assessments of Social Funds*. SP Documento de Discusión N° 9816. El Banco Mundial, Washington, D.C.
- PNUD, (1999), Informe del Desarrollo Humano 1999, Nueva York,
- Pollack M. (1993), *La participación de la mujer en los fondos de inversión/emergencia social*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Raczynski D. (1996) "Chile's Fondo de Solidaridad de Inversión Social (FOSIS)," Informe de consultoría al BID, Washington, D.C.
- Reddy S. *Social Funds in Developing Countries: Recent Experiences and Lessons*, UNICEF Documentos de Trabajo del Personal; Serie de Evaluación, Políticas y Planificación, Nueva York.
- Schmidt M y Marc A. (1995). *Participation in Social Funds*. Documentos del Departamento del Medioambiente. Serie Participación N° 004, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Siraj K. y Randhawa B. (1996). *Portfolio Improvement Program: A Review of Social Fund Microfinance Components*. Departamento de Desarrollo del Sector de Finanzas, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Siri G. (1992), *Social investment funds in Latin America: a critical appraisal*, Autoridad Sueca de Desarrollo Internacional (mimeo). Un resumen de este reporte fue publicado en la Revista 59 de la CEPAL, agosto 1996.

- Siri G. (1992). *Participación ciudadana y fortalecimiento de la Sociedad Civil: Aportes para un marco de referencia*. Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad del Estado y Sociedad Civil, Washington, D.C.
- Stewart F. Y van der Geest W. (1994), *Adjustment and Social Funds: Political Panacea or Effective Poverty Reduction?* Documento de Empleo N° 2, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Tendler J. y Serrano R. (1999), *The Rise of Social Funds: What are They a Model of?* Proyecto de Descentralización MIT/UNDP, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, Nueva York (mimeo).
- UDAPE (1989). Unidad de Análisis de Política Económica. *Modelo para medir el Impacto Macroeconómico de los Proyectos del Fondo Social de Emergencia*, La Paz, Bolivia, (mimeo).
- VanDomelen, J. (1992), "Working with Non-governmental Organizations", in Jorgensen, Grosh, y Schacter M., eds., *Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund*, El Banco Mundial, Washington D.C.
- Wurgaft, J. (1992), "Social Investment Funds and Economic Restructuring in Latin America" *Revista Internacional del Trabajo*. Vol. 131, N° 1, Ginebra.

El presente documento ha sido impreso
en los talleres gráficos



Art. Lautrec SRL

Av Paseo de la República 5137 Lima 34 - Perú
Telefax (511) 445 0300
E-mail: artlautrec@infonegocio.net.pe