

Distr.
GENERAL

LC/IP/G.55
5 de febrero de 1991

ORIGINAL: ESPAÑOL

**SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE
"FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL"***

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

INDICE

	<u>Página</u>
PRESENTACION	1
I. POLITICA SOCIAL Y FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL	3
1. POLITICAS SOCIALES, COORDINACION Y FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL Sergio Molina Silva	5
2. EL PAPEL DE LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL EN LA COYUNTURA ECONOMICA ACTUAL Nicolás Flaño	13
3. FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL, AUTORIDAD SOCIAL Y BANCOS DE PROYECTOS PARA UNA POLITICA RACIONAL CONTRA LA POBREZA. Rolando Franco, Ernesto Cohen	21
4. EL AJUSTE EN SU LABERINTO: FONDOS SOCIALES Y POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA Eduardo Bustelo, Ernesto Isuani	31
5. PROGRAMAS DE GENERACION DE EMPLEO Y EL OBJETIVO OCUPACIONAL DE LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL Molly Pollack, José Wurgaft	57
6. LA COMPENSACION SOCIAL: ALCANCES Y POSIBILIDADES Percy Rodríguez-Noboa	71
7. POLITICAS DE AJUSTE Y FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL William Mc Greevey	111
8. EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL Robert Kestel	117
9. INVERSION SOCIAL EN GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS Banco Mundial	123
10. LA EXPERIENCIA DEL FINSOCIAL DE BRASIL Carlos Lessa	139
11. LA EVALUACION DE PROYECTOS COMO INSTRUMENTO PARA LA EFICIENCIA DE LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL Ernesto Cohen, Rolando Franco	149

	<u>Página</u>
II. ASPECTOS JURIDICOS Y FINANCIEROS DE LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL	171
12. ANALISIS COMPARATIVO JURIDICO-ORGANIZATIVO Y FINANCIERO DE LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL Dolores María Rufián	173
13. CONVERSION DE DEUDA PARA EL DESARROLLO SOCIAL. PROCEDIMIENTOS Y EXPERIENCIA Nicolás Eyzaguirre	191
14. CONVERSION DE DEUDA EXTERNA PARA PROYECTOS SOCIALES Y EDUCATIVOS EN EL ECUADOR Instituto Nacional del Niño y la Familia	197
15. UN CASO DE CONVERSION DE DEUDA PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN LA REPUBLICA DOMINICANA UNICEF	205
16. BOLIVIA: a) FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA b) FONDO DE INVERSION SOCIAL	215
17. CHILE: FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL (FOSIS)	231
18. ECUADOR: LOS FONDOS SOCIALES EN ECUADOR	245
19. EL SALVADOR: FONDO DE INVERSION SOCIAL	257
20. GUATEMALA: FONDO DE INVERSIONES SOCIALES	271
21. HONDURAS: FONDO HONDUREÑO DE INVERSION SOCIAL (FHIS)	279
22. MEXICO: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD	303
23. NICARAGUA: FONDO DE INVERSION SOCIAL DE EMERGENCIA	311
24. PANAMA: PROGRAMA DE ACCION SOCIAL (PAS) FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL (FES)	323
25. PERU: PROGRAMA DE COMPENSACION SOCIAL FONDO DE COMPENSACION SOCIAL	341
26. URUGUAY: PROGRAMA DE INVERSION SOCIAL FONDO DE INVERSION SOCIAL DE EMERGENCIA	347
27. VENEZUELA: FONDO DE INVERSION SOCIAL (FONVIS)	359
28. PROPUESTA	377

Página

ANEXOS	381
ANEXO I: AGENDA	383
ANEXO II: LISTA DE PARTICIPANTES	391
ANEXO III: LISTA DE DOCUMENTOS	405

PRESENTACION

El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, la Organización de Estados Americanos, OEA, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Proyecto RLA 86/004, el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe, PREALC, y el Grupo Esquel Chile, organizaron el Seminario Internacional sobre Fondos de Desarrollo Social, auspiciado por el Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN, y el Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS, de la República de Chile. Dicha reunión tuvo lugar en Santiago de Chile del 7 al 9 de Noviembre de 1990.

La realización de un Seminario de este tipo se justifica porque, en los últimos años han surgido en muchos países de la región, Fondos destinados a financiar acciones sociales, así como a compensar los efectos adversos que provoca el ajuste económico. Otros gobiernos están además interesados en explorar este camino por lo que se consideró de interés promover un amplio intercambio de experiencias entre autoridades gubernamentales, los propios ejecutivos de esas instituciones y responsables de entidades financieras y organismos internacionales.

Tanto en el Seminario como en la presente publicación, se utiliza el término genérico "Fondos de Desarrollo Social" para abarcar dos tipos de instituciones. Primero, los Fondos Sociales de Emergencia, surgidos con carácter temporal y limitado, con la finalidad de compensar ciertos efectos adversos de las políticas de ajuste; dichos fondos deberían desaparecer al cumplir sus objetivos y el terminar el plazo para el que fueron creados. Sin embargo este tipo de Fondos ha dado lugar, en algunos países, a lo que se ha denominado Fondos de Inversión Social, caracterizados

normalmente por un carácter más permanente y por unos objetivos mucho más genéricos de financiación de programas sociales.

Con el Seminario se pretendió fundamentalmente contribuir a la racionalización del gasto social y analizar las ventajas e inconvenientes que en tal sentido presentan los Fondos. Además, se proponían dos objetivos estratégicos, cuales eran el de recoger las experiencias latinoamericanas sobre Fondos de Desarrollo Social, y establecer un procedimiento para el intercambio de información sobre el financiamiento de los programas sociales.

La presente publicación se inscribe en la consecución de tales objetivos ya que, por una parte, recoge los trabajos presentados al Seminario dando cuenta de esos problemas que se plantean en torno al gasto social, en especial a los Fondos. Además, se ha incluido información normativa y de otro tipo acerca de algunos de los Fondos actualmente vigentes en la región.

En los trabajos recogidos se abordan fundamentalmente cuatro temas. El primero relaciona los Fondos con las estrategias de desarrollo y las políticas sociales en general; el segundo se dedica a los aspectos institucionales y de financiamiento; el tercero va referido a la operatoria de los Fondos y el último recoge lo relativo a los tipos de programas apoyados.

Creemos que este libro constituye un primer esfuerzo sistemático sobre Fondos sociales que merece ser analizado y discutido por los especialistas en políticas sociales y por los encargados de tomar decisiones en estas materias.

Rolando Franco
Dolores María Rufián

I. POLITICA SOCIAL Y FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL

**POLITICAS SOCIALES, COORDINACION Y
FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL***

Sergio Molina Silva**

* Las opiniones expresadas no comprometen necesariamente a las organizaciones involucradas. Versión no corregida por el autor.

** Ministro, Ministerio de Planificación y Cooperación, Santiago, Chile.

POLITICAS SOCIALES, COORDINACION Y
FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL

"Voy a formular aquí algunas reflexiones partiendo del contexto de las políticas sociales, para luego referirme más específicamente a los Fondos de Desarrollo Social.

Cabe comenzar afirmando que la situación en que se encuentra la región a comienzos de la década de los noventa es bastante mala. Hay un cambio muy fuerte respecto a la experiencia latinoamericana del pasado, en cuanto se vive una oleada de desregularización de los sistemas económicos, un proceso de liberalización y privatización crecientes. En el caso chileno estos cambios se llevaron a cabo durante el gobierno militar, pero procesos similares se están dando en toda la región.

Esta moda plantea algunas preocupaciones. Una de ellas es la utilización de la expresión economía social de mercado cuando, en realidad, muchas veces sólo se trata de un sistema liberal de mercado, en el cual lo social queda olvidado.

Examinando los resultados -me podría referir a los que derivan de la experiencia chilena-, se encuentran dos mundos, uno de modernidad y otro de atraso. En lo social básicamente se concretó en un avance de la focalización del gasto hacia los grupos más vulnerables. En definitiva, en este país se dio un deterioro extremadamente fuerte de los sectores sociales. Aun aceptando que indiscutiblemente hubo crisis, el hecho concreto es que el modelo aplicado condujo al mismo tiempo que a la incorporación de Chile al mercado mundial, empobreció al 80% de la población y elevó la pobreza.

Este resultado de una experiencia que para muchos aparece como muy exitosa, debe alertarnos respecto a la necesidad de que los procesos de liberalización vayan acompañados de una efectiva preocupación gubernamental por la equidad. Este es mi punto central: cómo preocuparnos de la equidad en un sistema que se liberaliza.

No tiene sentido discutir el tipo de desarrollo, que se centra en el mercado como asignador de recursos y la empresa privada como motor de el crecimiento. No puede esperarse que el crecimiento derivado de tal desarrollo permita la recuperación desde el punto de vista del empleo y, especialmente, del subempleo. Por lo tanto, habría que buscar la manera de elevar la generación de oportunidades de empleo más allá de las tasas de crecimiento que normalmente podrían esperarse en los próximos años.

Para poder retomar las tasas de crecimiento que la región alcanzó en el pasado hará falta bastante tiempo. No sé, incluso,

si serán repetibles las experiencias de los decenios previos al setenta.

En el ámbito social nos encontramos con que el Estado benefactor, que fue la característica de los decenios pasados, tiene poca probabilidad de continuar. Ello se explica, primero, porque la restricción de recursos públicos --que, creo, va a ser una característica más o menos permanente, por largo tiempo en nuestros países-- ha originado una reducción del gasto social. Algunos países que sufren desequilibrios en el sector público, han echado mano tanto a la inversión pública como al gasto social para reequilibrar las cuentas fiscales. En ese contexto no parece probable que se vuelva atrás para recuperar un Estado benefactor que absorbe recursos públicos crecientes.

En segundo lugar, si bien la experiencia del Estado benefactor ciertamente cumplió algunos objetivos, al mismo tiempo, resultó en extremo costosa y poco eficiente, desde el punto de vista del destino del gasto público y de las filtraciones que se producían en relación con el grupo-objetivo. Es frecuente encontrar que los recursos con los que se pretendía beneficiar a grupos de ingresos bajos, eran aprovechados, por diferentes razones, por otros sectores que no eran los de ingresos más bajos; o sea, se careció de eficacia en términos de la asignación de recursos del Estado. En esto debe ponerse el acento en el futuro.

La alternativa neoliberal produce crecimiento excluyente, no integrador, en la sociedad: crea islas de modernidad y bolsones de atraso. Crea también grandes diferencias en la distribución del ingreso y pretende muchas veces darle un tinte social, por la vía de la focalización del gasto en los sectores más vulnerables. Un gasto bien focalizado puede provocar cambios favorables en la desnutrición y en mortalidad infantil, puede ser focalizado en grupos vulnerables bien identificados, lo que es bueno per se. Así se pueden mejorar algunos indicadores sociales. En el caso chileno mejoraron los de mortalidad infantil, de desnutrición, de esperanza de vida pero, al mismo tiempo, las cifras indican que aumentó la pobreza, la indigencia, el subempleo. Es un hecho paradójal, pero así sucedió.

Yo no estoy en contra de focalizar el gasto. Pero ello es absolutamente insuficiente. Se trata de políticas paliativas de una situación general desfavorable. Habría que superar las políticas aisladas (educación, salud, vivienda), mediante políticas que tengan como objetivo la integración social. La desintegración social se da tanto en las personas, que carecen de acceso a oportunidades que les permitan existir y desarrollarse, como en las empresas, que no tienen acceso a medios que les permitan desarrollarse productivamente. Son los grandes sectores marginados. El sistema actual margina a las empresas porque, so pretexto de la competitividad, genera una competencia entre desiguales, lo cual no es verdadera competencia. Por eso la

integración social debería ser el propósito central de la estrategia de desarrollo.

El primer criterio para orientar estas políticas es: la integralidad. Las políticas sociales tradicionales funcionan como sectores independientes o departamentos estancos, sin relaciones entre sí o con una relación muy débil. Es muy importante sumar las acciones sobre un objetivo común y coordinarlas. La integralidad en las acciones puede tener un efecto multiplicador muy grande sobre el grupo-objetivo.

El segundo criterio es la equidad. Frente a la restricción de recursos, hay que tener una concepción equitativa, que implica una preferencia por los más pobres. No hay que excluir a los sectores medios que han sufrido mucho con las políticas de ajuste, que han vivido una reducción en sus niveles de vida y la pérdida de sus posibilidades de movilidad social, al no tener acceso a medios, fundamentalmente la educación, que les permiten cambiar su condición.

Por lo tanto, los que deben pagar son los que efectivamente tienen un mayor ingreso y que son los grandes beneficiarios de estas políticas económicas. En el caso chileno, por ejemplo, los que se beneficiaron efectivamente fueron el 20% de ingresos más altos, que ha cambiado los hábitos chilenos de relativa austeridad, por otros ostentosos. Ellos deben ser los que paguen el costo de la solidaridad con el resto de la sociedad y, digo solidaridad porque éste tema no es un problema ideológico, sino un punto de encuentro que conduce a la integración de la sociedad. No se trata de enfrentar a un grupo social con otro, sino de resolver un problema de justicia elemental.

Esto no implica plantear que va a haber igualdad de situación entre diferentes miembros de la sociedad, pero sí que es posible evitar la marginalidad y eliminar el mecanismo de reproducción de la pobreza. Si no se hace así, regirá una especie de ley de la selva.

El tercer criterio es la participación. Ella es fundamental para provocar un cambio de actitud, desde el peticionario al participante. Es distinta la actitud que se asume siendo sólo un receptor de beneficios públicos a cuando se participa en el proyecto que pretende beneficiar a un grupo social del cual se es parte. Por eso es que la participación parece ser un elemento que otorga dignidad a las personas que van a recibir el beneficio. Ellas se sienten parte de su propio destino. No todos los proyectos cabe la participación, pero hay muchos que sí pueden serlo. Para lograrlo es indispensable la descentralización, la delegación de muchas actividades en los gobiernos locales; la organización de los grupos sociales. Sin organización no hay participación. La participación está muy vinculada a la consolidación del proceso de democratización.

Mejorar las oportunidades de las personas asume diferentes formas en cada país, pero hay prioridades relacionadas con la existencia de la persona, lo que ha conducido a priorizar los programas vinculados con la mujer y el hijo desde el embarazo y hasta los primeros años de edad. Se trata de un período crítico que influye en el desarrollo futuro. También tiene importancia la atención al niño entre dos y 6 años de edad, en el período preescolar, por cuanto la falta de incentivos en los hogares pobres, genera en ese niño desventajas en el proceso de educación básica, que llevan a que deserte con mucha frecuencia y a que se convierta en un reproductor de la pobreza.

Hay algunos momentos y grupos críticos a los que debería prestarse atención especial en las políticas sociales. Desde luego recorro un poco a la experiencia chilena. Como aquí hay una buena cobertura de la educación básica y media, aunque su calidad deja mucho que desear, hay que preocuparse de los párvulos de 2 a 6 años, cuya cobertura es sólo de 20% y, ciertamente, menor en los sectores más pobres.

Un segundo sector extremadamente vulnerable y que puede ser un grupo objetivo hacia el cual canalizar las acciones integradas de política, es el de los hogares cuyos jefes son mujeres, que en Chile llegan al 20%. En los sectores populares hay una alta correlación entre jefe de hogar mujer y pobreza. Ahí hay varias políticas que pueden aplicarse simultáneamente: las de salud, mirando preferencialmente a estos hogares; las orientadas a mejorar las condiciones de los niños a través de darles asistencia para la escolaridad, y alimentación escolar; las de vivienda dando prioridad a las mujeres jefes de hogar. Hay muchas medidas que pueden aplicarse integradamente para beneficiar al grupo objetivo seleccionado.

Otro grupo crítico es el de los jóvenes entre 15 y 24 años. Estos muchas veces quedan fuera del sistema escolar, tienen dificultades para acceder a un trabajo productivo y así se convierten en campo fértil para conductas desviadas. Esa juventud se pierde como persona y como potencial para el desarrollo del país y afecta a la vida del hogar.

En Chile, también es un grupo etario importante el conformado por adultos mayores, fundamentalmente porque está cambiando la estructura de edad de la población.

Elegidos los grupos objetivos según las características de cada país, pueden organizarse las políticas buscando generar oportunidades que les permitan alcanzar un desarrollo normal y mejorar su condición tanto en materia de conocimiento como de oportunidades.

Conjuntamente --porque es un error separarlo-- está el problema de la marginalidad de los pequeños empresarios, del

trabajador por cuenta propia, que también está desvinculado de la sociedad. A unos le falta la oportunidad para mejorar su condición personal; a otros, la oportunidad para mejorar las condiciones de productividad e ingreso de su empresa y de quienes trabajan en ella. El desarrollo de la microempresa ha sido enorme en estos años en la región, y ello porque ha sido la forma de subsistencia, mediante la cual los individuos han buscado escaparse de la situación generada por políticas que no han generado empleo.

En el sector rural se encuentran también grupos importantes como el del pequeño propietario agrícola, el minifundista, que tienen condiciones muy precarias tanto por el tamaño de su propiedad, la calidad de la tierra que explota, la falta de acceso a la asistencia técnica, a la tecnología, la lejanía de los centros de consumo y la falta de canales de comercialización, que los empobrece y margina.

Lo mismo ocurre con los pescadores artesanales, otro grupo social identificable como población-objetivo. En Chile ocurre otro tanto con quienes explotan propiedades mineras que tampoco tienen acceso a lo elemental para el desarrollo de una empresa moderna. Es necesario que el Estado se preocupe porque estos grupos tengan algún mecanismo para incorporarse al sistema.

Además estos grupos son extraordinariamente importantes desde el punto de vista de la fuerza de trabajo que ocupan. En el caso chileno, cerca de 35% de la fuerza de trabajo está vinculada con estos sectores. Además producen bienes, particularmente en el sector rural agrícola, que son consumidos por los sectores de bajos ingresos. La actividad agrícola moderna en Chile es de exportación.

De manera que, desde el punto de vista del tipo de producto, del tipo de servicio, del empleo éstos son sectores económicos extraordinariamente importantes.

Además, con inversiones pequeñas pueden lograrse cambios realmente notables. No hay otra inversión que genere un impacto similar en empleo e ingreso.

En este contexto y en los años recientes empiezan a aparecer los Fondos de desarrollo social. Ello ocurre porque las formas tradicionales de hacer política social han hecho crisis. Hay pocas experiencias exitosas de llegar a estos grupos a través de los conductos tradicionales del Estado. Entonces, se ha empezado a buscar vías nuevas que permitan llegar con precisión al sector que se quiere favorecer, y hacerlo de una manera eficiente, ágil y participativa.

Por eso algunos Fondos de Desarrollo Social operan financiando iniciativas que vienen desde la base, o son promovidas por estas

mismas organizaciones, para que éstos tengan acceso sea a sus propios fondos o a recursos nacionales de otro origen.

Ese cambio cualitativo que pueden introducir los Fondos de Desarrollo Social es muy importante en esta nueva concepción de las políticas sociales, en cuanto al propósito de provocar una mayor integración social.

Las experiencias son variadas, se trata de un instrumento nuevo que puede ser sumamente eficiente para concretar esta concepción novedosa de las políticas sociales orientadas a los sectores pobres, particularmente porque la experiencia de llegar a estos sectores más pobres es relativamente poco frecuente o se reduce a experiencias piloto. Creo que esta institucionalidad generada por los Fondos facilitará, de manera especial, el poder hacer políticas para llegar a los sectores más pobres.

Este tipo de acciones son hoy más urgentes que nunca, porque el sistema económico debe ser corregido desde el punto de vista de la equidad, para evitar que genere una gran marginalidad."

**EL PAPEL DE LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL
EN LA COYUNTURA ECONOMICA ACTUAL***

Nicolás Flaño**

* Las opiniones expresadas no comprometen necesariamente a las organizaciones involucradas. Versión no corregida por el autor.

** Director del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS), Santiago, Chile.

EL PAPEL DE LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL EN LA COYUNTURA ECONOMICA ACTUAL

En primer lugar, quiero señalar que esta exposición está basada en ideas y documentos que hemos desarrollado y elaborado en el equipo de profesionales del FOSIS, durante estos primeros seis meses de actividad.

Los Fondos de Desarrollo Social de Alcance Nacional constituyen una experiencia reciente en América Latina en el campo del desarrollo social y de la superación de la pobreza y la marginalidad. La primera experiencia es el Fondo Social de Emergencia de Bolivia, creado en 1987, y luego han surgido otros Fondos Nacionales de Desarrollo Social, cuyos países se encuentran representados hoy en esta sala.

Creemos que los Fondos surgen por al menos tres razones:

1. Como una forma de acción del Estado para hacer frente a los costos del ajuste, a través de un instrumento que complementa la acción tradicional del Estado en lo social.
2. La crisis del Estado Autoritario y la búsqueda de nuevas formas de acción que privilegian la participación y la descentralización.
3. Como una respuesta, a partir del propio Estado a la ineficiencia o limitaciones de la Administración Pública en la solución de los problemas sociales y la superación de la pobreza más allá de su voluntad explícita, los fondos son en buena medida una respuesta a la burocracia y lentitud del aparato estatal. Pero, también es necesario considerar que el carácter sectorial y preferentemente asistencial de la acción social del Estado a través de los Ministerios y de la red social mediante apoyos y subsidios directos a necesidades específicas, no da cuenta en su totalidad del carácter multidimensional de la pobreza y no resuelve el problema más básico, cual es incorporar a los involucrados a la actividad económica, social y cultural. Tesis esta última elaborada por Clarisa Hardy.

A pesar de la diversidad que constatamos en los Fondos que han surgido en los países de América Latina, y que por cierto es una diversidad que responde tanto a los niveles de desarrollo relativo de los países, así como a las situaciones coyunturales que enfrentan, los fondos tienen en común la intencionalidad de una acción ágil, expedita, rápida y directa; dirigida a grupos objetivos predefinidos o a la solución de determinados problemas.

En definitiva, se trata de nuevas formas de gestión, si se quiere, de probar nuevos modelos de gestión del Estado en lo

social. De alguna manera los fondos, son una respuesta a la discusión precedente de la heterogeneidad, la descentralización, de repensar la acción del Estado y del gasto social.

En este sentido, los fondos están mucho más cerca de lo que podríamos denominar un "banco de proyectos sociales", que de un "Ministerio de Bienestar Social".

Sus fundamentos, de alguna manera están ligados a la concepción de que el Estado debe ser cada vez menos centralizado y paternalista y debe fomentar que las acciones financiadas con recursos de la comunidad, sean expresiones genuinas de las necesidades sentidas de los propios interesados, con soluciones formuladas de acuerdo a su propia percepción, sin la intermediación de funcionarios que dictaminan, desde sus puestos, cuáles son las prioridades de los destinatarios finales de los recursos.

En la concepción de Julio Córdoba, los fondos son una especie de síntesis entre las tesis participativas de los sectores más progresistas de la sociedad con la tesis de la subsidiariedad del Estado, sustentada por los neoliberales.

Bajo estos predicamentos, los Fondos son concebidos institucionalmente como organismos administrativamente pequeños y muy operativos, para lo cual normalmente quedan dotados de las atribuciones suficientes como para que puedan operar con agilidad, obviando las trabas propias de la Administración Pública tradicional.

Se trata de instrumentos flexibles destinados a financiar proyectos sociales, surgidos desde los propios beneficiarios o descentralizadamente. Los fondos son, en la práctica, entidades capaces de actuar con procedimientos sociales de nuevo tipo, tales como los de descentralización, participación, integralidad y complementariedad de acciones públicas y privadas, gubernamentales y no gubernamentales.

En este sentido la precariedad de los recursos disponibles dadas las magnitudes de las demandas y necesidades sociales, así como la heterogeneidad de situaciones y sectores sociales afectados en distintas localidades o áreas territoriales, llevan a pensar en la necesidad de apoyar fuertemente la descentralización en la acción social pública.^{1/} La descentralización, como modo de gestión y toma de decisiones, se basa en una concepción y toma de decisiones, se basa en una concepción participativa de la comunidad social beneficiaria de las políticas sociales. De modo que, el impulso a la descentralización descansa en la capacidad organizada

^{1/} Respecto a descentralización e integralidad, el texto sintetiza las elaboraciones de Hardy y Córdoba.

de la sociedad de hacerse cargo de sus propios problemas y soluciones.

Integralidad debe ser un elemento que defina la implementación de políticas que apunten a solucionar las distintas dimensiones que hacen al mejoramiento de las condiciones y calidad de vida. Esta búsqueda de integralidad, versus una concepción sectorialista de las políticas sociales, implica pensar un modelo coordinado de acción social, de complementariedades entre distintas instituciones públicas y entre éstas y posibles acciones sociales privadas.

La creación de los fondos como instituciones que financian proyectos que le son presentados de acuerdo a determinadas líneas programáticas y pautas, presume que, como contrapartida, exista dentro de la población, cuyas necesidades se pretende atender, alguna capacidad técnica mínima de expresar sus aspiraciones sentidas en la forma de proyectos idóneos que puedan ser considerados por los fondos establecidos. La capacidad organizativa y técnica que se logre para traducir demandas sociales e iniciativas de los eventuales beneficiarios en la forma de proyectos "financiables" es la que determina el acceso real de la población que se busca servir a los recursos destinados para estos fines.

El complemento de la creación de cualquier Fondo orientado hacia la atención de la población en situación de pobreza y de marginalidad, es la implementación de un programa de vastos alcances, orientado a estimular, crear y apoyar la existencia de una capacidad real de generar los proyectos idóneos que pueden ser financiados.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, el nuevo gobierno democrático de Chile, crea el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS). Este nace con una nueva orientación, complementaria a la que realiza el resto del sector público, que consiste en trabajar con grupos, comunidades y localidades concretas en vistas de resolver sus problemas causantes o derivados de la pobreza. Esta orientación facilita la articulación al nivel local de las acciones de los sectores público y privado y, de este modo, supera el enfoque sectorial de las políticas sociales.

La creación del Fondo presume como hemos señalado, la creación y fortalecimiento de la capacidad de expresar las necesidades sentidas por los grupos afectados en la forma de demandas formuladas como proyectos que pueden ser considerados por el Fondo. Esto implica que el FOSIS se concibe como un Fondo que además de cumplir la función de financista, asume el compromiso de trabajar simultáneamente en estimular la participación efectiva de la comunidad de beneficiarios en la concepción y posterior desarrollo de los proyectos específicos.

El Fondo de Solidaridad no es una entidad de beneficencia que regale dinero ni que otorgue subsidios permanentes. Tampoco ejecuta acciones directas, sino que financia la ejecución de aquellos proyectos y actividades que, entre los que son presentados, son evaluados positivamente por ser coherentes con los requisitos técnicos, las líneas de acción y programas definidos por el Fondo. El Fondo actúa financiando proyectos de grupos o comunidades que viven en situación de pobreza o marginalidad y estimula la participación y la autoayuda de estos grupos en la solución de sus problemas. Opera en forma descentralizada, respetando las características y necesidades regionales y locales, valorando el compromiso de la comunidad.

El FOSIS orienta sus recursos en dos direcciones:

1. Apoya acciones, iniciativas y proyectos asociativos de carácter productivo, destinados a mejorar los ingresos de las familias populares. A través del financiamiento del FOSIS, campesinos, pirquineros, pescadores artesanales, micro empresarios urbanos y talleres laborales, pueden encontrar el respaldo que necesitan para mejorar su capacidad de gestión, elevar las condiciones técnicas y organizativas de su trabajo, acceder a formas de crédito, asistencia técnica y tecnología, y perfeccionar sus mecanismos de comercialización e inserción en el mercado.
2. Apoya acciones, iniciativas y proyectos de tipo social, destinados a mejorar la calidad de vida de las familias en las comunidades pobres. En este grupo, incentiva el uso y equipamiento de sedes comunitarias, apoya el mejoramiento de la situación nutricional y la prevención en salud, impulsa acciones formativas, recreativas y culturales, apoya la capacitación laboral y promueve el mejoramiento de los sistemas de información sobre derechos, recursos y servicios disponibles.

Para orientar la asignación de recursos, el FOSIS profundiza el diagnóstico de la pobreza en estrecha colaboración con el Ministerio de Planificación y Cooperación. Sobre esta base, el Fondo formula sus políticas y diseña **Líneas de Acción y Programas** que enmarcan la recepción y selección de proyectos a financiar.

Para llevar adelante sus líneas de trabajo, el FOSIS promueve la presentación de proyectos específicos a ser realizados en las distintas regiones y localidades del país en el contexto de los programas definidos. En términos operacionales, el procedimiento habitual es que el FOSIS realice **convocatorias** para la presentación de proyectos para las distintas líneas programáticas en algunas o todas las regiones del país, según los casos. A este procedimiento se le llama **CONCURSO**. Cada convocatoria define las condiciones y plazos para la recepción de proyectos y el tiempo que tomará el

proceso de evaluación y decisión sobre los proyectos seleccionados para el financiamiento.

Los proyectos pueden ser presentados por comunidades o grupos, municipios, instancias gubernamentales y privadas o por organismos no gubernamentales. Para la presentación de proyectos se contemplan cuatro modalidades o mecanismos operativos principales.

Además de los concursos, existen otros dos mecanismos por medio de los que se puede originar proyectos y por tanto realizarse el proceso de evaluación de ellos.

Los **Convenios Marcos** constituyen la definición de una línea programática que generalmente implica una acción complementaria al trabajo de algún Ministerio o repartición pública o de alguna repartición privada, a ser ejecutada a partir de la institución con que se realiza el convenio. Los proyectos específicos a ser financiados contra esa línea, deben ser presentados en las Secretarías Regionales de Planificación y siguen el procedimiento habitual de evaluación. De hecho constituyen "join ventures" entre el FOSIS y alguna repartición pública, tanto para la obtención de recursos de la Cooperación Internacional como para complementar y potenciar actividades habituales de dichas instituciones.

Los **Proyectos Especiales** constituyen experiencias puntuales que al FOSIS le interesa investigar, por cuanto conllevan innovaciones en la forma que el Estado ha actuado frente a la pobreza. Son concebidos como experiencias piloto que, de ser exitosas, serán replicadas a nivel regional, de acuerdo al procedimiento de los Concursos o Convenios Marco. La decisión de llevar a cabo algunos de estos proyectos requiere de los habituales mecanismos de evaluación del FOSIS.

En todos los casos de ejecución de proyectos, cualquiera que sea la forma en que hayan sido originados, se establece un procedimiento de seguimiento y evaluación en terreno. Este será contratado con alguno de los consultores inscritos en el Registro Público que para tal efecto existe en cada región. Los requisitos para ser consultor supervisor de proyectos son lo suficientemente amplios como para que cualquier persona con calificación media pueda cumplir con ese rol.

Al final de la ejecución de los proyectos, el FOSIS evalúa los resultados desde dos perspectivas:

- a) en relación a los logros de cada una de las líneas programáticas,
- b) en relación al efecto de los proyectos en las localidades en que se implementen.

Estas modalidades dan cuenta de la concepción del FOSIS como una institución que inicia una nueva forma de acción social a partir del Estado, en la cual no se diseñan ni ejecutan proyectos, sino que se privilegia la recepción de proyectos a través de convocatorias públicas en el marco de las líneas de acción definidas por el FOSIS en conjunto con MIDEPLAN.

**FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL, AUTORIDAD SOCIAL Y BANCOS DE
PROYECTOS PARA UNA POLITICA RACIONAL CONTRA LA POBREZA***

Rolando Franco y Ernesto Cohen**

* Las opiniones que contiene este estudio no comprometen necesariamente a las organizaciones involucradas. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

** Director del Area de Programas y Políticas Sociales del ILPES, y Co-Director del Programa Conjunto OEA/ILPES sobre Políticas Sociales para América Latina, respectivamente.

1. Política social y pobreza

1. Qué pasa con el desarrollo social en América Latina. Existe el temor de que como consecuencia de la crisis de los años ochenta, los avances alcanzados durante la postguerra por los países de la región, sufran un retroceso considerable. En esta línea existe una abundante bibliografía y las estimaciones de la pobreza muestran su aumento tanto en números absolutos como relativos (CEPAL 1990a). Asimismo, las tasas de desempleo han sufrido un importante incremento respecto a lo que fueron las tasas históricas de cada uno de los países (Franco, Palma y Vergara 1988).

2. Sin embargo ciertos indicadores que normalmente se utilizan para apreciar la evolución de las dimensiones sociales muestran avances incluso durante los años de la crisis (CEPAL 1990b). Esto podría ser consecuencia de que -en contra de lo que han supuesto todos los analistas- no tuvo los llamados impactos sociales que se le atribuyeron, o que el tipo de indicadores que actualmente se utilizan miden metas "blandas", fácilmente alcanzables, incluso en periodos de deterioro económico (Katzman y Gerstenfeld 1990), o que muchos de ellos han comenzado a perder capacidad discriminatoria, una vez alcanzados ciertos niveles, o que se calculan a partir de informaciones erróneas o, finalmente, que ciertos avances tecnológicos han generado la posibilidad de mejorar ciertos índices (la mortalidad infantil por ejemplo, mediante la rehidratación oral) incluso en situaciones de regresión social.

3. Cuánto influye la política social en el desarrollo social? En principio, conviene recordar que es fundamental el crecimiento económico, porque a través de él se crean puestos de trabajo productivos que permiten a las personas obtener ingresos y satisfacer sus necesidades directa y autónomamente por la vía del mercado. Es probable que no cualquier forma de crecimiento económico cumpla esa función. Si se trata de uno de tipo concentrador seguramente la distribución del ingreso se alterará en beneficio de alguno de los deciles superiores de la pirámide. Pero, si no hay crecimiento -o como ha sucedido en la región, se producen fenómenos de reducción del ingreso nacional y, sobre todo, del ingreso per capita- la situación será en todo caso, peor.

La política social tiene también una importancia central por cuanto, concebida como inversión en recursos humanos, prepara a la población de un país para que pueda incorporarse activamente al proceso de desarrollo económico. Pero es conveniente tener en cuenta que, por sí sola, incluso los mejores programas sociales difícilmente podrán generar desarrollo social. El **Informe sobre Desarrollo Humano 1990** (PNUD 1990) presenta la evolución de diferentes países según hayan tenido crecimiento económico, políticas sociales progresivas o una combinación de ambas, reafirmando la tesis anteriormente expuesta.

4. Pero sucede que, en la práctica, las políticas sociales que se practican en la mayoría de los países latinoamericanos se caracterizan por una contribución marginal al desarrollo social. Entre los defectos que pueden mencionarse, por un lado, que muchos de los programas -en especial los de seguridad social- provocan un acceso segmentado (Mesa Lago 1985) a los beneficios, excluyendo o incorporando muy tardíamente a los grupos más carenciados. Se trata entonces de subsidios estatales regresivos.

Por otro lado, esas políticas sociales se caracterizan también por un universalismo aparente: la ley establece que todos los ciudadanos que cumplen ciertas condiciones serán atendidos en forma igualitaria (caso de la escuela primaria) por los servicios públicos, pero en la práctica no sucede así. El análisis de quiénes quedan fuera de esas prestaciones o transferencias estatales muestra que son, justamente, los más pobres. La Encuesta CASEN, en Chile, indica que -pese a los esfuerzos de focalización en los más pobres- sólo entre la sexta y la séptima parte del gasto social llegaba al 30 por ciento más pobre de la población, en 1987.

5. Esto es así porque los aparatos estatales encargados de la política social responden a las presiones de grupos corporativos con organización y capacidad de defender sus propios intereses en la arena política. Los pobres en general están atomizados, carecen de organización (Franco 1983) y, por tanto, tienen serias dificultades de poder ver atendidas sus reivindicaciones.

6. Otro tema importante es preguntarse si realmente faltan recursos para lo social. Indudablemente, sí faltan en muchos países de América Latina. El ya citado informe del PNUD (1990) consideraba en un nivel bajo a los países que destinaban menos del 6 por ciento a los sectores sociales; consideraba de nivel medio a los que gastaban entre 6 y 10 por ciento; y valorizaba como alto a los que estaban por encima de dicha proporción. Hay países de la región que se sitúan claramente en el primer grupo y, por tanto, en ese caso es necesario plantear la necesidad de realizar el esfuerzo de ampliar la asignación de recursos para lo social. Sin embargo, muchos países se sitúan en el grupo que destina un porcentaje alto y podría decirse incluso que muchos destinan una proporción muy alta a lo social. Pese a ello el impacto de la política social en la superación de la pobreza es débil. Cabe entonces realizar un llamado de alerta en cuanto a considerar que el gasto social es un indicador adecuado de la preocupación por la erradicación de la pobreza. Podría decirse que, incluso, pueden llegar a ser variables totalmente independientes. En consecuencia, también, las fluctuaciones del gasto social poco tienen que ver, en general, con la mejoría/empeoramiento de las condiciones sociales. Además, la revisión de las cifras proporcionadas por el Fondo Monetario Internacional en sus Anuarios tiende a mostrar que ha habido una recuperación en muchos países de la región de los niveles tradicionales de gasto social como proporción del gasto gubernamental (del gobierno central).

7. Cabe entonces concluir de lo anterior que el problema de la política social no es sólo un problema de carencia de recursos, sino que se exige introducir modificaciones considerables. Como se ha dicho, no basta "más de lo mismo" (Bustelo 1988).

2. Fondos de desarrollo social

8. En este contexto aparecen los Fondos de Desarrollo Social que tienen múltiples aspectos positivos. Uno de ellos es que aportan nuevos recursos, en muchos casos, a la realización de la política social. Cómo suelen financiarse los Fondos sociales? A través de fuentes presupuestarias o extrapresupuestarias. Entre las del primer tipo puede mencionarse: **i. Reasignaciones presupuestales.** Por ejemplo, otorgándole una parte de los recursos de inversión que se asignaban a los ministerios sociales. Si éstos quisieran recuperarlos deberían presentar proyectos al Fondo, que cumplieran con los requisitos y prioridades establecidos por la autoridad social. **ii. Establecimiento de impuestos específicos.** Si bien la teoría fiscal acepta el concepto de "caja única", en ciertos casos puede ser conveniente establecer excepciones, a efectos de sustentar soluciones como la que se propone.

Entre las extrapresupuestarias, las más comunes son: **iii. Cooperación internacional**, que ha sido especialmente importante en algunos casos y ha estado ligada, incluso, a la negociación de la aplicación de políticas de ajuste estructural. **iv. Conversión de deuda**, posibilidad ya común en otras áreas (privatización de empresas, fondos para protección ambiental), y que empieza a utilizarse para los proyectos sociales. Combina el interés de los gobiernos latinoamericanos por reducir sus compromisos financieros, al mismo tiempo que satisface a los acreedores en cuanto a conocer el destino de los recursos que permanecen en los países deudores.

9. Sin embargo, el incremento de los fondos no basta para una buena política social orientada a la pobreza. Se exige conocer **cómo se va a gastar, en qué y por quién.** Hay que introducir racionalidad en la gestión, aumentando la eficacia en el logro de los objetivos y la eficiencia en el uso de recursos escasos. Se exige una nueva institucionalidad dotada de autoridad (Ejecutivo social), nuevos programas (focalizados) y otros criterios de administración (basados en la lógica de los proyectos). El aporte de recursos no comprometidos, por la vía de los Fondos de Desarrollo Social, podría utilizarse entonces como la vía para **reorientar** lo que se hace en política social y superar así sus limitaciones tradicionales.

10. Para ello es fundamental establecer una autoridad social, encargada de fijar prioridades, coordinar, asignar recursos, y efectuar el control, monitoreo y evaluación de la ejecución llevada a cabo por otras agencias mediante la utilización de la lógica de

los proyectos (y no la propia de la institucionalidad burocrática tradicional).

3. La necesidad de una autoridad social

11. El Estado latinoamericano brinda servicios sociales a través de una red institucional fragmentada, donde es común la duplicación de funciones y servicios. Todo ello conduce a la rigidez del sistema, a la competencia interinstitucional, al desperdicio de recursos y, sobre todo, a impedir la formulación y realización de una política unitaria. Es necesario enfatizar que la descoordinación se da tanto en situaciones centralizadas, como en otras donde hay descentralización o desconcentración decisional.

12. Es probable que esas dificultades pudieran superarse mediante el establecimiento de un ejecutivo social. No es la primera vez que en América Latina se propone esta solución. Incluso ha sido llevada a la práctica en varios países mediante la creación de Comisiones Coordinadoras Interministeriales, la designación de un Ministro Rector de lo Social, el establecimiento de una Gabinete Social, o el otorgamiento a una autoridad determinada (por ejemplo, el Vicepresidente de la República) de esa tarea coordinadora. Sin embargo, la experiencia muestra múltiples fracasos. Es posible que si entre las funciones de dicho Ejecutivo estuviera el manejo de los recursos del Fondo las posibilidades de éxito aumentarían.

4. Funciones de la autoridad social

13. Las funciones del Ejecutivo social serían priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar. A continuación se desarrolla con mayor amplitud cada una de ellas.

14. **Priorizar.** El ejecutivo social debe definir las prioridades sociales, lo cual implica adoptar una estrategia que establezca, en cada momento, los sectores y programas prioritarios. Esto es importante porque un defecto de las políticas sociales es la **inercia** que hace que se sigan efectuando programas que pudieron ser adecuados para los problemas existentes en el país hace algunas décadas pero que no se compadece de los que son más preocupantes en la coyuntura específica. Incluso la forma de discutir los presupuestos públicos asegura que aquellos programas que lograron ser introducidos una vez, consigan cada año una renovación de los recursos. Asimismo, al interior de cada sector, el ejecutivo tendría que establecer la jerarquización de las poblaciones objetivo. Finalmente, le corresponde fijar la localización espacial en la cual se atenderá a esas poblaciones objetivo.

15. **Coordinar.** El ejecutivo social, en definitiva, debe tomar decisiones para evitar la duplicación de atenciones o la falta de cobertura. Esto implica un proceso descendente desde las políticas hacia los planes, programas y proyectos. Incluye el rol de orientar las acciones de las instituciones que prestan servicios sociales.
16. **Asignar recursos.** La única manera, como se dijo, de dotar de poder a la autoridad social consiste en atribuirle la función de asignar recursos. Detrás de la parcelación de las políticas sociales está el tema de la asignación de recursos. Es importante que no sea la autoridad social la que ejecuta los proyectos. Mediante diversos procedimientos tiene que asignar partidas específicas para que comunidades, organizaciones no gubernamentales, empresas privadas o incluso otras instituciones estatales centralizadas o descentralizadas lleven adelante proyectos que cumplan con los lineamientos establecidos.
17. **Controlar.** Para que la coordinación sea efectiva se requiere controlar la aplicación de sus orientaciones y decisiones.
18. **Evaluar.** Es vital, asimismo, para lograr una política social eficaz realizar la evaluación de los proyectos que vaya a financiar o que ha financiado. Corresponde efectuar tanto una evaluación ex-ante, como otra de naturaleza ex-post. Por ésta será posible "aprender de la experiencia", pudiendo contar con la información adecuada para discontinuar aquellos programas que no están alcanzando sus objetivos, proseguir con los que tienen éxito, y reorientar a otros que estuvieran mostrando dificultades. Asimismo, antes de ejecutar cualquier programa es necesario evaluar alternativas y optar por la que puede alcanzar los objetivos buscados con menores costos (análisis costo-efectividad).

5. Instrumentos para la autoridad social

19. La autoridad social necesita apoyarse en una pequeña unidad técnica que debería proporcionarle la información adecuada para poder seleccionar adecuadamente las poblaciones-objetivo, la localización espacial y el tipo de programas necesarios y para manejar un banco de proyectos sociales.
20. **Elaborar el estado de situación social.** El contenido de dicho estado de situación se traduce en el diseño y llenado de las matrices de gasto social sectorial e intrasectorial, con su desagregación en programas y proyectos, así como la indicación de las poblaciones objetivo clasificadas a base de algún criterio de no satisfacción de las necesidades que se pretende atender. Las características del Informe, así como los criterios de elaboración del mismo se desarrollan extensamente en el Anexo II.

21. **Crear y manejar el Banco de Proyectos Sociales.** Este Banco puede proporcionar información estandarizada sobre los proyectos al nivel máximo de desagregación, localizándolos espacialmente y especificando la población atendida. Asimismo, permite monitorear el proceso de implementación de dichos proyectos cuando se encuentran en la etapa de ejecución. Otra de sus funciones es facilitar la evaluación tanto el proceso como el impacto que han alcanzado esos proyectos durante su ejecución y después de que ella haya finalizado. Estos Bancos de Proyectos Sociales deberían ser manejados por la Autoridad social pero permitiendo un acceso totalmente descentralizado en función de las áreas de implementación de los proyectos.

6. Manejo de la política social

22. La autoridad social asignaría los recursos del Fondo, determinando ante todo **a quién se atiende.** Para ello, debería apoyarse en el estudio sobre el estado de situación social, a partir del cual podría decidir las áreas y poblaciones-objetivo que presentan el mayor grado relativo de urgencia de atención. Esas poblaciones están distribuidas en el espacio (nacional, regional, local) por lo que, en función de la magnitud de los recursos disponibles, debería trazar la línea que divide a la población a ser atendida de aquella que será excluida. A partir de esta definición, se tiene una distribución diferencial por jurisdicciones de la población destinataria de las políticas referidas. De esta manera, es posible identificar las zonas de concentración de las políticas sobre la base del Mapa de políticas previamente realizado. Este es un dato básico para el Banco de Proyectos Sociales.

23. También debe decidir **quién ejecuta.** No es función suya el ejecutar las acciones; lo hacen entidades del sector público (nacionales, provinciales, municipales), del sector privado comercial, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales.

24. También tiene que establecer **cómo se asigna.** La decisión sobre los proyectos que se adecuan a las prioridades establecidas es resultado de un "concurso" de proyectos. Su ventaja suplementaria es que permite aprovechar la creatividad de los diferentes agentes sociales.

25. Finalmente, le cabe disponer **cómo se resuelve el concurso de proyectos.** Conviene recuperar la participación de las autoridades de la comunidad en la que se ejecutará cada proyecto. Aunque dichas autoridades no tengan los conocimientos técnicos sobre ciertos aspectos, sí tienen un conocimiento de las peculiaridades de las zonas y de las personas a atender.

**7. La viabilidad de la implantación de una
autoridad social**

26. En principio sólo es viable establecer una autoridad social de ámbito restringido -aquel que se limita a la asignación de los recursos de los Fondos de desarrollo social- es una etapa de transición. No implica modificaciones drásticas del modo usual de funcionamiento del aparato gubernamental que ejecuta las políticas sociales. Pero, se piensa, que generará un "círculo virtuoso", de demostración y contagio, que transmitirá su lógica de funcionamiento al resto del área social.

BIBLIOGRAFIA

BANCO MUNDIAL (1990) **Informe sobre el desarrollo mundial.** Washington D.C., Johns Hopkins University.

CEPAL (1990) **América Latina en los ochenta. Principales tendencias sociales.** Santiago.

FRANCO, R. (1982) "Un análisis sociológico de la pobreza y de las acciones tendientes a su erradicación", en **Desarrollo, pobreza y necesidades básicas.** Santiago, CEPAL/ILPES/UNICEF.

FRANCO, R. (1990) **La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social.** Santiago, IDE/Banco Mundial e ILPES.

KATZMAN, R. Y FERSTENFELD, R. (1990) "Áreas duras y áreas blandas del desarrollo social", **Revista de la CEPAL** No. 41.

PNUD (1990) **Desarrollo humano. Informe 1990.** Bogotá, Ediciones Tercer Mundo.

**EL AJUSTE EN SU LABERINTO:
Fondos Sociales y Política Social en América Latina***

Eduardo S. Bustelo
Ernesto A. Isuani**

* Las opiniones de los autores pueden no reflejar, ni total ni parcialmente, los puntos de vista de las Organizaciones a las que pertenecen.

** Director de la Oficina de UNICEF en Buenos Aires, y Experto del Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP) Argentina, respectivamente.

**EL AJUSTE EN SU LABERINTO:
Fondos Sociales y Política Social en América Latina**

"Carajos", suspiró,
"¡Cómo voy a salir de este laberinto!".
SIMON BOLIVAR
(El General en su Laberinto,
Gabriel García Márquez).

I. INTRODUCCION

La idea e implementación de Fondos Sociales como modalidades compensatorias de los desequilibrios sociales generados por los ajustes económicos, se ha esparcido en la mayoría de los países de América Latina. Pareciera que se ha entendido que los procesos de ajuste económico no tienen viabilidad a mediano plazo sin la consideración de algunas "dimensiones sociales" que los hagan menos dolorosos.

Los Fondos constituyen un primer paso positivo en el reconocimiento de los "aspectos sociales" en los procesos de ajuste y en la necesidad de dar mayor equidad y eficiencia al gasto social. Sin embargo, queda ausente de la discusión "la modalidad misma del ajuste" que en su intención de asegurar los equilibrios macro-económicos que sustentarán el crecimiento, se presenta a la sociedad como la "única" salida posible para enfrentar problemas tales como la inflación, el déficit fiscal y el desequilibrio de la balanza de pagos. Mientras que nadie estaría en condiciones de negar la necesidad de los equilibrios macro-económicos básicos, tampoco podría dejarse de lado los dramáticos costos económicos y sociales que ellos conllevan. Esto último plantea la necesidad de analizar y desarrollar modalidades alternativas de ajuste para enfrentar la más seria y prolongada crisis que afecta a la Región.

Este trabajo pretende reflexionar sobre algunos temas pendientes en la agenda del desarrollo social en América Latina y el Caribe (ALC). En primer lugar, se revisan algunas características de la crisis que afecta la Región, las políticas de ajuste implementadas y los principales problemas de la política social.

En segundo lugar, y en relación con los Fondos sociales que han surgido en varios países, se analizan las ideas que los generaron y las funciones que pueden cumplir. Se afirma que los Fondos deben ser un punto de partida para alterar la presente distribución de recursos sociales, particularmente los del sector público, hacia los sectores de mayor riesgo social. Dado su nivel presente de financiamiento, los Fondos deberían concentrarse en

programas de atención primaria de salud y nutrición para toda la población en riesgo. Es indispensable garantizar lo mínimo para todos los que lo necesitan, en vez de generar muchas iniciativas que beneficien sólo a unos pocos. Además, los Fondos deberían servir para generar capacidad de organización de los sectores sociales más pobres y, nuevas y más efectivas modalidades de intervención social que puedan ser "absorbidas" por la administración de los sectores sociales públicos.

En tercer lugar, se reflexiona sobre los problemas a que están sujetos los Fondos -principalmente el riesgo de reproducir prácticas como las del clientelismo y la beneficencia- en el contexto del conflicto social que provoca la crisis y el ajuste.

En cuarto lugar, se plantea la necesidad de considerar el lado fiscal de la política social y su conexión con el déficit del sector público y la deuda externa. En otros términos, se argumenta que es imprescindible una distribución más equitativa de los costos del ajuste, punto crucial que hasta ahora los Fondos sociales no han resuelto.

Finalmente, se reflexiona sobre los enormes costos de aplicar un ajuste basado en la lógica del laberinto: un solo recorrido para alcanzar una única salida.

II. LOS 80: LA DÉCADA DEL AJUSTE

Comenzando en la década pasada y en buena medida motivados por el problema del endeudamiento externo, una gran cantidad de paquetes de ajuste económico han sido implementados en ALC. Si bien es posible encontrar diversas proposiciones sobre tipos de ajuste, ellas pueden ser resumidas en dos modalidades principales (NELSON, 1989).

La primera, parte de la hipótesis de que es necesario reestablecer rápidamente el equilibrio de las principales variables macroeconómicas. Así, el ajuste debería "sincerar" y estabilizar un sistema de precios que se considera distorsionado, incluyendo principalmente el tipo de cambio y la tasa de interés. Una estricta política de ingresos y gastos estatales permitiría resolver la crisis fiscal. La correcta y severa aplicación del ajuste posibilitaría que éste sea de corta duración y por ende, sus amargos costos serían recompensados por un aumento de la inversión y el pronto restablecimiento de los flujos de capital externo. El principal problema a sortear durante la implementación del ajuste es la protesta y oposición urbana; para ello existen respuestas que oscilan entre medidas de compensación parcial a ciertos grupos y/o el control represivo de la misma.

La implementación de este tipo de ajuste no arrojó, en general, los resultados esperados. Después de aplicarlos, varios países se encontraron en mayores dificultades dando lugar a la revisión de algunos supuestos. Surgió, en consecuencia, una concepción del ajuste más relacionada a transformaciones sustantivas de mediano plazo al comenzar a entenderse que las distorsiones y falta de incentivos en relación a la inversión productiva y las debilidades institucionales del sector público eran extremadamente serias y superarlas, demandaría más tiempo de lo previsto. Por lo tanto, además de una mejor gestión macroeconómica, era necesario impulsar profundos cambios institucionales y repensar las estrategias de desarrollo, incluyendo la relación entre lo público y lo privado. El surgimiento de los créditos de ajuste estructural (SALs) del Banco Mundial están relacionados a estas nuevas preocupaciones.

De cualquier manera, ajuste tras ajuste la Región vive ya un proceso de cansancio (adjustment fatigue) sin que, en términos generales, se hayan logrado los equilibrios macroeconómicos perseguidos ni, mucho menos, restablecido un fuerte proceso de inversión que posibilite alcanzar un crecimiento significativo y sustentable. Por ejemplo, entre 1980 y 1985 la inversión bruta total cayo en América Latina de un 23.1% del PBI a un 16.4%. (PREALC, 1988).

Si bien ALC tenía antes de la década del 80, importantes sectores de la población excluidos de los beneficios del crecimiento económico, en un cuadro de significativas desigualdades en la distribución del ingreso y de la riqueza, esta situación se agravó notoriamente en esta década, constituyendo una de las etapas más críticas de la Región (ALBANEZ, 1989). Durante este período, se redujo la tasa de crecimiento del producto en todos los países, y en algunos de ellos en forma extremadamente significativa. Por otra parte, se experimentó un crecimiento de la inflación y del desempleo con consecuencias negativas sobre los ingresos y el poder adquisitivo de los trabajadores (ver Cuadro Nro. 1).

Además, el peso de los componentes externos de la crisis, (particularmente la sangría de transferir casi 5 puntos porcentuales del PBI todos los años, la caída de los términos del intercambio y las diversas formas de proteccionismo arancelario y no arancelario por parte de los países desarrollados), deja cada vez menos recursos disponibles para la inversión productiva o para saldar las cuentas de los acreedores de la deuda "social": tanto los pobres estructurales como los "nuevos pobres".

Mayor desempleo, caída salarial, y la exclusión de un sector adicional de la población de los beneficios del gasto social como consecuencia de los recortes en el gasto público, explican el crecimiento de la pobreza y la más nítida configuración de una estructura social dual con el desvanecimiento de los estratos sociales medios. Incluso algunas publicaciones del FMI reconocen

que muchas medidas de ajuste (devaluaciones, cortes en gastos de capital, reformas financieras, liberación de precios, etc.) han tenido un impacto negativo en términos de pobreza y desigualdades sociales (HELLER, 1988). De acuerdo al Cuadro Nro. 2, puede apreciarse que el fenómeno de la pobreza había experimentado un descenso en términos relativos en el período 1960-1980 aun cuando en números absolutos se mantuvo relativamente constante. Pero en 1985 la situación se había deteriorado significativamente. El porcentaje de pobres en la población retornó al nivel de 1970 y, en términos absolutos, el número de personas en situación de pobreza experimentó un sustancial incremento.

El aumento de la desigualdad social está entonces asociada a la crisis que padece la Región y a los ajustes económicos que no han conseguido revertir esa situación. Como se observa en el Cuadro Nro. 3, sólo en términos de un lustro cayó significativamente el ingreso de la fuerza de trabajo y se acentuó la regresividad en la distribución funcional del ingreso. Por otra parte, la caída de la inversión coexistió con el descenso del consumo asalariado pero con un aumento del consumo de los sectores de mayores ingresos.

Debe asimismo reconocerse que la presente crisis se da en un proceso de larga, difícil y aun incompleta democratización en varios países. La situación socio-económica impide la operación de mecanismos que permitan responder a justos y postergados reclamos, y obstaculiza los procesos de integración y solidaridad social. Gran parte de la crisis de representatividad y el problema de la ingobernabilidad se explican por el creciente deterioro social asociado a la inequidad en la distribución de los costos y beneficios del ajuste económico.

Las informaciones disponibles en éste momento indican que, parecería difícil que en la década del 90 se produzca un cambio sustantivo en el escenario económico externo. Los continuos desequilibrios en cuenta corriente entre EE.UU, Europa y Japón persistirán; el mantenimiento de un alto déficit fiscal en los EE.UU y la continuación por parte de los países industrializados de políticas monetarias restrictivas harán que la tasa de expansión económica de los países desarrollados en los 90 sea inferior a la de los 80, mientras que los tipos de interés permanecerán en los mismos niveles o inclusive, se elevaran. Estas tendencias parecen acentuarse con la crisis del Golfo. Si a esto se suma que durante los 90 no ingresarán a la Región ahorros externos significativos, que ésta continuará siendo una exportadora neta de capitales y que subsistirán las barreras comerciales en los países desarrollados, se estima que la tasa de crecimiento anual medio de ALC se reducirá de 3.4% en el período 1965-1980 a 2.3% a lo largo del decenio de los 90. En términos de ingreso per cápita, la Región tendrá 85 millones de personas adicionales en el año 2000 y un ingreso medio 6% inferior al actual (BANCO MUNDIAL, 1990).

En este contexto, América Latina y el Caribe se enfrentan a la presente década con el desafío de cerrar sus graves desequilibrios macroeconómicos y sociales. Mientras que los primeros han recibido una atención prioritaria sobre todo en las políticas de ajuste y/o estabilización, a pesar que hasta el presente no hayan dado el resultado esperado por sus impulsores, queda aún pendiente el debate sobre la política social cuyo dilema central aparece centrarse en cómo -a partir de los recursos disponibles- corregir los perversos niveles de desigualdad social y de pobreza extrema que estos tiempos de crisis han acentuado.

III. LA POLITICA SOCIAL EN AMERICA LATINA

Tanto en América Latina como en Europa, la política social estuvo asociada, en su primer etapa, a las acciones del Estado tendientes a reducir el fenómeno de la miseria entre los considerados "pobres merecedores", es decir, aquellos incapaces de obtener ingresos por medio del trabajo (viejos, inválidos, huérfanos, etc.). Es una etapa donde predomina la noción de beneficencia o caridad para los pobres indigentes que no pueden mantenerse por sí mismos, y el concepto de "self-reliance" (BENDIX, 1977), con respecto al resto de los pobres, quienes deben cubrir sus necesidades sólo a través de su inserción en el mercado de trabajo.

En una segunda etapa el concepto de política social se expandió para cubrir las acciones estatales orientadas a proteger la fuerza de trabajo asalariada. Desde fines del siglo pasado los trabajadores asalariados constituyeron el objeto central de la política social del Estado. Por un lado surgió el reconocimiento de las organizaciones obreras. Por el otro, se expandió el derecho al voto. Estas medidas facilitaron el fortalecimiento de las organizaciones sociales y políticas de los trabajadores. En algunos casos esto fue el resultado de la presión de los asalariados organizados y en otros, se trataba de medidas estatales tendientes a prevenir y eliminar los riesgos de la protesta social, o bien a captar su apoyo político (RIMLINGER, 1971). En forma similar a lo sucedido en los países europeos, en América Latina se desarrollaron los sistemas de salud y educación pública; una copiosa legislación laboral (trabajo de mujeres y menores, jornada de trabajo, descanso), y de seguridad social (seguros contra accidentes de trabajo, pensiones, etc.) (MESA-LAGO, 1985; ISUANI, 1989). El seguro social se diferenciaba claramente de la beneficencia, ya que mientras ésta era discrecional y estigmatizante, aquel se basaba en reglas no discriminatorias relativamente automáticas en su aplicación.

A partir de la segunda guerra mundial y particularmente del hito que significa la publicación del "Beveridge Report" en Gran Bretaña, se opera un cambio en el concepto de política social que influyó en la mayor parte de Europa. Los beneficios se conciben

como un derecho del individuo en su carácter de ciudadano. Indudablemente, el desarrollo de prácticas de solidaridad nacional, regulación pública del consumo y distribución más equitativa de las cargas que impuso la guerra permitió el florecimiento de ideas más universalistas y esquemas de servicios más igualitarios (FLORA y HEINDENHEIMER, 1982). Esta tercera etapa no alcanzó a cristalizarse en ALC, explicando la exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social. La existencia de un elevado número de trabajadores no asalariados afectó la expansión de la política social a lo que debe sumarse, la concentración de beneficios en los grupos de presión más poderosos. La crisis económico-social presente agudiza estos problemas estructurales de equidad, a los que deben añadirse, aquellos relativos a la ineficiencia en la oferta de servicios sociales públicos. Dichos problemas pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

1. Exclusión de un importante sector de la población de los beneficios de la política social. Las políticas de salud pública, educación o vivienda tienen dificultades para llegar a los habitantes de menores recursos. La seguridad social, que ocupa una creciente porción del gasto social, tampoco posee dicha capacidad. Por el contrario, esta área clave de política social es quizás la más regresiva al concentrarse fundamentalmente en los sectores pertenecientes al mercado formal de trabajo.
2. La falta de equidad existente entre los cubiertos por el gasto social es marcada y se expresa en el acceso diferencial a los beneficios en términos de nivel de ingreso, tipo de servicios, área geográfica, edad, sexo, etc.. Así, existe ausencia de servicios o baja calidad de los mismos en áreas geográficas apartadas, mientras se otorga, por ejemplo, complementación alimentaria a sectores que no precisan de ella (errores de tipo A y B).
3. Manejo del gasto social independientemente de las implicancias distributivas del financiamiento. Por lo tanto, desconocimiento del impacto neto de transferencias de ingresos a través del financiamiento y gastos del sector público.
4. Muchos de los servicios sociales públicos se hallan excesivamente burocratizados y centralizados, y en consecuencia, no permiten la participación y organización de los usuarios y de los organismos no gubernamentales que los representen. De esta manera, se impide el surgimiento de respuestas innovadoras y se fomenta una perversa dependencia del ciudadano con relación al aparato estatal.
5. También es dable encontrar fragmentación institucional; esto es falta de integración, coordinación y convergencia entre las diversas instancias públicas y privadas que intervienen en la

prestación de servicios. Esto es fácilmente advertible en muchos sistemas de atención médica que terminan produciendo despilfarro de recursos, irracionalidad injustificable en una época de crisis.

6. Muchas de las políticas sectoriales en el área social poseen costos operacionales altos que podrían ser reducidos sensiblemente si se utilizaran sistemas de provisión alternativos.
7. En relación al financiamiento, las políticas sociales que dependen de los recursos generales del gobierno, frecuentemente carecen de flujos financieros estables y por esta razón es imposible que desarrollen propuestas a mediano plazo. Esta imprevisión no sucede con la seguridad social que es financiada con recursos de asignación específica; sin embargo, la crisis ha afectado sus ingresos.
8. Otro conjunto de problemas tienen su fundamento en la debilidad o deterioro de las instituciones del sector público. Por ejemplo se producen pérdidas importantes de recursos por baja implementación del gasto. No existen informaciones mínimas actualizadas y producidas a tiempo para tomar decisiones correctas en términos de los grupos sociales más necesitados. Hay carencia total de evaluaciones que den algún "retorno" informativo sobre importantes asignaciones financieras. Por último, la baja calificación de los recursos humanos a disposición del sector público, tanto a nivel central como local, es uno de los cuellos de botella centrales para un mejor y mayor impacto de la política social.

IV. LOS FONDOS SOCIALES

Los problemas mencionados anteriormente, las políticas de ajuste y el agravamiento de la situación social, han impulsado el surgimiento de los denominados Fondos de Emergencia, de Desarrollo o de Inversión Social. Las funciones de los Fondos como mecanismos compensatorios en tiempos de crisis no han sido independientes de las diferentes concepciones del ajuste económico que mencionamos anteriormente.

En efecto, en un primer momento los Fondos fueron planteados en el contexto de acciones meramente emergenciales, temporarias -tenían incluso una fecha de terminación- y financiados fuera del presupuesto normal de los sectores sociales clásicos. Así, al principio no se trataba de modificar el estilo de política social vigente ni el aparato estatal que las sustentaba, sino de montar una instancia que operara "en paralelo", esto es, con autonomía política y financiera de la administración de los sectores sociales. Así, los Fondos se establecían independientemente de la

estructura burocrática y algunos dependían directamente de la máxima autoridad política. La necesaria reforma de los sectores sociales era un tema ausente dada la enorme prioridad otorgada a los problemas de coyuntura. Incluso, frecuentemente la ejecución de las actividades era encargada a firmas comerciales privadas.

En un segundo momento, los Fondos aparecen asociados explícitamente a la reforma de los sectores sociales ya que surgen de la comprobación de que el gasto social del sector público no llega, salvo en ínfima proporción, a los sectores pobres y para posibilitar un manejo más eficiente y equitativo de los recursos disponibles. La línea de acción es doble (two-pronged strategy). Por un lado, se busca hacer convergentes los distintos esfuerzos del sector público sobre los grupos de más alta vulnerabilidad social y por otro lado, se asignan recursos frescos, vía Fondos, para financiar programas tanto públicos como no gubernamentales destinados a los pobres estructurales y "nuevos pobres" afectados por el ajuste económico.

Desde el punto de vista de sus fuentes, los Fondos de emergencia social se estructuran para captar ayuda externa y/o recursos de origen fiscal.

En algunos países, se han implementado Fondos para atraer recursos externos vía ayuda concesional, créditos externos y/o esquemas de conversión de deuda externa para ser dedicados a financiar operaciones de emergencia social. Se trata de captar el interés de un país donante en un tema específico como por ejemplo, la protección ambiental. El país pionero en establecer un Fondo de emergencia social fué Bolivia, cuya experiencia ha sido tomada como base para el diseño de una gran variedad de Fondos de inversión social que se han expandido en varios países de ALC. Entre 1986 y 1989, el Fondo de Emergencia Social de Bolivia había implementado más de mil proyectos por un total cercano a los 180 millones de dólares.

Por otra parte, existen Fondos de origen fiscal que se constituyen vía un tributo específico. Como ejemplo, puede tomarse el Fondo de Inversión Social (Finsocial) de Brasil. El Finsocial se constituyó a partir de un impuesto sobre la facturación de las empresas (o las ganancias en el caso de empresas de servicios) y forma parte del presupuesto del gobierno central. En un país en donde gran parte de la política social se financia con impuestos que gravan la nómina salarial, la idea principal fué la de ampliar, durante un proceso de crisis, la esfera de los gastos sociales financiados a partir de otro tipo de gravámenes, con la intención de fomentar un proceso redistributivo más progresivo. Sin embargo, esto no pudo lograrse, pues las empresas repasaron el impuesto al público general.

Más aun, a partir de 1985, los recursos del Finsocial fueron destinados a financiar los gastos del presupuesto anual del

gobierno central. En 1983 (fecha de su creación) y en 1984, más del 50% de su recaudación fue destinada directamente para disminuir el déficit público. Consecuentemente el Finsocial, que en un principio estaba destinado a financiar los Programas de Prioridades Sociales (PPS) del gobierno federal a través del Banco de Desarrollo Económico e Social (BNDS), terminó asignando sólo una pequeña parcela de recursos a dicho destino -entre 4% a 6%- (DAIN, 1989). Sin embargo, debe destacarse que el Finsocial fué un intento claro de generar recursos frescos vía tributaria y cumplió un papel muy importante en el financiamiento de programas de nutrición y alimentación del gobierno central. Aunque la experiencia del Finsocial como Fondo de origen fiscal no fué feliz, ello no implica que ésta opción no sea válida para distribuir más equitativamente los costos del ajuste.

V. VENTAJAS Y PROBLEMAS DE LOS FONDOS SOCIALES

Los Fondos pueden cumplir, al menos, tres funciones que no se excluyen entre sí. En primer lugar, lo que podría denominarse función asistencial. Desde esta perspectiva, los Fondos pueden estar diseñados para atender necesidades urgentes de la población pobre, especialmente las surgidas a raíz del ajuste. En segundo lugar, pueden cumplir una función de tipo promocional; esto es, dado que uno de los problemas de los sectores más pobres es la ausencia o debilidad de organizaciones que expresen y defiendan sus intereses, los Fondos pueden ser un importante factor en estimular el desarrollo de la capacidad de organización de los mismos. Por último, los Fondos también pueden cumplir una función de desarrollar alternativas de acción innovadora. De esta forma se utiliza la flexibilidad institucional de los Fondos para generar modelos de intervención más eficaces con la esperanza que puedan luego influir en la reformulación de la oferta de servicios sociales públicos.

Mientras estas dos últimas funciones implican un horizonte de mediano o largo plazo y pueden ser llevadas a cabo en pequeña escala y por lo tanto utilizar recursos pequeños, la función de asistencia a los necesitados requiere una acción rápida en la coyuntura y, en general, aplicar recursos sustanciales. En otros términos, si se pretende cumplir cabalmente esta función, debería realizarse el esfuerzo necesario para asegurar que al menos sean cubiertas las necesidades nutricionales y sanitarias básicas de la población particularmente, los sectores sometidos a mayor riesgo como niños, mujeres embarazadas y madres lactantes (UNICEF, 1990). En este sentido es importante aclarar, que los programas de generación de empleo temporario, -que tienen asimismo una naturaleza asistencial por su carácter marginalmente productivo-, no garantizan una adecuada ingesta básica de alimentos para los grupos en riesgo como niños y madres dada la ya conocida

desigualdad en la distribución intrafamiliar del consumo de los sectores pobres.

Sin duda, el mayor potencial de los Fondos radica en su capacidad de generar experiencias que permitan modificar la estructura y dinámica de los diversos sectores de la política social y para promover la capacidad organizativa de los sectores pobres. Existe un amplio espacio para desarrollar tecnologías de intervención social creativas, costo efectivas y con capacidad de ser puestas en "escala". Sin embargo, consideramos que, en una etapa de crisis, una prioridad indiscutible en el ajuste debe ser impedir deterioros nutricionales y de salud de toda la población en riesgo y que pueden ser irrecuperables en el futuro.

Puede señalarse entonces, que frente al incremento de la pobreza y de la insatisfacción de necesidades básicas un Fondo de Inversión Social reducido, en cuanto al volumen de recursos que administra y/o amplía en el tipo de acciones que pretende desarrollar, tiene alta probabilidad de acabar llegando a pocos con poco. Que sectores de la población pobre reciban algún beneficio que en alguna medida alivien su situación no es obviamente criticable. Pero debe evitarse un retroceso hacia etapas previas de la política social: aquella donde prevalecía una beneficencia cuya principal debilidad consistía en no satisfacer las necesidades básicas de un conjunto muy amplio de sectores pobres con consecuencias irreversibles en términos de desarrollo social.

Para cumplir una acción de protección social real es conveniente comenzar por cubrir algunas necesidades básicas del conjunto de los sectores pobres. En vez de muchas acciones para pocos, debe comenzarse por pocas acciones para muchos. En otros términos, el Fondo debería estructurarse para, al menos, garantizar la cobertura de necesidades alimentarias y sanitarias básicas de toda la población que no tiene acceso a ella, y no se debería avanzar hacia la cobertura de otras necesidades hasta tanto pueda garantizarse que no existan personas con una ingesta calórica-proteica inadecuada o sin acceso a una atención primaria en salud.

Lo que afirmamos anteriormente implica trabajar en varias direcciones. Mientras que, por ejemplo, las políticas alimentarias pueden y deben ser focalizadas en aquella población que precisa los alimentos, la atención a la salud implica trabajar sobre la estructura de la salud pública y la seguridad social. Es decir, en este último caso, los Fondos deben servir para "forzar" que estas instituciones desarrollen mecanismos para cubrir a todos aquellos que precisan atención médica y que no puedan financiarla con recursos propios.

Para cumplir sus diferentes funciones, los Fondos cuentan con notorias ventajas. Entre ellas, parece relevante señalar las siguientes: pueden escapar de las rigideces que impone la

burocratización con más facilidad que los sectores clásicos de la política social. Por esta razón están en condiciones de impulsar la producción de experiencias innovadoras y generar un efecto demostración que permita ir alterando la propia dinámica de los sectores tradicionales. Además, los Fondos pueden tener costos operativos bajos y por lo tanto pueden alcanzar más beneficiarios; pueden ser relativamente sencillos de administrar y responder a tiempo con acciones emergenciales concretas. Por último están en condiciones de generar mayor participación y autonomía social al no ejecutar acciones directamente, sino descentralizando y desconcentrando actividades en el sector público local y en organismos no gubernamentales directamente relacionados a los beneficiarios.

No obstante, debe ser reconocido que existe un largo camino por recorrer en términos de una articulación concreta y positiva entre la administración de los sectores sociales y la administración de los Fondos. Hasta el momento, la relación parece más de competencia dado el financiamiento "fresco" disponible para los Fondos y las ventajas administrativas que cuentan para su operación. Si el Estado resigna su rol de regulación y coordinación (BUSTELO e ISUANI, 1990), los Fondos pueden favorecer procesos de mayor fragmentación de la política social al apoyar iniciativas aisladas o que se agoten rápidamente por no haber continuidad en el financiamiento de sus costos operativos.

VI. POLITICA SOCIAL Y CONFLICTO POLITICO

Quizás el principal desafío de los Fondos y de la reforma de la política social en ALC, tiene que ver con la dinámica de la lucha distributiva y el conflicto político. No se puede caer en la ingenuidad de creer que sólo es necesario contar con propuestas técnicas sólidas para llegar a obtener los resultados esperados. Aun cuando falta una evaluación concreta o concluyente sobre los Fondos existentes en ALC, la experiencia existente parece indicar que todavía no han podido focalizar sus recursos en acciones y programas que beneficien realmente a los sectores sociales más pobres. Son los sectores más organizados los que hasta el momento han tenido mayor capacidad de apropiarse de los recursos disponibles de los Fondos (demand driven).

La crisis fiscal y la disminución del gasto público provocan un aumento en la intensidad de la lucha distributiva (HIRSCHMAN, 1985). No hay renuncia a los recursos publicos, hay mayor lucha por su adjudicación. Por ejemplo, la disputa entre sectores de asalariados de mayor poder relativo por los menguados recursos de la política social, trae como consecuencia que aquello que suele ser asignado a los pobres continúe siendo en realidad un muy pequeño porcentaje del gasto social, generalmente insignificante frente al creciente volumen de personas afectadas por la pobreza.

Así, una política social de focalización sólo restringida a acciones en beneficio de los pobres, difícilmente estaría en condiciones de otorgar más que una pequeña ayuda a pocas personas.

Existen dos razones básicas que hacen difícil redireccionar significativamente hacia los sectores pobres, el gasto del cual son beneficiarios los sectores de ingresos medios y altos. En primer lugar, aquellos carecen de la organización necesaria para presionar exitosamente en la lucha distributiva y en segundo lugar, no siempre puede afirmarse que quienes conducen la estrategia de ajuste en los países de la Región sean, precisamente, representantes de los sectores pobres y por ende dispuestos a modificar relaciones de fuerza en su favor.

Por las razones anteriores y para incrementar significativamente el impacto positivo de los Fondos dada la presente pugna distributiva, es necesario operar sobre su diseño institucional. Para minimizar los riesgos de clientelismo o evitar que los recursos vayan exclusivamente a sectores con mayor capacidad organizativa, los Fondos deben ser institucionalmente transparentes. Ello significa que en su administración es conveniente que intervengan, con poder decisorio, representantes de diversos sectores sociales, particularmente los más pobres. Aun esto, sin embargo, no garantiza una correcta focalización de los recursos. Para no caer en engaños, debe tenerse presente que un cambio positivo en los sectores sociales tradicionales y el diseño e implementación de Fondos que pretendan trascender las viejas prácticas de la beneficencia, precisa de un requisito esencial: la existencia de una coalición política-social con la capacidad de torcer la presente distribución de recursos hacia los sectores sociales menos favorecidos.

VII. EL PAPEL DEL ESTADO Y LA POLITICA SOCIAL

Una discusión sobre la política social y los Fondos sociales implica previamente un replanteo del papel del Estado. Creemos que en relación al proceso de redistribución, dos son las funciones centrales del Estado. En primer lugar, garantizar que ningún habitante se encuentre por debajo de un nivel de satisfacción de necesidades humanas definidas como básicas; y en segundo lugar, el Estado no puede permanecer neutral ante las desigualdades sociales.

El punto es cómo cumplir estas dos funciones. Surge entonces la pregunta de si debe garantizarse la cobertura de las necesidades humanas a través de la provisión de bienes y servicios estatales a toda la población. Creemos que no debe confundirse universalismo con estatismo. El acceso universal a bienes y servicios básicos, no depende necesariamente de que el Estado posea el monopolio de la producción y distribución de los mismos. Como hemos visto, aun

siendo éste el caso, no se garantiza que los recursos alcancen a llegar a los más necesitados, a los excluidos.

La reestructuración y descentralización del sector público es un camino para superar algunos de los problemas de equidad y eficiencia de la política social, pero no resuelve todo. Al mismo tiempo que se avanza hacia una mejor distribución de responsabilidades entre gobierno central y gobiernos locales, es necesario abrir caminos para la responsabilidad y participación de la población en la identificación de problemas, diseño de soluciones y administración de programas.

Creemos necesario que el Estado comparta responsabilidades con las asociaciones solidarias de la sociedad civil. Devolver responsabilidades a la sociedad civil por todo aquello que está en sus manos hacer, no es otra cosa que consolidar la participación y fortalecer instancias de poder democrático para que ellas definan y administren las respuestas a los problemas que enfrentan. Estas instancias seguramente tendrán un conocimiento más cercano de los problemas y mayor potencial creativo para el diseño de soluciones.

Pero una provisión librada a la suerte de la sociedad civil introduce el problema de las desigualdades existentes en ella y por lo tanto, de la ciertamente alta inequidad que presentaría tal sistema de producción de bienes y servicios. El escenario probable sería: más para los que más recursos y poder poseen mientras que los pobres, deben solucionar sus problemas a través de sistemas de auto-ayuda comunitaria.

Es claro entonces que cuando no existe una instancia central de dirección y coordinación, cada grupo social en la lucha por la obtención de recursos, termina eliminando o revirtiendo el principio de solidaridad. Se profundiza la estratificación en la calidad de los servicios y en el acceso a los mismos y se incrementa la probabilidad de irracionalidad o ineficiencia global en el uso de los recursos. En esta situación sólo el Estado puede ser un factor de reducción de desigualdades conciliando los principios de eficiencia y equidad.

Es importante la presencia del Estado en un cuádruple sentido. En primer lugar, mediante la provisión directa de bienes y servicios, pero preferentemente mediante la promoción de organización y recursos para los sectores más pobres. En segundo lugar, a través de su poder de regulación para asegurar niveles de calidad en la producción de bienes y servicios. En tercer lugar, efectuando un proceso de corrección de desigualdades sociales y regionales mediante la aplicación de mecanismos de promoción diferencial (más a los que menos tienen) y haciendo recaer el peso del financiamiento en sentido inverso al anterior (más a los que más tienen). En cuarto lugar, facilitando y promoviendo la coordinación necesaria cuando ella es esencial para la optimización de los recursos.

En síntesis, así como es necesario descargar responsabilidades del Estado en materia de provisión directa de servicios y fortalecer la responsabilidad de las sociedad civil, es también necesario devolver un rol más potente al Estado en relación a su poder de regulación para evitar la fragmentación que produce el espontaneismo de la sociedad civil. Estimular y articular las energías sociales, corregir desigualdades, controlar la calidad de los bienes y servicios sociales, optimizar la utilización de recursos por parte de la sociedad civil y especialmente velar por la protección de los más débiles deberían ser puntos salientes de un replanteo del papel del Estado en la coyuntura actual.

VIII. LA CUESTION FISCAL Y EL AJUSTE

Debemos enfrentar ahora el interrogante de con qué recursos debe asegurarse la satisfacción de las necesidades humanas básicas de aquella parte de la población que, sobre todo, no tiene acceso a niveles adecuados de salud y nutrición.

El bajo nivel de actividad económica ha afectado seriamente el equilibrio de las cuentas públicas y por lo tanto, la posibilidad misma de aumentar la recaudación dadas las transferencias que deben hacerse a los sectores privado y externo. Como es sabido, la mayor parte del financiamiento del sector público en ALC se hace a través de impuestos indirectos de alta regresividad. La crisis provoca una caída en la recaudación de tributos indirectos que gravan el consumo y también de aquellos impuestos que gravan la mano de obra y que financian la seguridad social. Esto es una consecuencia de la desalarización de la economía y la caída del nivel de los ingresos reales. En otros términos, la imposición indirecta es altamente sensible al ciclo económico; por lo tanto el proceso recesivo genera crisis fiscal.

Asimismo, la situación económica ha hecho que los "nuevos pobres", muchos de los cuales accedían a los beneficios de la seguridad social, pasen al sistema asistencial público que se encuentra -como se dijo- con menos financiamiento disponible y teniendo ahora que cubrir un segmento poblacional expandido. El sector social público por lo tanto se encuentra doblemente presionado teniendo que atender nuevas y más complejas demandas con menos recursos.

Todo lo anterior, se ha visto agravado por la continua prédica sobre la ineficacia estatal que ha quebrado la ya escasa voluntad de los contribuyentes a financiar "supuestos" servicios del sector público, ya sean inexistentes, o con niveles de provisión cualitativa y/o cuantitativamente inadecuados.

Debe entonces plantearse la discusión global de cómo financiar la satisfacción de necesidades humanas básicas dada la presente

restricción de recursos disponibles. Esto conlleva necesariamente a la consideración fiscal del ajuste, tanto en su componente externo como el déficit del sector público. En términos de costos sociales, debe determinarse quién debe financiar y quién debe recibir la protección durante los procesos de ajuste, o puesto en otros términos, quién debe pagar la deuda externa y el déficit fiscal. Tanto la deuda externa como el déficit del sector público no son distributivamente "neutros" y tienen claros agentes que se benefician o perjudican. El ajuste genera entonces acreedores y deudores a través de un sistema de transferencias implícitas y/o explícitas. Se trata entonces de diseñar una política que explícitamente restablezca las bases del crecimiento con una articulación política que salde los déficits sociales mediante transferencias de los deudores a los acreedores sociales (focalización ampliada).

Una primera conclusión indicaría que cualquier posibilidad de mantenimiento y/o expansión de servicios sociales particularmente aquellos relacionados a la atención primaria en salud y nutrición, pasa por una revisión de la denominada crisis fiscal. Pareciera entonces que ha llegado el momento en ALC de pensar cuál sería el nivel de provisión pública de beneficios en un contexto de serias restricciones económicas, tomando como base el criterio de equidad independientemente de la posición de los contribuyentes en el mercado. Y para consolidar un nuevo sistema de protección social, es necesario explorar cuidadosamente el potencial redistributivo de los ingresos del sector público. En este sentido, la distribución funcional del ingreso en la Región (ver Cuadro Nro. 3) indica claramente la posibilidad de expandir las bases de financiamiento, particularmente con la introducción y/o expansión de impuestos directos (a las ganancias, el patrimonio y la facturación de las empresas) conjuntamente con la revisión de los incentivos, excepciones y rebajas impositivas y la introducción de mayor selectividad en la imposición indirecta.

En todos los casos esto requiere el desarrollo de un muy completo y eficiente sistema de información que identifique claramente tanto los usuarios posibles como los financiadores potenciales. Todo lo anterior significa que debe definirse un vector de transferencias netas que haga más simétrico el costo del ajuste económico. Por que si hay algo que debe quedar claro es que los sectores sociales que en el presente están sufriendo más perjuicios a causa de los ajustes económicos, no tuvieron nada que ver con el desencadenamiento de la deuda externa ni el déficit fiscal. Al mismo tiempo, debe recordarse que la única capacidad de captar mayor financiamiento proviene de los sectores cuyos ingresos son superiores a su consumo básico.

En síntesis, la discusión de los Fondos de desarrollo social debe pasar por su capacidad potencial para reformar el perfil inequitativo del gasto social presente al mismo tiempo que, buscar un financiamiento de la política social que tienda a ser más

simétrico los costos del ajuste económico. En otras palabras, los equilibrios económicos sólo serán viables al interior de una matriz que conserve determinados equilibrios sociales.

IX. CONCLUSION

Un laberinto puede ser pensado como un espacio diseñado para confundir al que a él ingresa, de modo que no pueda acertar con la salida. Al mismo tiempo, la lógica del laberinto implica que siempre hay una y sólo una salida y un solo recorrido para lograrla. El ajuste en su laberinto consiste en la generación de un espacio conceptual confuso de modo que, quienes ingresan a él, creen que hay sólo una salida. El mundo real es más rico y felizmente más poliforme que las estrecheces de un laberinto. Asimismo, no hay una salida automática del laberinto y las pérdidas por no reflexionar sobre las modalidades óptimas de la misma pueden ser dramáticas (ADELMAN, 1990). Más aun, la reflexión sobre cómo salir de la presente crisis debiera ser acompañada por análisis recientes que indican que los países desarrollados tampoco tienen garantizado un pasaje automático y sin dificultades hacia el progreso a partir de la aplicación de principios manejados con una lógica absoluta y excluyente de otras opciones (KRUGMAN, 1990). Nos referimos en este caso, a afirmación del principio de supremacía exclusiva del mercado como el único método para optimizar la asignación de los recursos y, a las ideas conexas que sustentan la mayoría de las propuestas de ajuste en vigencia. Puede reconocerse el interés individual concurrente al mercado como un principio importante de organización social. Pero coexistiendo con él, está el principio de la solidaridad que constituye nada menos que el tejido social básico sobre el que se asienta una sociedad (POLANYI, 1944). Y es ya una experiencia validada en política social que, con la "mano invisible" no todos comen y raramente se cura.

Parece importante entonces afirmar que, no es viable para la democracia ni para la sustentación productiva del crecimiento una propuesta que excluya a significativos sectores de la población de los frutos del desarrollo y el progreso técnico. Los Fondos sociales significan un positivo primer paso en el reconocimiento de la pobreza, de distribuir algo "concreto" a aquellos que más necesitan y en el intento de mejorar la eficiencia y equidad de los recursos disponibles. Pero es insoslayable que dentro de la agenda política que discuta el ajuste económico, se incluya una política social que sostenga el capital humano necesario para mantener la productividad de la economía a mediano plazo.

Es claro que en sociedades complejas, que no se caracterizan precisamente por la difusión del poder económico, el nivel de desarticulación y conflicto social que puede ocasionar la ausencia de una política social adecuada podría llegar a ser extremadamente alto. Parece necesario por lo tanto, que el trabajo político se

oriente hacia la articulación de una constelación de fuerzas sociales y políticas con el poder suficiente para impulsar un proyecto movilizador que enfatice la participación de la sociedad civil al mismo tiempo que reserve un papel central a un sector público organizado sobre principios de eficiencia y equidad. En otras palabras, se debe garantizar la viabilidad democrática, a partir del reconocimiento de derechos sociales básicos.

Una acción política que articule voluntades detrás de un proyecto superador es un requisito tan esencial como el trabajo y debate intelectual que permita producirlo y difundirlo. Y no sea que por no plantearnos y reflexionar seriamente sobre distintas alternativas tengamos que terminar como el Libertador exclamando: ¡Carajos!.

CUADRO 1

Indicadores Seleccionados - América Latina
(Tasa Anual Promedio)

País	Producción (a)		Inflación (b)		Desempleo (c)	
	65-80	80-87	65-80	80-87	1970	1985
Argentina	3.5	-0.3	78.2	298.7	4.9	6.3
Bolivia	4.5	-2.1	15.7	601.8	4.5	15.0
Brasil	9.3	3.3	31.3	166.3	6.5	5.3
Colombia	5.6	2.9	17.4	23.7	10.6	14.1
Costa Rica	6.2	1.8	11.3	28.6	3.5	6.7
Chile	1.9	1.0	129.9	20.6	4.1	17.0
Ecuador	8.7	1.5	10.9	29.5	4.2	10.4
El Salvador	4.3	-0.4	7.0	16.5	-	-
Guatemala	5.9	-0.7	7.1	12.7	-	-
Honduras	5.0	1.3	5.6	4.9	-	-
México	6.5	0.5	13.0	68.9	7.0	4.8
Nicaragua	2.6	-0.3	8.9	86.6	-	-
Panamá	5.5	2.6	5.4	3.3	10.3	11.5
Paraguay	6.9	1.3	9.4	21.0	4.1	5.2
Perú	3.9	1.2	20.5	101.5	8.3	17.6
Rep. Domin.	7.3	1.6	6.8	16.3	-	-
Uruguay	2.4	-1.3	57.8	54.5	7.5	13.1
Venezuela	3.7	0.2	10.4	11.4	14.3	16.4

Fuente: (a) y (b) Banco Mundial (1989) - (c) PREALC (1987)

CUADRO 2**EVOLUCION DE LA POBREZA EN
AMERICA LATINA - 1960-1985**

	1960	1970	1977	1980	1985
Extensión de la pobreza (%)	51	40	33	33	39
Número de pobres (millones)	110	113	112	119	158
Población total (millones)	216	283	339	361	405

Fuente: PREALC (1988)

CUADRO 3

DESTINO DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO Y
DISTRIBUCION FUNCIONAL DEL INGRESO
1980 - 1985

	1980	1985	1985-1980
PIB(1980=100)	100.0	102.6	2.6
Transferencia al exterior	2.2	7.5	5.3
Ingreso Nacional Bruto	97.8	95.1	-2.7
Ingreso Nacional Neto	84.4	79.5	-4.9
-Ingresos del Trabajo	34.9	30.1	-4.8
-Ingresos del Capital	49.5	49.4	-0.1
Consumo Total	74.7	78.7	4.0
-Público	10.7	11.4	0.7
-Privado	64.0	67.3	3.3
-Trabajadores	34.9	30.1	-4.8
-Capitalistas	29.1	37.2	8.1
Inversión Bruta Total	23.1	16.4	-6.7
Distribución Funcional del Ingreso			
- Trabajo	41.5	37.9	-3.6
- Capital	58.5	62.1	3.6

Fuente: En base a PREALC (1988)

REFERENCIAS

ADELMAN, I and TAYLOR, E.J.:

- 1990 Is Structural Adjustment With a Human Face Possible?. The Case of Mexico. The Journal of Development Studies, Volumen XXVI, Nro. 3, page 387-407.

ALBANEZ, T. et al.:

- 1989 Economic Decline and Child Survival: The Plight of Latin American in the Eighties. Innocenti Occasional Papers Nro. 1, Spedale degli Innocenti, Florencia, Italia.

BANCO MUNDIAL:

- 1989 World Development Report. Washington D.C.
1990 World Development Report. POVERTY. Washington, D.C..

BENDIX, R.:

- 1964 Nation - Building and Citizenship. University of California Press, Berkeley.

BUSTELO, E.S. e ISUANI, E.A. (Ed.):

- 1990 Mucho, Poquito o Nada: Crisis y Alternativas de Política Social en los 90. UNICEF-CIEPP-Siglo XXI Ed. de España. Buenos Aires, Argentina.

DAIN, S.:

- 1989 A Crise da Política Social: Uma Perspectiva Comparada, en Economia e Desenvolvimento Nro. 3, Volumen I, pag. 20 a 56. Ministerio da Previdencia e Assistencia Social (MPAS) y CEPAL. Brasilia, Brasil.

FLORA, P. and HEIDENHEIMER A.:

- 1982 The Development of Welfare States in Europe and America. Transaction Books. Londres.

FRIEDMAN, J. et al:

- 1987 "Modern Welfare State. A Comparative View, Trends and Prospects. New York University Press, New York.

HELLER, P et al:

- 1988 The implications of Fund - Supported Adjustment Programs for Poverty-Experiences in Selected Countries. FMI - Washington D.C.

HIRSCHMAN, A.:

- 1985 Reflections on the Latin American Experience. En Lindberg L. y Maier C. (1985) op. cit.

ISUANI, E.A. et al.:

- 1989 Estado Democrático y Política Social. Editorial Univeristaria de Buenos Aires (EUDEBA), Buenos Aires.

KRUGMAN, P.:

- 1990 The Age of Diminished Expectations - US Economic Policy in the 1990. The MIT Press, Cambridge Massachussetts, London, England.

LINDBERG, L. and MAIER C.:

- 1985 The Politics of Inflation and Economic Stagnation. The Brookings Institution, Washington D.C..

MESA-LAGO, C.:

- 1985 El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina. Estudios e Informes de la CEPAL Nro. 43. Santiago de Chile.

NELSON, J.:

- 1989 Fragile Coalitions. The Politics of Economic Adjustment. Overseas Development Council. Washington, D.C..

PREALC:

- 1987 Ajuste y Deuda Social: Un enfoque
 estructural. Santiago de Chile.
- 1988 Deuda Social? Qué es, cuánto es y cómo se
 paga?. Santiago de Chile.

RIMLINGER, G.:

- 1971 Welfare Policy and Industrialization. John
 Wiley and Sons, Nueva York.

SINGER, H.W.:

- 1990 Reading between the lines: A coment on the
 World Bank Annual Report. Development Policy
 Review. Vol 8, pag. 203-206. London Newburg
 Park and New Delhi.

UNICEF:

- 1990 Estrategias para la Infancia en el Decenio
 de 1990. New York.

**PROGRAMAS DE GENERACION DE EMPLEO Y EL OBJETIVO OCUPACIONAL
DE LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL***

Molly Pollack
José Wurgaft**

* Las opiniones que contiene este estudio no comprometen necesariamente a los organismos involucrados. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

** Consejera Regional y Director Adjunto, respectivamente, del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

I. INTRODUCCION

La urgencia de proporcionar con rapidez empleo e ingresos a los grupos sociales marginados y más afectados por la crisis externa y las políticas de ajuste, determinó que en varios países de la región se utilizaran, aún antes de la década pasada, instrumentos de emergencia para acceder a amplios sectores de población.

Estos instrumentos adoptaron, en una primera etapa, diferentes modalidades de programas especiales de empleo, a través de los cuales se entregaron ingresos a cambio de la participación de los beneficiarios en trabajos, generalmente de construcción de infraestructura social o productiva, o de prestación de servicios.

Sucesivas experiencias en este tipo de programas llevaron a una evolución que se aprecia principalmente en dos aspectos: En primer lugar, de esquemas relativamente centralizados - en cuanto a que la promoción, identificación, diseño, ejecución y administración de los proyectos y la supervisión general del Programa se encomienda a una entidad del sector público - se evolucionó a esquemas cada vez más descentralizados, en los cuales las funciones indicadas se realizan con la participación muy activa de órganos locales, organizaciones de los beneficiarios, ONG's y empresas privadas.

En segundo lugar, se aprecia una tendencia a reemplazar sistemas basados en la distribución de ingresos a través de empleo transitorio, por sistemas en los cuales se quiere enfatizar el resultado productivo - en términos sociales - de las inversiones efectuadas, avanzar en la generación de empleo permanente y, finalmente, cubrir no solamente acciones relacionadas con el mercado del trabajo y el empleo, sino que también acciones relacionadas con el gasto social en salud, educación, vivienda, nutrición y participación de la comunidad.

Con estos múltiples objetivos se han creado en varios países de la región, como instrumentos principales del sistema, Fondos que obtienen recursos internos y externos para canalizarlos al desarrollo social, cumpliendo una función de intermediación financiera y de promoción de proyectos sociales, que se definen y ejecutan de manera descentralizada. El ámbito de acción de los Fondos es más amplio que el de los programas ocupacionales: además de la generación de empleo e ingresos de emergencia mediante proyectos intensivos en mano de obra, se intenta la creación de ocupaciones permanentes a través de microempresas, autoempleo y actividades cooperativas de distinta índole, rurales y urbanas, y la orientación de gasto hacia los grupos más desprotegidos.

En este documento se efectúan consideraciones referentes a los Programas de Empleo y a los Fondos de Emergencia o de Inversión

Social, desde el punto de vista de su relación con el mercado del trabajo y de su efecto en la situación laboral y salarial.

II. PROGRAMAS ESPECIALES DE EMPLEO

Diversos programas de gasto público con la finalidad de generar ocupaciones e ingresos para los grupos sociales más afectados por las crisis recesivas, se han aplicado en la región desde mediados de los años 70.

Hay varios análisis de estos programas a los cuales el presente documento se remite ***. Las evaluaciones indican que los programas fueron un medio válido para crear con rapidez fuentes de trabajo y proveer un ingreso a familias pobres o indigentes. Su característica principal fue su masividad. No hay otra fórmula más efectiva para crear en muy corto plazo trabajos e ingresos para porcentajes significativos de la población.

Desde el punto de la focalización del gasto, los programas permitieron canalizar los recursos a la población más pobre e indigente, lo que se explica, en parte, porque las remuneraciones son en general muy bajas, y por las características de las ocupaciones que se generan. Sirvieron además para aumentar la participación social y la vinculación con el proceso productivo de amplios sectores de población.

No obstante estas características positivas los programas fueron objeto de críticas en varios aspectos importantes.

En primer lugar, se les criticó por el carácter transitorio del empleo generado. Como se ha dicho, la mayor parte de éste se ocupó en obras de construcción de infraestructura y otras de carácter igualmente transitorio. Esto, sin embargo, se deriva de la concepción misma del instrumento: se trataba de entregar empleos e ingresos en situaciones coyunturales de emergencia en el mercado del trabajo. Se suponía por los gobiernos, que estas situaciones se superarían en períodos cortos y que, al iniciarse la reactivación, el proceso económico permitiría aumentar la ocupación y los salarios. En algunas de las experiencias esto no ocurrió tan pronto como se esperaba y programas concebidos como transitorios tuvieron existencia durante períodos muy prolongados.

Una segunda objeción fue la muy baja productividad de los empleos y de la inversión. Esto fue especialmente efectivo en los inicios de cada uno de los programas. Dada la urgencia con que

*** Véase PREALC: Empleos de emergencia (Santiago, PREALC, 1988) y La creación del empleo en períodos de crisis, serie Investigaciones sobre empleo/24 (Santiago, PREALC, 1985).

debieron iniciarse, los gobiernos no lograron, con suficiente rapidez, implementar mecanismos institucionales, disponer de proyectos suficientes y sistemas de ejecución. En esas circunstancias partes considerables de los trabajadores contratados se dedicaron a tareas o servicios que no se derivaron en obras o beneficios permanentes. No obstante, a medida que algunos de estos programas se fueron prolongando en el tiempo, las ineficiencias iniciales se superaron en cierto grado y se lograron resultados más productivos. Por otra parte, es necesario tener en cuenta que, en este tipo de programas, la productividad debe medirse en términos sociales que no permite muchas veces criterios cuantitativos estrictos.

Un factor que influyó en la baja productividad de los programas fue el interés en maximizar el número de trabajadores beneficiarios. Esto llevó a exigir porcentajes muy elevados del gasto total en salarios, dejando márgenes reducidos para materiales y herramientas. Los proyectos elegibles en estas condiciones debían ser muy intensivos en mano de obra y la productividad de las ocupaciones resultó muy baja. En etapas posteriores estos límites se fueron flexibilizando para permitir una mayor productividad.

Otro factor que incidió en los problemas de productividad fueron las características de la mano de obra ocupada. En una proporción muy considerable los programas captaron población anteriormente pasiva, que se incorporó al mercado del trabajo por el hecho de existir esta oportunidad de obtener un ingreso. La falta de experiencia laboral y, frecuentemente, que los proyectos no correspondían a las características de las personas contratadas, dificultó obtener resultados productivos.

Una tercera crítica se centró en los bajos niveles salariales, y la ausencia de seguridad social y otras garantías de la legislación del trabajo. En estos aspectos, las situaciones fueron distintas en diferentes programas; sin embargo, en la mayoría de las experiencias los salarios fueron inferiores al salario mínimo y, en algunos casos, sólo un reducido porcentaje de éste. A pesar de las bajas remuneraciones - algunos gobiernos no las consideraron salario sino subsidio - existen estudios que muestran que los ingresos obtenidos en programas de empleo constituyeron más del 50 por ciento de los ingresos totales de un alto porcentaje de las familias de los beneficiarios. Esto indica que los programas fueron en economías muy recesivas y con altísimas tasas de desocupación abierta, un medio de supervivencia para la población más afectada. Se criticó también, en materia de salario, que los programas no reconocían diferentes niveles de calificación. Así ocurría en los programas iniciales que tuvieron un carácter marcadamente emergencial. Sin embargo, programas posteriores establecieron diferenciales salariales lo que contribuyó a aumentar la productividad del empleo.

Un aspecto adicional que fue objeto de crítica en algunos de los países que adoptaron programas de empleo fue la tendencia a una excesiva politización de los mismos.

Si bien es indudable que al adoptarse un programa destinado a beneficiar a un porcentaje elevado de población exista un propósito de indicar con claridad la preocupación de la autoridad por la situación laboral y de ingresos, en algunas experiencias la orientación política llegó a excesos que, en definitiva, terminaron por crear resistencias que impidieron la continuación del programa.

Finalmente, en relación al esquema organizativo de los programas se criticó una orientación más o menos centralizada que dificultó una mejor operatoria.

Hubo programas en que la mayor parte de las funciones fueron responsabilidad de un órgano público. En otros, se aplicaron mayores grados de descentralización, en el sentido de entregar la identificación, diseño, ejecución y supervisión de los proyectos a municipios u otros órganos públicos locales o sectoriales. En este aspecto, la tendencia fue claramente a la descentralización progresiva llegándose, finalmente, a incorporar la participación de empresas privadas contratistas, como ejecutoras de los proyectos.

En síntesis, desde el punto de vista de su efecto sobre el empleo y los ingresos, se puede señalar que las experiencias latinoamericanas en programas especiales de empleo fueron eficientes para generar ocupación a masas muy considerables de personas y proporcionarles un ingreso de subsistencia. Como instrumento transitorio y emergencial cumplieron el rol para el cual fueron concebidos. No obstante, tuvieron deficiencias que deben tenerse en consideración para evitar repetir las en la implementación de los fondos de emergencia o de inversión social.

a) El problema de la productividad del empleo generado: se reconoce la necesidad de aumentar la productividad del empleo generado, en términos de que las obras que se ejecuten y los servicios que se presten tengan una utilidad social significativa que se traduzca en beneficios para los participantes y generación de ocupaciones permanentes que perduren al finalizar los trabajos de construcción. No obstante esto, el objetivo de crear empleo para la población desocupada o subocupada no puede relegarse a un segundo plano. En este sentido, la elección de los tipos de proyectos, de las tecnologías que se utilizarán, de los materiales e insumos, y del porcentaje del gasto que debe destinarse al pago de salarios tienen que constituir elementos fundamentales en la evaluación de los proyectos y de sus efectos.

b) Generación de empleo productivo permanente. Como se ha señalado los programas de empleo se centraron en la ocupación transitoria, de emergencia. Los Fondos deben aumentar la prioridad

del empleo productivo permanente a través del financiamiento de microempresas, autoempleo y actividades corporativas. Los Fondos se han creado como entidades transitorias originalmente, pero cumplen una función que puede hacerse más permanente. En la medida que se siga en esta dirección, con mayor razón las funciones de los Fondos relativas al mercado del trabajo deben orientarse a la creación de ocupaciones productivas permanentes como las indicadas.

c) La descentralización como elemento clave de operatoria. Muchos de los programas fueron excesivamente centralizados lo cual dificultó su operación y disminuyó su eficiencia. Los Fondos deben cumplir esencialmente como captadores de recursos externos e internos y entes promotores de programas y proyectos de empleo y de gasto social. La descentralización permite que los propios beneficiarios participen a través de sus comunidades locales en la identificación de sus necesidades más urgentes. Interesa no sólo promover la presentación de sugerencias e ideas de proyectos sino que éstos tengan un diseño técnico adecuado, lo cual requiere fortalecer la capacidad de los municipios y de las comunidades locales. Asimismo, éstas deben cumplir un rol central en la ejecución de los proyectos y programas, de manera de mejorar su focalización y reducir los costos de administración. La descentralización señala también la conveniencia de incorporar desde el comienzo la participación de las ONG's, los municipios y comunidades locales por un lado, y de las entidades internacionales donantes y financiadoras, por el otro. De esta manera se asegura la disponibilidad de recursos y se cuenta con una estructura de identificación y ejecución de programas y proyectos. Es importante también contar con los ministerios de planificación y los ministerios y entidades sectoriales definiendo con precisión que el Fondo es una fuente de recursos y asistencia técnica que complementa y contribuye a su funcionamiento y no constituye un órgano competidor de sus finalidades. Por último, la participación de empresas privadas contratistas es conveniente precautelando que los márgenes de ganancia no signifiquen una filtración de recursos a grupos sociales no definidos entre los objetivos. La posibilidad de elegir por concurso a las empresas teniendo en cuenta las características de su organización, los costos del proyecto y el empleo generado, es una modalidad que se utilizó con éxito en una experiencia de programas de empleo.

d) Es esencial que los salarios que se paguen sean una contribución significativa al ingreso familiar de los participantes. Con este propósito los Fondos debieran establecer que los trabajadores reciban la remuneración normal vigente para la actividad correspondiente. Deben incorporar también los beneficios de seguridad social y otras garantías establecidas en la legislación del trabajo, sin perjuicio de que pueda tratarse de empleos transitorios.

III. LA EXPERIENCIA DEL FSE DE BOLIVIA

El establecimiento del Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia marcó el inicio de una nueva etapa en la operación de mecanismos para generar empleos, distribuir ingresos y mejorar las condiciones sociales de los grupos más afectados por la crisis y el ajuste.

La experiencia del FSE es considerada como un éxito operacional que, en la actualidad, sirve de ejemplo a muchos países que se encuentran en la etapa de adaptar este tipo de programas a sus propias necesidades y recursos.

El impacto de los resultados de esta institución debe medirse en relación al logro de los objetivos propuestos, que pueden sintetizarse en los siguientes:

a) Distribuir ingresos a través de proyectos intensivos en mano de obra.

b) Complementar el apoyo al ingreso a través de la creación, ampliación, o mejoramiento de sistemas que operan en los campos asistenciales de nutrición, salud y educación.

c) Intermediar recursos para la ejecución de obras de contenido social y garantizar su calidad a fin de asegurar su financiamiento futuro.

d) Mejorar ingresos y evitar mayor desempleo a través de pequeños proyectos de infraestructura económica, social y de apoyo a la producción.

Los objetivos anteriores pueden agruparse en dos ideas fundamentales. La primera, distribuir ingresos a través de la generación de empleo; la segunda, la realización de obras de contenido social que cumplen una doble función: de apoyo a la infraestructura social (servicios básicos, construcciones en salud y educación), y de infraestructura económica (riego, caminos de acceso, etc. y proyectos productivos).

Las acciones dirigidas al logro de las metas propuestas han experimentado ajustes sucesivos de acuerdo con las posibilidades y limitaciones del contexto nacional y de las potencialidades de transformación del FSE. Sin embargo, el alcance de su labor puede medirse objetivamente en sus realizaciones, tanto en términos de la captación de recursos como de ejecución de proyectos, y, en último término, de las obras y del empleo generado. A continuación se resume brevemente las principales realizaciones del FSE.

1. Captación de recursos

Un logro significativo del FSE es la obtención de los recursos necesarios para la ejecución de los proyectos, no sólo por el monto sino también por la diversidad de organismos y agencias financiadoras.

El monto de recursos captados a la fecha por el FSE asciende a 230 millones de dólares, de los cuales el 48 por ciento corresponde a donación, 37 por ciento a créditos blandos, y un 15 por ciento a financiamiento local del Tesoro General de la Nación. Estos recursos constituyen un significativo aporte al financiamiento de la balanza de pagos, el que equivale a un 25 por ciento del déficit en cuenta corriente del año 1989. En relación al PIB, el monto de inversión representa entre el dos y el tres por ciento, y un porcentaje cercano al diez por ciento de la inversión del sector público no financiero.

2. Obras ejecutadas

Uno de los objetivos principales del FSE ha sido el de realizar obras de infraestructura y servicios destinadas a grupos de bajos ingresos. A este respecto el FSE ha sido relativamente exitoso. Por un lado, se ha ejecutado un gran número de obras que se han distribuido en todo el territorio nacional y que han cubierto a diversos sectores económicos y sociales, pero por otro, no se ha llegado a los grupos de pobreza extrema. Esto se ha visto obstaculizado por la escasa disponibilidad de medios materiales y de recursos humanos necesarios para presentar proyectos en esos estratos y, también por tratarse muchas veces de áreas geográficas de muy difícil acceso.

3. Empleo generado

Un objetivo inicial del FSE era el de crear empleo temporal, constituyéndose así en un paliativo de corto plazo. Un tiempo después de su inicio, el FSE, sin dejar ese objetivo de lado, pone más énfasis en el impacto de mediano y largo plazo de los proyectos. Muchos de los trabajadores no eran desempleados, pero sí lograron mejorar su ingreso mensual.

Además de los logros del FSE, en función de los objetivos propuestos, se observa, impactos no esperados que deben ser mencionados por su importancia para otras experiencias de este tipo en otros países.

Hay dos tipos de impactos no esperados del FSE: el primero es el impacto institucional y el segundo, el impacto de la participación comunitaria.

Algunos de los problemas que el FSE debió enfrentar en sus inicios fue la ausencia de una red institucional preparada para trabajar con el Fondo. Es decir, no había la infraestructura requerida para presentar proyectos, ni menos la agilidad y eficiencia necesarias. El FSE debió realizar una importante labor de promoción que en la actualidad muestra su efecto positivo.

En las instituciones estatales (Ministerios, Corporaciones de Desarrollo, Prefecturas, Alcaldías), la magnitud del impacto del FSE es distinta según las características de las mismas. El impacto fue significativo en aquellas instituciones en que el financiamiento del FSE revitalizó sus actividades. Esto sucedió, por ejemplo, con el Consejo Nacional de Edificaciones Escolares y con el Servicio Nacional de Desarrollo de Comunidades. También el impacto fue importante en aquellas instituciones que no contaban con la capacidad institucional necesaria, como por ejemplo las alcaldías. El impacto fue menor en el caso de instituciones que tuvieron un rol de supervisión, ya que su trabajo estuvo más ligado a las entidades ejecutoras que al Fondo.

En un comienzo se suscitaron diferencias en la forma de enfrentar la problemática social con las ONG's, lo que hacía prever una relación compleja que podría disminuir la eficiencia en el logro de las metas del Fondo. Sin embargo, el FSE ha logrado mejorar la relación Estado/ONG's, mediante un mejor acceso a espacios de debate y reflexión interinstitucional. Las ONG's cuentan actualmente con un mayor acceso a recursos financieros, ya sea en forma directa o, por primera vez, a créditos concesionales. La relación ONG's/FSE se caracteriza ahora por un nuevo estilo de trabajo, más fluido, desprovisto de las trabas burocráticas que tradicionalmente caracterizaban las relaciones entre organismos gubernamentales y no gubernamentales.

Por último, aunque no menos importante, un aporte indirecto significativo del FSE ha sido el apoyo a la iniciativa privada, al ser los proyectos ejecutados por contratistas del sector privado. Un número aproximado de 800 contratistas ha estado involucrado en la ejecución de proyectos financiados a través del FSE.

El segundo tipo de impacto no esperado del FSE se refiere al grado de participación que ha logrado de parte de las comunidades involucradas en los proyectos. A pesar de la desconfianza inicial, finalmente se obtuvo la confianza de las comunidades.

Las razones que han hecho posible este éxito relativo se pueden sintetizar en las siguientes:

a) El carácter autónomo de la institución, la que, al depender directamente de la Presidencia de la República posibilitó un respaldo político al más alto nivel. Las acciones del Fondo contaron con el apoyo de todos los sectores. Tanto el proceso de captación como el de administración de recursos ha sido eficiente

gracias a la autonomía administrativa, técnica y financiera. Por el hecho de tener un carácter de excepción, y, por lo tanto, al no regirse por la legislación del sector público, el FSE ha podido evitar la burocratización, lo que ha permitido agilizar sus actividades.

b) El alto nivel técnico y las características del equipo humano que ha constituido el FSE ha sido otra de las causas de su éxito. El equipo ha estado caracterizado por su espíritu innovador, flexible y de mentalidad empresarial. Ello permitió una continua adaptación a las distintas exigencias surgidas durante las diversas etapas de funcionamiento del fondo. En muchos casos fue necesario realizar revisiones y correcciones sobre la marcha tanto de los métodos como de los sistemas utilizados en la selección, evaluación y seguimiento de los proyectos. El alto nivel de los funcionarios se logró, en parte, al ofrecérceles remuneraciones competitivas con las del sector privado, lo que permitió seleccionar a un equipo idóneo, además de una gran motivación de servicio al país transmitida desde la Dirección Ejecutiva a todos los niveles.

c) La temporalidad del Fondo y su carácter de emergencia fueron determinantes en la agilidad de las actividades de la institución. Los mecanismos de funcionamiento se establecieron durante la marcha, pero estando concientes de que, en un período definido, debían lograrse metas específicas.

d) El sistema de control computacional implementado en el FSE ha hecho posible contar con información oportuna y confiable sobre todas las actividades que se realizan. Ello ha posibilitado una permanente comunicación con todos los organismos relacionados con el Fondo, en especial con los organismos financiadores. Además, ha permitido al Fondo tener un control permanente de la situación de cada uno de los proyectos. El FSE cuenta además, con un sistema de comunicación excelente que ha agilizado el proceso de toma de decisiones, en particular en aquellos casos de proyectos que están alejados de la oficina central.

IV. LIMITACIONES DE LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL QUE SURGEN DE LA EXPERIENCIA BOLIVIANA

a) Una limitación que surge de la experiencia de Bolivia es que los proyectos del FSE no formaron parte de un paquete coherente de políticas sociales. El FSE respondía a la demanda, por su carácter de emergencia, y no a una política social global que priorize las necesidades. Como consecuencia, se tienen obras que no responden a una planificación y, por lo tanto, en algunos casos, no se ha podido garantizar la continuidad de las mismas. En estos casos, las obras quedaron como simples construcciones, sin proporcionar el beneficio que se esperaba por la ausencia de instituciones u

organizaciones con capacidad de hacer uso de ellas o de implementar los servicios complementarios, como es el caso de algunas postas sanitarias, o el caso de alcantarillados donde los beneficiarios no tienen los recursos para instalar redes domiciliarias hacia las redes principales construidas por el Fondo.

b) Debido al carácter de emergencia del Fondo en los inicios no se contó con metodologías ni criterios de evaluación y selección de proyectos. Esto fue conformándose durante la marcha, lo que en las nuevas experiencias debería poder hacerse con anterioridad. En relación a la población objetivo, resulta muy difícil llegar a los grupos en extrema pobreza, debido a la falta de capacidad de ejecución de proyectos y a restricciones de los financiadores. En este caso, se llegó a los pobres, pero no a los indigentes.

c) Un aspecto que limita los efectos de este tipo de experiencias se relaciona con los salarios pagados. Es difícil que la institución ofrezca a los trabajadores en las obras, el pago de un salario mínimo. Por el contrario, se trata de que el salario ofrecido sea menor que el del mercado para evitar el traslado de personas ocupadas a proyectos del FSE.

V. PROBLEMAS QUE SURGEN Y DEBEN TENERSE EN CUENTA EN LAS NUEVAS EXPERIENCIAS DE ESTE TIPO

1. La urgencia con que frecuentemente se han iniciado los programas. En este punto la experiencia del Fondo es bastante importante. Esta urgencia lleva a improvisar en la selección de proyectos, en la organización, ejecución, evaluación y control de los trabajos. En los planes futuros se sugiere que se cuente con una cartera de proyectos, antes de dar inicio al programa.

2. Las bajas remuneraciones pueden considerarse también como un problema por sus efectos sociales y por sus efectos sobre la calidad de las obras.

3. Existen problemas de financiamiento, es decir, no todos los países que quieren tener un Fondo Social de Emergencia logran el financiamiento y éste es un punto muy importante a considerar al diseñar este tipo de programas.

Para finalizar, se resumen algunas conclusiones y recomendaciones que surgen de las experiencias pasadas y que pueden ser útiles de tener en cuenta en los planes que se están diseñando actualmente en América Latina.

1. Uno de los requisitos principales y obvio para el éxito de estos Fondos es la capacidad de obtener recursos.

2. Otro aspecto importante es el de tener facultades que le permitan un funcionamiento ágil lo cual quedó demostrado por la experiencia del Fondo, donde el hecho de ser un organismo autónomo, le ha dado la agilidad necesaria para realizar los proyectos que ha ejecutado en tan corto tiempo.
3. Para un mayor éxito en los futuros fondos que se implementen, se recomienda contar con carteras de proyectos en forma anticipada, intensivos en el uso de mano de obra.
4. Los programas deberán tener en cuenta las características de los participantes, ya que es muy distinto un plan que esté dirigido a jóvenes desocupados, que uno dirigido a mujeres. Si una mujer debe cumplir un doble rol en su hogar y de trabajadora fuera del hogar, es importante tomar en cuenta esto en el aspecto de horarios, distancias, etc.
5. La conveniencia de anticipar la crisis de desempleo y atenuar el desempleo y subempleo estructural requiere, además, contar con un esquema institucional permanente que pueda basarse en entidades existentes.
6. La experiencia latinoamericana parece recomendar que el esquema institucional contemple un órgano central dependiente del más alto nivel político y de preferencia ubicado en las oficinas o Ministerios de Planificación, integrada por representantes de casi todos los ministerios. Junto al nivel central debería existir la Secretaría Ejecutiva, encargada de promover y llevar adelante el programa, a través de entidades descentralizadas territorialmente, debe existir la posibilidad de subcontratar la ejecución de obras o servicios con empresas constituidas por los propios beneficiarios.
7. Es necesario que los programas contemplen suficientes recursos para materiales, insumos, contratación de trabajo calificado ya que en algunos casos de planes de empleo las obras se atrasan porque si bien están los trabajadores, no hay la disponibilidad de insumos requeridos para realizar las obras.
8. Es importante que exista un interés directo en las obras que se ejecutan por parte de los trabajadores que participen en el programa.
9. Es esencial que los salarios que se paguen, sean una contribución significativa del ingreso familiar de los participantes.
10. Los programas de empleo deberían considerar la posibilidad de capacitar a por lo menos una parte de los trabajadores participantes, con el fin de que el efecto sea de mediano y largo plazo.

11. En la selección de los proyectos deberá darse preferencia a los que tengan efectos permanentes sobre la generación de empleos, como son los de riego, mejoramiento de tierras, capacitación, formación de pequeñas microempresas. Los usuarios de las obras deben pertenecer a los grupos objetivos, éstos deben participar en la selección de los proyectos a ejecutarse.

12. El Fondo y sus programas y proyectos deben hacerse en coordinación con otros programas del gobierno. En estudios realizados por el PREALC se ha observado que eso no siempre ha ocurrido así. La marginalidad de la pobreza tiene un carácter integral en su superación y por lo tanto, su superación requiere de un paquete de políticas coherentes integradas. La magnitud de los recursos requeridos para este fin exige definir los programas que se implementen, tanto en término de los grupos de ingreso, como de las áreas geográficas que se beneficiarán con ellos.

**LA COMPENSACION SOCIAL:
ALCANCES Y POSIBILIDADES**

Percy Rodríguez Noboa*

* El autor es ATP del Proyecto PNUD/ILPES. Las opiniones que contiene este estudio no comprometen necesariamente a los organismos involucrados. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

I. INTRODUCCION

Uno de los más rápidos y expandidos procesos institucionales de tratamiento programado de la problemática social que conoce la región, es el de aplicación de Programas de Compensación Social. Ellos están destinados a revertir el deterioro regresivo producido en casi la generalidad de países como consecuencia de la crisis económica agudizada durante la década de los años ochenta y por la aplicación de programas de ajuste de signo generalmente recesivo y altos costos sociales particularmente para los sectores más deprimidos de la población.

La magnitud de los índices de inequidad de los últimos años, ha obligado al sector público y a la sociedad civil, a crear políticas diferenciadas, formas institucionales especiales y a establecer criterios y procedimientos dinámicos y eficaces para llevar adelante programas de promoción social de emergencia, en medio de una realidad social insatisfecha y crecientemente reivindicativa, a pesar de la importante expansión de la democracia representativa y plural y de reiterados esfuerzos nacionales por alcanzar niveles de equidad compatibles con las grandes modificaciones del mundo de hoy.

La compensación en cualquiera de las distintas denominaciones hoy utilizadas y la operación reciente de los correspondientes "fondos sociales", buscan atender necesidades esenciales insatisfechas, preservar defensivamente determinados mínimos vitales, reactivar dinamismos sociales postergados y asegurar las bases de transformaciones que puedan asegurar, más adelante, niveles suficientes de bienestar.

Los propósitos principales del presente documento, son contribuir a la mayor conceptualización sobre la compensación, al manejo de categorías metodológicas aplicadas y señalar algunas técnicas e instrumentos operativos de mayor interés actual; todo ello como base original de referencia para intensificar el intercambio de experiencias nacionales sobre la materia.

La secuencia argumental del estudio pretende en primer lugar --Capítulo 2.-- situar la compensación dentro de la aguda problemática de los años ochenta, en los cuales hizo crisis la programación global del desarrollo y con ella las políticas sociales de extendidos horizontes temporales; enfrentadas ahora a las urgencias del corto plazo, con nuevos agentes sociales en la formulación y operación de políticas públicas y sobre todo, con una economía sin capacidad de poder atender suficientemente otras necesidades que no sean las que contribuyan esencialmente a superar negativos o reducidos niveles de crecimiento.

El tercer capítulo está dedicado a tratar de establecer los criterios básicos y los mecanismos reales de la compensación a

partir, sobre todo, de los casos y experiencias de los propios países frente a las crecientes responsabilidades sociales. En este capítulo aparecen algunos interrogantes que surgen en torno a la naturaleza, alcances y posibilidades de la compensación.

El cuarto capítulo relaciona las características de los programas de compensación con otros fenómenos sociales actuales o emergentes, interactuantes con las anteriores y susceptibles de tratamientos comunes o complementarios. Finalmente el capítulo quinto del documento está dedicado a una breve presentación de la problemática de los servicios sociales esenciales en el corto plazo, en particular de salud y educación, sin profundizar sistemáticamente en áreas sectoriales que requieren de tratamientos especializados.

II. DE LAS POLITICAS SOCIALES A LOS PROGRAMAS DE COMPENSACION

2.1. El costo social del ajuste

La situación social en América Latina y el Caribe durante los años ochenta ha mostrado un persistente agravamiento, sin mayores posibilidades de reversión en el mediano plazo, en tal medida, que ha comprometido seriamente su efectiva superación durante la década de los noventa. Con diversas intensidades, de acuerdo a las características de los países de la región y con contenidos diversos al interior de los mismos, los componentes sociales de la crisis han ido confirmando su carácter estructural y acumulativo y señalando el largo período que supone, en cualquier caso, la reactivación del crecimiento regional.^{2/}

Los programas de estabilización y ajuste, de acuerdo a las particularidades de cada proceso nacional, persiguen la recuperación de los principales equilibrios macroeconómicos expresados entre otros propósitos, en la reducción del ritmo inflacionario que conduce a la contracción de la demanda, marcada reducción del gasto público e incremento de impuestos indirectos a fin de reducir el déficit fiscal; expansión de las exportaciones y optimización de la competitividad, incremento de las tasas nominales de interés y fijación de tasas reales de cambio. El descenso de la actividad económica reduce drásticamente, el ahorro interno para financiar la inversión y sostener la disponibilidad

^{2/} El documento de CEPAL "América Latina en los ochenta: Principales Tendencias Sociales". LC/R 843 (versión preliminar) diciembre de 1989 busca identificar la orientación y significado de la evolución en algunas de las dimensiones más importantes de la problemática social en la región. Evalúa a partir de información confiable, las tendencias cuantitativas más significativas.

del gasto público. Los desajustes internos accionan sobre agregados económicos estratégicos como producción y consumo que a su vez tienen directa incidencia sobre la capacidad de satisfacción de necesidades esenciales de la población, y más adelante, sobre la dinámica de la sociedad en su conjunto.

Al mismo tiempo, la pobreza y el deterioro social se ha expandido y profundizado, de acuerdo a reiteradas evaluaciones de sus tendencias más significativas ^{3/} y de la comprobación de crecientes desequilibrios internos y tensiones de orden socio-político. Durante los años ochenta, la magnitud de la regresión que sufrió el desarrollo regional alcanzó a ubicar comparativamente los niveles de satisfacciones sociales de grupos más vulnerables, en los primeros años de la década de los setenta. En la actualidad los sectores más deprimidos y apreciables magnitudes de las clases medias asalariadas sufren pronunciadas insatisfacciones como consecuencia de desequilibrios económicos y los consecuentes programas de estabilización y ajuste en la casi generalidad de países de la región.

"El costo social del ajuste (...) recayó de manera desproporcionada sobre los trabajadores y los estratos de ingreso medio, quienes absorbieron el grueso de los sacrificios asociados al síndrome de estancamiento con inflación" --señala la CEPAL en 1990. Uno de los fenómenos que más llama la atención del decenio de los ochenta --continúa--, es en efecto, la magnitud del ajuste distributivo y la intensidad del sacrificio realizado por los estratos más desprotegidos de la población.^{4/}

Hasta finales del decenio de los años setenta, la evolución de la situación social se dio en un contexto de expansión económica y en el marco de una relativa importancia de la programación del desarrollo, en la cual, los componentes sociales mostraron una mayor operacionalidad dentro de estrategias globales y sectoriales. Las políticas sociales tuvieron, entonces, entre otras características la capacidad de precisar los ámbitos propios dentro de una visión "integral" del desarrollo y avanzaron en la promoción de un sistema relacional con otras variables esenciales como el tratamiento de categorías especialmente económicas y luego

^{3/} CEPAL/PNUD. "Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta". División de Estadística y Proyecciones (CEPAL) y Proyecto Regional para la superación de la Pobreza (PNUD-RLA/86/004) L.533, Santiago. Abril 1990.

^{4/} Véase en especial el capítulo II y III-D del documento de CEPAL que examina la evolución reciente y situación actual de las economías de América Latina y el Caribe, y las principales condiciones para una transformación productiva con equidad social. CEPAL, transformación productiva con equidad LC/G/601. Santiago. Marzo 1990.

políticas y culturales desde una posición, sin embargo, marginal dentro del sistema de decisiones políticas y técnicas del aparato administrativo del Estado.

2.2. Crisis de las políticas sociales

Sin embargo, las políticas sociales no pudieron alcanzar o mantener niveles suficientes de satisfacción de necesidades esenciales, dentro de los mecanismos de operación del sector público, traducidos en la asignación proporcional de recursos para las necesidades de la población.^{5/} Al mismo tiempo, ha sido evidente la insuficiencia del "efecto de derrame" del crecimiento global cuando este pudo expandirse, para satisfacer demandas sociales primarias. Los resultados más evidentes de estas carencias ha sido la alta regresividad distributiva de la actividad económica y en consecuencia la extensión y mayor intensidad de la pobreza.

Las políticas sociales se orientaron, en consecuencia, durante los años setenta, a la búsqueda de vías transitables hacia mayores niveles de equidad, sin llegar a cumplir un papel efectivamente dinamizador del crecimiento económico sostenido a través de mecanismos redistributivos suficientes.

Las reiteradas insatisfacciones sociales del último decenio, constituyen generalmente consecuencias de ajustes recesivos de la economía con distintos matices de severidad en función de mayor o menor rigidez o gradualismo de decisiones orientadas hacia la búsqueda de estabilización económica interna y mayor competitividad externa. Las sociedades nacionales y en especial los estratos populares con mayor vulnerabilidad han sufrido deterioros apreciables con relación a: i) Reducción de la **inversión** y del **gasto social** en los principales rubros sociales, sectores, programas, transferencias y otros; ii) demanda insatisfecha, estatización, terciarización e inestabilidad de la **ocupación** de la fuerza de trabajo, iii) regresividad en el **ingreso real** de los hogares y pérdida de su capacidad adquisitiva, iv) deterioro de la cobertura y calidad de **bienes y servicios esenciales** y severas restricciones de la demanda asociadas a un "síndrome de estancamiento con inflación"; v) efectos negativos en los sistemas de relaciones de la vida familiar y comunitaria y su **inserción en la sociedad** global; vi) mayores desarticulaciones y conflictos en el comportamiento de las **redes institucionales** en los estratos que han sufrido fuertes deterioros colectivos y vii) crecimiento de

^{5/} Un examen de la evolución de las políticas sociales en la región se encuentra en: Percy Rodríguez Noboa: "Sociedad, Crisis y Planificación: Hacia la reorientación de las políticas sociales" RLA PNUD/ILPES. Santiago, 1988.

flujos **emigratorios** de la región especialmente hacia Estados Unidos y Canadá por incrementos en factores migratorios "de repulsión".

2.3 La infancia y grupos de mayor vulnerabilidad

Los efectos de la crisis afectan a la sociedad entera, sin embargo, su impacto en determinados grupos sociales, por su especial vulnerabilidad provocan deterioros de mayor complejidad actual e inevitables consecuencias de "perversidad acumulativa" durante largos períodos. En efecto, la consideración de la situación de la infancia reviste características singulares que merecen especial consideración.

El comportamiento de indicadores más representativos en la infancia, sirve como marco significativo de referencia a las consecuencias de las medidas económicas, tales los casos por ejemplo de mortalidad infantil, regresión de índices de nutrición, atenciones especiales de salud, niveles de acceso a la educación básica, indicadores de deserción escolar en los primeros años o cuidados comunales de la infancia, entre otros.

Las insatisfacciones básicas, en los primeros años de vida, crean comúnmente deterioros físicos e intelectuales que se acumulan progresivamente en los niños y disminuyen luego sus capacidades en el ciclo de vida normal de una persona. Estas limitaciones, en medida que no son superadas por programas de atención especial al binomio madre-niño en el hogar, la escuela y las formas institucionales de servicios preventivos y curativos, pueden causar daños irreversibles de alcance colectivo que se transmiten, luego, generacionalmente, causando graves deficiencias a grandes sectores sociales por largos períodos de tiempo.

Por estas razones la consideración diferenciadas y prioritaria del "bienestar de la infancia" requiere de políticas especiales, sobre las cuales el Estado y la Sociedad Civil asumen responsabilidades mayores ^{6/} en "estrategias de supervivencia" que alcanzan diversos cumplimientos comunales con especiales características en los países andinos y determinadas regiones de México y América Central.

^{6/} Un detenido estudio de la crisis económica, políticas de ajuste y la situación social a nivel mundial más las bases de un enfoque alternativo, se encuentra en: Giovanni Andrea Cornia, Richard Jolly y Frances Stewart. Ajuste con rostro humano, protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento. Publicado por UNICEF. Siglo XXI de España Editores. Madrid, España 1987.

2.4. Pobreza y conflicto social

Las principales consecuencias sociales "primarias" o agregadas se expresan por un lado en la extensión y la profundidad de la pobreza; activa y creciente, sobre la cual se realizan diversos esfuerzos regionales para el tratamiento de sus contenidos integrales, tanto desde una posición defensiva, evitando sus consecuencias más agudas, como de la superación de las brechas de insatisfacción que muestran mayor peligrosidad.^{7/}

Al mismo tiempo, la mayor polarización y conflicto de la red social, se expresan en términos "cualitativos" a través de mayores presiones reivindicativas tanto de formas organizadas o institucionalizadas de la sociedad, como de reacciones espontáneas y organizadas de sectores con mayores necesidades y expresiones organizadas de violencia social, sumadas al deterioro de las bases socio-institucionales del Estado y limitaciones en la gobernabilidad entre otras características actuales de realidad sociopolítica de América Latina y el Caribe.

Adicionalmente, un creciente fenómeno social y económico de especial significación en la región, está constituido por los efectos de la creciente presencia del sector informal, que tiene estrechas vinculaciones con las consecuencias de la aplicación de programas de estabilización o ajuste de carácter recesivo. La rápida expansión de la informalidad está pasando a ocupar un papel importante en la problemática de los últimos años, tanto por sus contenidos propiamente sociales, como por su participación en el sistema productivo y en las principales tendencias del comportamiento económico regional.^{8/}

2.5. Factores constantes de recuperación social

El esfuerzo de América Latina y el Caribe por superar las insatisfacciones sociales, supone al mismo tiempo, la estabilización y recuperación de ritmos suficientes de crecimiento

^{7/} El documento de la Conferencia Regional sobre Pobreza en América Latina y el Caribe, "Bases para una Estrategia y un Programa de Acción Regional", PNUD. Proyecto RLA/86/004. Bogotá 1988, contiene conceptos básicos y las principales líneas estratégicas y orientaciones de la acción regional para superar la pobreza. Recoge el compromiso de los países de la región frente a la pobreza.

^{8/} En relación a la informalidad tiene particular interés, la extensa producción que ha realizado sobre el tema, el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, OIT/PREALC; más recientes estudios aplicativos realizados en Perú, México y algunos centros académicos internacionales.

económico, compatibles con el esfuerzo por superar la magnitud de las principales "brechas" sociales existentes con los menores costos sociales posibles. Estos propósitos tratan de vincularse con procesos productivos y alcanzar alteraciones en esquemas redistributivos inequitativos, reflejados principalmente en niveles reales de consumo interno.

Es conveniente, al mismo tiempo subrayar la permanencia de factores dinamizadores y constantes de promoción integral que de acuerdo a las condiciones de cada realidad particular de orden nacional o intrarregional, pueden orientar en su momento los lineamientos de políticas destinadas a la efectiva y sostenida recuperación de las condiciones sociales.

- a) Atención prioritaria al acceso de la población más afectada, --especialmente sectores urbanos sin adecuada inserción al mercado de trabajo y estratos de ingresos medios--, a **bienes esenciales** como alimentación, agua potable, medicinas y materiales de auto construcción, entre otros.
- b) Acceso de la población a **servicios básicos** particularmente salud y educación. Se trata del mantenimiento de los actuales niveles de prestaciones, aplicación de su cobertura e importantes modificaciones en las orientaciones prioritarias de su atención.
- c) Generación de **empleo productivo** y absorción de fuerza de trabajo en magnitudes requeridas y condiciones de estabilidad suficientes.
- d) Existencia de criterios de orden promocional en la **distribución del ingreso** familiar, salarios reales y acceso social a la producción de bienes de demanda difundida y a consumos masivos de tipo popular.
- e) Facilitar el acceso de la población a la **propiedad** y a **activos** estratégicos tanto de recursos productivos como tierra agrícola y vivienda urbana y otras formas de pertenencia que afirmen la identidad y seguridad personal y familiar.
- f) Afirmar las **expresiones culturales** y otras formas de expresión de la identidad de los sectores sociales más afectados, que logran consecuencias positivas en procesos participativos básicos y pautas de consumo difundidas.

Junto a estos factores y mecanismos esenciales y directos de promoción social pueden operar instrumentos de política económica que actúan en forma concurrente dentro de estrategias globales en campos específicos tan diversos como políticas **tributarias**, de **precios** relativos, salariales, régimen de **inversiones**, subsidios y transferencias directas, más diversas medidas orientadas a incrementar el efecto redistributivo del gasto social.

La experiencia sobre el comportamiento de los principales índices de nivel de vida durante los años ochenta, señala en términos generales, un progresivo deterioro de la situación social en términos de accesibilidad para satisfacer necesidades esenciales y mayores limitaciones institucionales. Ello ha llevado en los últimos cinco años a algunos países de la región, y luego a la casi totalidad de los mismos, a la aplicación de programas de emergencia o ayuda social que persiguen recuperar niveles de vida similares a los prevalecientes antes de la crisis.

2.6. Programas de compensación social

La actual relación inversa entre menor crecimiento y mayores costos sociales para la población, lleva a los países a plantearse la magnitud financiera e institucional de la reversión de aquéllos y las políticas y programas que puedan compensar a la población más afectada, en forma proporcional al deterioro de los últimos años. En consecuencia, hoy existe en la región la urgente necesidad de disponer de criterios metodológicos, técnicas instrumentales y precisiones operativas que optimicen la consideración y aplicación de programas sociales compensatorios de emergencia o de inversión social.^{9/}

Los programas han sido concebidos generalmente como instrumentos temporales, con efectos en el corto y mediano plazo, destinados a restituir "**accesibilidades esenciales**" a la población más afectada y pasando a constituir en los últimos años un componente necesario para el diseño y aplicación de programas de estabilización y ajuste, y en fuente de procesos de recuperación de mayores niveles de vida para la población. Recientes experiencias permiten adicionalmente observar en la compensación la base de renovada energía de la sociedad civil y el sector público para impulsar en el futuro, procesos de promoción social de mayor profundidad y extensión.

^{9/} Diversos aspectos vinculados a las consecuencias sociales de las medidas de ajuste y las bases de recuperación social, se examinaron en el Seminario Cómo recuperar el progreso social en América Latina, organizado por el Instituto de Desarrollo Económico (IDE) del Banco Mundial, el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Véase IDE, ILPES y UNICEF. "Como recuperar el progreso social en América Latina" Enrique de la Piedra, relator. Informe de un seminario de políticas del IDE - N° 17. Banco Mundial, Washington, D.C. 1989.

III. MARCO DE REFERENCIA

3.1. Naturaleza de la Compensación Social

Los programas de compensación social, tal como son entendidos en la actualidad, han sido desarrollados conceptual y metodológicamente, en la segunda mitad de la década de los años ochenta, desde entonces han tenido una difundida aplicación en la región impulsando políticas sociales de corto plazo.

La compensación es un instrumento de programación, financiamiento y acción en el campo social, de carácter marcadamente temporal. Se propone revertir los principales deterioros e insatisfacciones de la sociedad, en particular de los grupos que han sufrido los mayores impactos negativos en el último decenio y las consecuencias regresivas en sus niveles de vida.

Para el restablecimiento de las condiciones perdidas, se establece un límite temporal, o una suerte de "meta equivalente". En la mayoría de los casos en función a la recuperación de la situación social promedio prevaleciente en el año 1980, como término referencial promedio.

En consecuencia, los programas de compensación tienen un horizonte operativo de tres a cuatro años, no persiguen precisamente alteraciones sociales sustantivas más allá de la satisfacción promedio de las necesidades básicas de la población; no busca necesariamente como objetivo central el pago de la Deuda Social dentro de la peculiaridad de cada realidad nacional.^{10/}

Desde otro punto de vista, la compensación no interfiere las transformaciones requeridas para la consecución de la equidad y la justicia social, pero pretende, con criterio realista, hacer frente, en el difícil momento actual de la región, a los grandes y nuevos desafíos a la accesibilidad de los grupos más deteriorados a bienes y servicios esenciales.

La acción compensatoria se ubica por lo general en el sector público, aunque no en forma única y necesaria. Requiere de especial **dinamismo y eficacia** y en consecuencia de un régimen de

^{10/} OIT/PREALC viene desarrollando desde 1987 el concepto de "Deuda Social", instrumento analítico y orientador especialmente relevante para procesos en plazos extendidos. Véase en particular:

- PREALC. "Ajuste y Deuda Social", un enfoque estructural, Santiago, 1987.
- PREALC. "Deuda Social, qué es, cuánto es y cómo se paga?" Santiago, 1988.
- PREALC, "Deuda Social: Esquema de diagnóstico y de recuperación". N° 343, Santiago 1990.

excepción dentro de las regulaciones de la administración del Estado. La ejecución de la compensación se realiza, en casi la generalidad de los casos a través de la operación de los denominados "**Fondos Sociales**", de emergencia, solidaridad o inversión social, que constituyen las formas institucionales más actuales de programación, promoción y supervisión --pero no de ejecución--, de programas específicos o proyectos concretos destinados a expresar los objetivos y metas compensatorias.

En todo caso, los programas de compensación y la actividad de los Fondos Sociales, tienen directa sujeción a las características de la propia realidad nacional, a las alternativas y formas del ajuste y al singular comportamiento de la población en cada país.

Los principales contenidos, de orden general de los programas de compensación se orientan a:

3.1.1 Alcanzar el incremento del **gasto social** en términos absolutos, movilizandoo recursos adicionales de origen interno o provenientes de la cooperación financiera y técnica internacional.

3.1.2 Ampliación sustantiva de la capacidad **redistributiva** del gasto social disponible a través de proyectos y programas específicos en campos y modalidades estratégicas.

3.1.3 Por el lado de la demanda, facilita la **accesibilidad**, en especial de los grupos más necesitados a bienes y servicios esenciales.

3.1.4 Ampliación de la cobertura y la calidad y orientación de los **servicios sociales**, particularmente nutrición, salud y educación, asegurando la más fluida relación con los ministerios y otros organismos sectoriales.

3.1.5 Apoyar procesos de **descentralización** funcional y espacial hacia regiones, gobiernos locales y formas comunitarios de representatividad.

3.1.6 Promoción de la movilización y la **participación** social de las comunidades beneficiadas en el diseño, gestión y ejecución de las obras y acciones.

3.1.7 Apoyo a la **micro y pequeña empresa** y a formas asociativas de producción, vinculando la generación de empleo e ingreso en niveles compatibles con el dimensionamiento de los programas de compensación.

Los múltiples obstáculos existentes para poder alcanzar desde la perspectiva de corto plazo, ritmos crecientes y significativos de crecimiento y promoción social, sumados a las consecuencias actuales de largos procesos históricos regionales de inequidad y desarticulación social, llevan a destacar la conveniencia dentro

de los programas y proyectos específicos de compensación, de ponderar su vinculación efectiva con el aparato productivo y el sistema de consumo.

Requiere igualmente criterios especializados sobre:

- Disposición de políticas económicas precisas destinadas a superar o modificar antiguas distorsiones y vicios del **desarrollo urbano** a través, por ejemplo, de sistemas de precios, acceso a "lote-servicio", vivienda popular, transporte masivo, comunicaciones, recreación, etc.
- En relación al **medio rural**, disposición de políticas que busquen la modernización del aparato productivo agrícola y superación a las limitaciones de la pequeña y mediana inversión rural, junto a sistemas de precios agrícolas y otros impulsos a la promoción de la producción y la productividad, persiguiendo la mayor incorporación de la población marginada y de campesinos sin tierra en el mercado rural de trabajo.

3.2. Lineamientos metodológicos y de procedimiento

La práctica de la compensación social ha aparecido dentro de la programación social y económica, como producto de un largo proceso de acciones y políticas, aisladas en un primer momento, y luego concertadas en conjuntos orgánicos de decisiones nacionales, predominantemente del sector público y luego de otros agentes sociales.

La ejecución de programas de compensación ha ido evolucionando desde reacciones públicas o no públicas de orden generalmente asistencialista, destinadas a superar grandes niveles de insatisfacciones y crecientes conflictos hasta la creación de marcos conceptuales, mecanismos operativos y aparatos institucionales especializados de ejecución. El proceso ha avanzado con características propias en cada país de acuerdo a sus particulares características y requerimientos, particularmente en la segunda mitad de la década anterior, hasta el momento en que el valor de las propias experiencias nacionales ha venido a propulsar renovadas formas, cada vez más eficaces, de compensación. En la actual situación de crisis y mayores deterioros sociales, los casos nacionales buscan robustecerse metodológica e institucionalmente y generar un proceso, reciente, de mayores intercambios de experiencias nacionales junto a una mayor sistematización de criterios orientadores obtenidos de conclusiones comunes.

Es conveniente señalar algunos puntos relevantes de la secuencia del progresivo avance de los programas de compensación en la región, a fin de precisar contenidos y aplicaciones de mayor interés:

- a) Desde los primeros años de la década de los ochenta en forma concurrente a la crisis y la aplicación, luego, de crecientes ajustes en la economía, las insatisfacciones sociales crecieron hasta niveles que **excedieron las previsiones** establecidas en los programas de desarrollo correspondientes.
- b) La respuesta a los crecientes déficits sociales debe ubicarse en primer lugar en las **reacciones nacionales** primero aisladas y de emergencia orientados a necesidades urgentes por satisfacer. A pesar de la heterogeneidad de los casos nacionales, tiene especial importancia conocer las experiencias obtenidas y las evaluaciones posteriores que se vienen realizando de aquéllas.
- c) La repetición de características más o menos similares en varios países, en razón fundamentalmente a orientaciones bastante similares de programas de ajuste auspiciados por el Banco Mundial, muestra la necesidad de impulsar **intercambios** entre especialistas y organismos correspondientes de las respectivas administraciones junto a entidades académicas y organismos multilaterales especializados, a fin de perfeccionar análisis comparativos y contrastaciones metodológicas y procesales aplicables.
- d) Las primeras conclusiones generales se convirtieron a su vez en hipótesis y base de futuras comprobaciones operativas junto a la aplicación de **técnicas e instrumentos** de ejecución que pueden llevar a precisiones fácilmente reproducibles.
- e) La sistematización de propuestas diversas, debe permitir generalmente, arribar al establecimiento de **orientaciones y lineamientos** de política que puedan servir a los usuarios en la región, tanto a nivel estatal como a entidades ejecutoras de naturaleza no pública.

3.3. Fondos Sociales; casos y experiencias nacionales

Los programas de compensación no tienen una denominación común en América Latina. Se usan en la actualidad, indistintamente términos como emergencia, "corto plazo social", ayuda, promoción o solidaridad entre otros. Desde comienzos de la década anterior, los países ensayan diversas formas de optimizar los resultados de programas de promoción social y evitar mayores impactos negativos en la población, particularmente en los sectores más desprotegidos.

Aunque FINSOCIAL de Brasil, no constituyó precisamente un programa de compensación, la naturaleza de sus fines, las características generales de su organización y su experiencia institucional, permiten considerarlo como un importante antecedente del rápido proceso regional de constitución y aplicación de formas efectivas de tratamiento programado de emergencia o corto plazo.

FINSOCIAL fue creado en el año 1982, como un instrumento financiero y operativo para apoyar y modernizar la gestión de programas sociales de mayor urgencia y necesidad. Se trató, entonces, de obtener y luego gestionar recursos adicionales provenientes en este caso de la aplicación de políticas tributarias destinadas a disponer de mayores recursos fiscales para gastos e inversiones de carácter social.

En el inicio de su gestión, el programa alcanzó especial dinamismo y cobertura, a través de un régimen administrativo ágil y eficaz, orientando sus operaciones hacia formas descentralizadas de organización hacia instancias estatales y municipales de gestión. Luego fue canalizando progresivamente sus recursos y capacidad operativa hacia los ministerios sociales (1985), contribuyendo a ampliar y dinamizar la gestión del gasto social sectorial. Sus principales prioridades se orientaron hacia alimentación, salud y educación junto a acciones de apoyo al proceso de reforma agraria y a pequeñas inversiones dirigidas a mejorar y ampliar la infraestructura urbana. Los fondos de FINSOCIAL alcanzaron a 57 programas sectoriales distribuidos en ocho ministerios.^{11/}

En **Bolivia** se creó en noviembre de 1986, el Fondo Social de Emergencia (FSE) como entidad de derecho público, dependiente de la Presidencia de la República, con personalidad jurídica plena; autonomía administrativa, técnica y financiera. Tuvo como responsabilidad central, aliviar en el corto plazo el costo social del ajuste económico iniciado en 1985, a través de la movilización de recursos internos e internacionales para apoyar proyectos descentralizados orientados al empleo y los servicios sociales, con recursos acumulados estimados de US\$ 180 millones, hasta los primeros meses del año 1990. Contribuyó a programas de compensación en zonas y subregiones con mayores necesidades a través de acciones en salud y alimentación, educación, sectores productivos y financiamiento de fondos de contrapartida de proyectos y programas que tuvieran financiamiento externo asegurado. Proporcionó, igualmente, "financiamientos puente" de alcance temporal y más adelante el FSE administró fondos rotativos de crédito a pequeños productores. El caso del FSE tiene particular interés como primera experiencia operativa e institucional en la región, tanto por la extensión de sus

^{11/} Véase Maria Thereza Lobo. Política social e descentralizacao: a experiencia do BNDES/Finsocial pos - 1985; en MPAS, CEPAL 6. Economía e Desenvolvimento. A política social em tempo de Crise: Articulacao Institucional e Descentralizacao. Brasilia 1989.

actividades - de 1986 a 1990 -, como por la amplia cobertura real de sus programas.^{12/}

Estas características permiten disponer en la actualidad de algunos análisis evaluativos de los programas de emergencia pudiéndose obtener importantes conclusiones de orden metodológico y aplicativo. Un estudio sobre el impacto social del Fondo ha determinado entre otras realizaciones que aproximadamente el 20% del desempleo estimado de Bolivia en 1988 se ha beneficiado con empleo remunerado, gracias a la operación del Fondo. Distintas experiencias obtenidas señalan igualmente la factibilidad técnica de orientar recursos a nivel de proyecto para necesidades prioritarias de grupos más necesitados y la importancia de los organismos no gubernamentales (ONG) en la ejecución de 1.243 programas y proyectos, de los cuales 747 han sido terminados.

Luego de la experiencia del Fondo Social de Emergencia, ha iniciado en 1990 sus operaciones, el Fondo de Inversión Social (FIS) de Bolivia, como mecanismo institucional destinado a canalizar recursos a los sectores salud y educación, señalando como nueva modalidad compensatoria, un horizonte temporal de mediano plazo y el propósito de alcanzar una vinculación operativa suficiente con el Programa de Inversión Pública de ambos sectores. El FIS no tiene límite temporal definido dependiendo su extensión de la disponibilidad de recursos y calidad de los resultados obtenidos en los ejercicios anuales correspondientes. Se espera disponer de un volumen de recursos para sus programas, estimado en US\$40 millones anuales.

En Chile se han aplicado en los últimos años diversos programas de emergencia social que expresaron la situación de la economía y de la especial realidad social de Chile durante los períodos 1973 a 1982 y de 1982 al presente. Recientemente (1990) se ha creado el Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile (FOSIS) que opera vinculado al Ministerio de Planificación y Cooperación. El Fondo pondera la solidaridad como valor social y

^{12/} Bolivia. Presidencia de la República. Acuerdo Supremo 21450. Creación del Fondo Social de Emergencia. La Paz. Noviembre de 1986.

Véase Fernando Campero. El Fondo Social de Emergencia, una experiencia exitosa de intervención temporal en el sector social. El libro de ISS, ILPES, ILDIS. "Necesidades básicas y desarrollo". La Paz. 1990, contiene diversas referencias a análisis evaluativos de cuatro años de actuación del Fondo.

En relación al Fondo de Inversión Social (FIS) y nuevas perspectivas de mediano plazo especialmente para los sectores salud y educación, diversos informes y documentos de trabajo del Banco Mundial, contienen renovados instrumentos de especial interés. The World Bank. Washington, 1990.

tiene competencia en proyectos que contribuyan a la superación de la pobreza y la marginalidad sin participar en su ejecución. Enfatiza su vinculación con las municipalidades y las comunidades organizadas. Otorga prioridad a programas vinculados con trabajo y producción junto a un amplio tratamiento de la "promoción social" que incluye proyectos asistenciales y de organización social. Los aspectos financieros y de movilización de recursos para fines sociales, provenientes de fuentes internacionales como de aportes del sector público vienen recibiendo especial atención por parte del Fondo. "El objetivo de erradicar la pobreza (....) depende fundamentalmente de la capacidad de crecimiento económico y de la distribución equitativa de éste --señala el FOSIS (julio de 1990). Sin embargo quienes viven en situación de pobreza no pueden esperar que solamente a través del crecimiento económico se solucionen sus problemas con la urgencia requerida".^{13/}

El Fondo de Inversiones Sociales (FIS) de **Guatemala** es una entidad descentralizada, con personería jurídica y patrimonio propio que realiza actividades destinadas a mejorar el nivel de vida de la población a través de un intenso programa de infraestructura social que debe ejecutarse, en un alto porcentaje, en comunidades y gobiernos locales de naturaleza rural. Esta prioridad orienta en gran medida el comportamiento técnico y promocional del FIS a punto que sus actividades deben abarcar a la casi la totalidad de las comunidades indígenas del país.^{14/}

El Fondo **Hondureño** de Inversión Social (FHIS) está en actividad desde el mes de marzo de 1990, constituye una actividad desconcentrada de la Presidencia de la República, goza de autonomía administrativa, técnica y financiera. Posee amplias atribuciones para la obtención de recursos financieros y técnicos tanto locales como externos. El FHIS pondera la flexibilidad y reducido tamaño que quiere dar a su base operativa, a fin de lograr celeridad y precisión en la obtención de metas de corto plazo, priorizando el apoyo a grupos familiares vulnerables. Los programas previstos incluyen acciones de financiamiento, apoyo para la recuperación de necesidades básicas y subsidios para grupos de madres con hijos en

^{13/} Chile. Véase CEPAL. "Chile Transformaciones económicas y grupos sociales (1973-1986) LC/R 692, Santiago 1988.

- Véase Pilar Vergara "Políticas hacia la extrema pobreza de Chile 1973/1988". FLACSO, Santiago 1990.
- Véase FOSIS. Mimeo. Julio de 1990.

^{14/} Guatemala: PNUD-IFDI. Avances del FIS. Informe de actividades y perspectivas preparado por el consultor. Guatemala, octubre de 1989.

edad escolar.^{15/} En pocos meses el FHIS ha alcanzado un marcado dinamismo gracias al cumplimiento de un cuidadoso diseño institucional previsto en el marco legislativo correspondiente. El FHIS ha recogido valiosas lecciones de otros casos nacionales, incorporando valiosas experiencias anteriores.

El Programa de Acción Social de Panamá (PAS), dependiente del Ministerio de Planificación y Política Económica, ha creado en mayo de 1990 un mecanismo institucional constituido por el Fondo de Emergencia Social (FES). El Programa, en adición a actividades y acciones compensatorias pone remarcado énfasis en programas de recuperación de empleo y de niveles de ingreso que han sufrido serios deterioros en los últimos años, y en vincular la Acción Social con las "reactivación económica del país a través de una participación dinámica del sector privado en la generación de empleos", otorgando responsabilidades estratégicas a la intermediación del financiamiento y ejecución de pequeños proyectos productivos, ninguno de los cuales será ejecutado directamente por el PAS. El sentido del Programa panameño ha sido definido como un "puente entre la crisis y la recuperación".^{16/}

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) de México, durante el año 1989 instrumentó el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo de Bienestar Popular, que constituye uno de los tres acuerdos que orientan, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, la acción fundamental hacia el logro de los objetivos nacionales del país. Desde su creación se ha orientado hacia grupos campesinos e indígenas de las zonas áridas y habitantes de las colonias urbanas marginadas que son los núcleos sociales que observan las condiciones de situación más crítica del país. Durante 1989 los recursos del programa se orientaron a la realización de más de 44 mil obras y acciones de carácter productivo y de asistencia, con una cobertura directa estimada, de medio millón de personas.

Las actividades del Programa han ponderado en 1989 la descentralización de las decisiones reforzando el papel de las municipalidades que reciben financiamiento para acciones de compensación y constituyen un aspecto de especial interés en vista de la heterogeneidad de la sociedad mexicana. La atención a la población rural tiene alta prioridad y recibe tratamiento diferenciado de acuerdo a sus especiales necesidades. Por otro lado, el Programa ha establecido una continua labor de evaluación

^{15/} Honduras: Decreto 12-90. Ley del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) "Consideraciones sobre el FHIS", Tegucigalpa, marzo de 1990.

^{16/} Panamá: Ministerio de Planificación y Política Económica "Programa de Acción Social" Fondo de Emergencia Social. El puente entre la crisis y la recuperación. Panamá, marzo 1990.

y ajuste de los índices de necesidades básicas y sus grados de satisfacción, que periódicamente se contrastan con las orientaciones de las políticas "macro sociales" del país. Finalmente, existe una marcada participación de organizaciones no gubernamentales y entidades internacionales que apoyan distintas tareas de ejecución de proyectos por parte del sector público en las zonas de mayor prioridad para los propósitos compensadores de la Administración.^{17/}

Perú, estableció en 1989, un Programa de Compensación Social de amplios alcances, que se orienta a "enfrentar la crisis económica y sus efectos sobre los grupos más deprimidos, descentralizar los esfuerzos de compensación y apoyo social, promover --por el desarrollo autosostenido de organizaciones de la sociedad civil-- la democratización de la sociedad y el Estado y facilitar la movilización de recursos de la sociedad a nivel local". Está dirigido a una población objetivo estimada de 676,000 familias en situación de extrema pobreza, especialmente de "zonas de emergencia, zonas rurales y poblaciones urbano-marginales". El Programa señala la importancia de formular "Planes locales de desarrollo social", con alta participación social. El Jefe del Programa tiene nivel de Ministro de Estado y capacidad de coordinación intersectorial de los organismos de carácter social de la administración. El financiamiento del Programa proviene de recursos públicos y de cooperación internacional. El Programa prevé la participación de un amplio sistema de organizaciones comunales orientadas hacia la distribución de bienes, atenciones y servicios para sectores sociales con apreciables índices de organización y movilización social.^{18/}

En mayo de 1990 se creó el Fondo de Inversión Social de **Venezuela** (FONVIS) que tiene por objeto "la promoción y el financiamiento de programas y proyectos sociales en correspondencia con las estrategias de desarrollo (...) con el fin de contribuir o mejorar los niveles de vida de la población en situación de pobreza de las áreas urbanas y rurales del país". Los principales criterios estratégicos del Fondo son los de participación, focalización, descentralización, eficacia y eficiencia". El Fondo otorga marcada importancia a aspectos de financiamiento, que en considerable proporción provienen de fuentes internas, a la promoción de un sistema integrado de proyectos sociales o proyectos de inversión con alto contenido social, presta asistencia técnica especializada, promueve la capacitación en el área de proyectos y

^{17/} México. Véase. Plan Nacional de Desarrollo: Programa Nacional de Solidaridad. Informe de Ejecución 1989. México 1990.

^{18/} Perú. Instituto Nacional de Planificación (INP) "Programa de Compensación Social". Versión preliminar. Lima. Marzo 1989. Presidencia del Consejo de Ministros. Crean Programa de Compensación Social. D.S. N° 023-89-PCM. Abril de 1989.

fomenta el desarrollo de de metodologías que sustenten la racionalidad de los procesos de inversión y gasto sociales.^{19/}

3.4. Elementos constitutivos del proceso

La presencia casi generalizada de programas de compensación social en la región, permite en la actualidad, observar algunos contenidos constantes de orden general que contribuyen a precisar su especificidad la noción y el ámbito de ejercicio.

3.4.1. **Vinculación con la política económica**

A pesar de sus propósitos sociales, la compensación requiere mantener una estrecha vinculación con la política y la gestión económica. En efecto, la expansión de la accesibilidad de los grupos más vulnerables a bienes y servicios esenciales, requiere por naturaleza de mantener precisas interacciones con la orientación de la economía y el comportamiento de las principales variables económicas, en particular tasas de inversión, distribución de activos productivos, generación de empleo, distribución del ingreso primario, sistemas de precios relativos, composición esencial de la demanda y niveles de producción y productividad. Tanto por la importancia de la unidad de tratamiento de políticas por naturaleza integrales, como por la disponibilidad escasa de recursos generalmente restringidos del gasto público en relación a las necesidades sociales.

Por otro lado, es conveniente destacar, que las variables sociales de la crisis no persiguen siempre y necesariamente la satisfacción de mayor cantidad de necesidades y en consecuencia un mayor gasto social; sino que, en múltiples oportunidades expresan mecanismos de defensa de las consecuencias más regresivas de políticas globales sobre la población más necesitada, usando para ello, diversos recursos "no monetarios". Estas medidas de resguardo, pueden adoptarse con propiedad dentro de un manejo efectivamente integrado de los esfuerzos por la recuperación del crecimiento y la equitativa administración actual de la crisis.

Diversos planteamientos operativos del Banco Mundial en relación a la aplicación de programas de ajuste económico en América Latina y el Caribe y el papel real que toca a la compensación social, destacan, desde la óptica del Banco, algunos criterios definidos en relación a acciones de carácter social para superar la crisis fiscal; incremento de la eficiencia del gasto social, concentración del gasto público en grupos que hayan sufrido mayores deterioros por la aplicación de políticas de tipo recesivo,

^{19/} Venezuela. Presidencia de la República. Decreto N° 902 y documentos de sustentación técnica de procedimiento de estudio y aprobación del Fondo de Inversión Social de Venezuela.

restricción de la acción pública, incremento de la participación privada en la política social, evaluación generalmente crítica de la universalidad de los servicios y confianza en el "efecto de derrame" dentro del marco de políticas para la reactivación de la economía a fin de promover la distribución primaria del ingreso y elevación del nivel de vida. Las tesis del Banco han tenido en los últimos años diversos momentos y modalidades dentro de un marco severo de condiciones esenciales requeridos para programas de estabilización y ajuste de acuerdo a las especiales situaciones de cada país.^{20/}

3.4.2. **¿Carácter asistencial o funciones productivas?**

La relación entre la compensación y el proceso productivo, ha dado lugar a posiciones no coincidentes alrededor de opciones entre un pretendido carácter fundamentalmente asistencialista de los programas por un lado, y formas de optimización de inversiones sociales, generalmente de monto reducido y con tasas establecidas "de retorno", con el fin de obtener incrementos productivos y mayores niveles de productividad como vías hacia una mayor equidad distributiva dentro de procesos progresivos de reactivación económica.

La alternativa exclusivamente asistencial tiene inevitables limitaciones que pueden marginar el compromiso y luego la participación de los propios sectores beneficiados en el proceso compensatorio, y tiende a crear diversas formas de conformismo y "clientilismo", dificultando consecuentemente acciones de apoyo a la movilización de aquellos sectores para tareas vinculadas a la gestión productiva de proyectos u otras actividades de emergencia.

Las limitaciones propias de la alternativa asistencial en principio son válidas y atendibles pero no pueden, sin embargo, superar la preminencia de criterios de orden práctico y realista, por los cuales a través de nuevos recursos o recursos adicionales obtenidos a través de los programas de compensación para el área social, se pueden realmente satisfacer necesidades primarias de grupos de alta vulnerabilidad en lapsos reducidos, en comparación a los términos promedio de las acciones ordinarias de las

^{20/} - Véase E.A. Brett. Reaching the poorest. Does the World Bank still Believe in "Redistribution with Growth? en Recovering in the developing world. The London Simposium on the World Bank role. The World Bank. Washington, D.C. 1986.

- Distintos documentos aplicados sobre apoyo e implementación o fondos sociales, producidos como documentos de trabajo por el Banco Mundial, contienen diversos avances sobre estos temas. Véase el documento de trabajo sobre "Superación de la Pobreza, Servicios Básicos y Fondos de Inversión Social: Guatemala, El Salvador y Honduras". World Bank. Latin American and the Caribbean Regional Office - Washington, D.C. Junio 1990.

administraciones centrales, gracias a la gestión de mecanismos operativos y formas institucionalizadas de emergencia de origen público o gestados por la propia sociedad civil organizada.

La aplicación de medidas de asistencia o de promoción social no invalida, por otro lado, la ponderación que debe otorgar la emergencia social a la operación de mecanismos de orden económico y financiero a través de los cuales, los recursos adicionales y el dinamismo de los fondos de emergencia, se orientan a proyectos sociales cuya naturaleza no escapa al sentido concurrente de inversiones prioritarias con altos componentes y beneficios sociales como empleo productivo, que al mismo tiempo persiguen propósitos múltiples de expansión de la participación social, retribución de recursos colocados en proyectos y programas específicos y capacidad de generar excedentes como forma de autoimpulsión de pequeñas unidades productivas; contribuyendo de esta manera a promover alternativas autosostenidas de ampliación del aparato productivo en áreas estratégicas para consumos sociales masivos.

Existen múltiples experiencias positivas en la región, sobre comportamientos grupales solidarios como formas colectivas de trabajo comunal y otras formas de "ayuda mutua", que impulsan procesos positivos de gestión y acumulación dentro del marco operativo de "economías populares" llamadas a contribuir en niveles proporcionales a su tamaño, a tareas de mayor alcance como la ampliación o transformación del aparato productivo de carácter estratégico para consumos internos de orientación compensatoria.

El cumplimiento de propósitos compensatorios diferenciados depende en gran medida del diseño, y funciones que se establezca para los Fondos Sociales procurando establecer los equilibrios que cada realidad impone para asignar recursos y funciones con fines de promoción por una parte y de inversión por la otra.

3.4.3. Focalización o selectividad

Ante la escasez de recursos y la expansión de las necesidades, los programas sociales han priorizado la focalización o selectividad de las acciones compensatorias, dirigidas a poblaciones-objetivo definidas por su mayor necesidad o vulnerabilidad. La existencia de esta característica ha sido incluida en repetidas experiencias regionales como criterio válido y práctico de concentración estratégica de beneficios. Sin embargo, recientes estudios y experiencias concretas han señalado

algunas limitaciones a la selectividad.^{21/} Entre ellas se puede contar:

- a) La aplicación de criterios de focalización, de impacto en plazos extendidos, podría postergar instrumentos normales y usuales de redistribución como ingreso, inversiones preferenciales, accesos diferenciados a activos productivos, generación de empleo estable; o causar indirectamente procesos adversos de "causalidades perversas" a la accesibilidad de la población desprotegida, a acciones de emergencia.
- b) Se producen algunas visiones estáticas o con atrasos inevitables en las variaciones del cuadro de necesidades esenciales, debido principalmente a la dificultad de actualización constante de series cuantitativas significativas. Estas deformaciones tienden a postergar a nuevos grupos beneficiarios o a desatender necesidades emergentes o futuras de sectores necesitados.
- c) Algunos excesos en la aplicación de la selectividad tienden a causar desatenciones de necesidades básicas en plazos de mayor extensión. Existen ejemplos de estas limitaciones particularmente en campos sectoriales como educación: puede ser excesiva la ponderación del énfasis otorgado a la educación básica dentro de programas de ajuste, frente a necesidades prioritarias de otros niveles educativos.
- d) Los límites de aplicación de la focalización, destacan el tema de la prestación de servicios sociales y la privatización de la gestión de los mismos. Las políticas de ajuste plantean, casi generalmente la cobertura universal de servicios, favoreciendo por igual a distintos estratos y grupos de la sociedad. Se argumenta, sin embargo, que el "igualitarismo" de la oferta, puede generar distorsiones mayores por el lado del consumo que tienden a crear formas selectivas de atención remunerada.

En efecto, la aplicación de la focalización por parte del sector público, está orientada a sectores más vulnerables y numerosos de la población, antes que a sectores aparentemente menos atendidos pero con mayor capacidad de pago o retribución por los servicios --particularmente en el sector salud--; generando de esta manera, distorsiones, por el lado de la demanda de atenciones y consecuentemente tendencias extremas con relación a la

^{21/} El reciente documento de la División de Desarrollo Social de CEPAL, "Opciones y falsos dilemas para los años noventa: Lo Nuevo y lo Viejo en Política Social en América Latina", contiene un detenido análisis de la focalización dentro del contexto de la proyección de alternativas para la política social en los noventa. Véase CEPAL LC/R 852 Santiago, diciembre de 1989.

privatización de servicios y la aplicación consiguiente de aranceles diferenciales para los usuarios a fin de obtener la recuperación de los costos financieros de la atención.^{22/}

3.4.4 Eficacia y oportunidad

El éxito de la compensación está asociado a una heterogénea y dinámica composición de factores que señalan la importancia de alcanzar altos niveles de precisión y certeza en decisiones de orden político, técnico y operativo. Es conveniente tener en cuenta al mismo tiempo, la novedad de muchas de sus características y de que a pesar de múltiples experiencias anteriores de atención a emergencias sociales en grupos reducidos han variado marcadamente algunas de sus características, teniendo en cuenta ahora, la mayor magnitud del universo social cubierto y la invariable vinculación de la promoción social con al manejo integrado de la crisis. En resumen en la actual situación, se trata de optimizar el cumplimiento del propósito de alcanzar mayor cobertura y eficacia con menores recursos disponibles.

Distintas experiencias señalan por otro lado que la gestión efectiva de la compensación requiere superar en plazos reducidos, limitaciones reiteradas producidas por la fragmentación de actividades en el ámbito social, la reducida representatividad de sus sistemas institucionales de toma de decisiones, inadecuaciones técnicas y administrativas frente a requerimientos de mayor precisión y certeza, existencia de abultados aparatos administrativos generalmente con altos costos de operación, baja productividad de la inversión y peligro de "filtraciones" en la aplicación de sus recursos.

La constante relación operativa de los programas de compensación con decisiones de política económica y de programas de estabilización y ajuste, señalan en **primer lugar** la ponderación que éstos otorgan a la eficacia del gasto y las inversiones de carácter social, a la evaluación de proyectos sociales y elaboración de programas integrados de inversión social generalmente a nivel regional o local. En **segundo lugar**, la gestión efectiva de proyectos y la accesibilidad a las satisfacciones de necesidades básicas requieren, por otro lado, el establecimiento de sistemas efectivos de diálogo y articulación con los grupos beneficiados bajo premisas claras de promoción de

^{22/} En torno a la relación sector privado y prestación de servicios, véase en: Banco Mundial. "Protección de la población pobre durante períodos de ajuste". Documento propuesta al Comité para el Desarrollo del Banco en abril, Washington, D.C. 1987a. y Banco Mundial. "El funcionamiento de los servicios de salud en los países en desarrollo. Una agenda para la reforma". Boletín de la OPS/OMS. Washington, D.C. 1987b. Ambos documentos son citados en el documento de CEPAL señalado en la nota 20.

canales para su participación en las decisiones y en la gestión de actividades operativas. En **tercer lugar** la gestión de la compensación supone una fluida relación operativa con distintos agentes de ejecución delegada proveniente de la propia sociedad civil y de la cooperación internacional.

En relación a la eficacia de la compensación, es necesario mencionar la especialización y experiencias profesionales requeridas para la ejecución de estos programas, debido a los requerimientos particulares de sectores urbanos o rurales y por la evidencia de la necesidad de disponer de instrumentos diferenciados de tratamiento. Las experiencias obtenidas en programas de emergencia o compensación en Bolivia durante los últimos años, y recientes experiencias aplicadas obtenidas por PRONASOL en México, brindan lecciones valiosas para fijar por ejemplo, orientaciones precisas para la aplicación de programas compensatorios en el medio rural.^{23/}

IV. CARACTERISTICAS PRINCIPALES DE LA COMPENSACION

4.1. El corto plazo social

Los programas de compensación por su naturaleza de emergencia y el propósito básico de restitución de los niveles de satisfacción de necesidades esenciales en los últimos años, tienen carácter temporal o requieren periodos reducidos de duración, fijados en algunos casos por su relación a ejercicios presupuestales del sector público o del financiamiento internacional. Estas características difieren a términos prolongados, de mediano o largo plazo, que por naturaleza dispusieron las políticas sociales anteriormente.

La compensación contribuye a definir un corto plazo social operativo, dirigido más a la ágil atención de requerimientos de la población que a transformaciones o alteraciones sociales. El cumplimiento inevitable de secuencias administrativas existentes, el abastecimiento y distribución de bienes esenciales, como

^{23/} En un examen comparativo de experiencias compensatorias en la región, de Francisco León: "Notas sobre instrumentos de política de compensación social en los programas de ajuste y estabilización", Julio 1989, se revisan los casos de Bolivia, Chile y Perú, en relación a la aplicación de instrumentos específicos para la población rural. Sobre el mismo tema, el "Informe de Ejecución 1989 del Programa Nacional de Solidaridad de México", (PRONASOL) singulariza las atenciones a áreas predominantemente rurales y el Fondo de Inversiones Sociales (FIS) de Guatemala señala acciones de especial interés de apoyo al medio rural.

alimentos y la necesidad de vincularse al proceso de maduración de proyectos desde sus etapas de identificación, diseño y evaluación, han determinado en términos generales, una duración promedio prevista de tres años para estos programas.

El Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia, por ejemplo, se inició con un horizonte temporal y financiamiento para tres años, que luego se extendió a cuatro.^{24/} El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) ha previsto un plazo de duración similar. El Fondo de Emergencia Social de Panamá ha establecido igualmente una duración de tres años. En cambio el recientemente creado Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS) no ha previsto un plazo determinado en sus instrumentos de constitución. El Fondo Social de Inversiones de Bolivia (FIS) no ha establecido un tiempo definido de duración.

4.2. Ejecución de proyectos

La implementación de los programas de compensación se realiza fundamentalmente a través de unidades operativas autónomas o proyectos, que reciben apoyo técnico, administrativo, financiero y de gestión preliminar y cuya ejecución generalmente es responsabilidad de terceros. Las unidades ejecutoras pueden ser organismos públicos, en los cuales conviene diferenciar si provienen del gobierno central a través de ministerios, u organismos especializados y entidades de carácter local como formas de autoridad micro-regional, municipalidades o gobiernos locales que ofrecen adicionalmente, canales suficientes de promoción a la participación de la comunidad y de los propios grupos beneficiarios en la gestión y control de ejecución de proyectos.^{25/}

En el caso de ejecución por parte de agentes no públicos, esta modalidad cubre un amplio espectro en que se incluye la empresa privada junto a organizaciones no gubernamentales (ONG) o formas empresariales sociales de tipo cooperativo o autogestionario. Los proyectos buscan generalmente una tasa social de retorno que sirve para cubrir en muchos casos, reducidos costos de "contrapartida" que se establecen dentro del apoyo financiero o el crédito inicial. La ejecución persigue generalmente como propósito concurrente mínimo, la generación de empleo productivo que puede convertirse,

^{24/} Fernando Romero. "Fondo Social de Emergencia, Bolivia", en BM/IDE, ILPES, UNICEF. Seminario de Alto Nivel: Cómo recuperar el Progreso Social en América Latina. Santiago, 1988.

^{25/} Las elaboraciones preliminares de los principales contenidos del Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile (FOSIS), señalan con especial detenimiento la importancia de la generación de un sistema integrado de proyectos como cauce de ejecución de las actividades de la compensación.

más adelante, en instrumento privilegiado para aliviar la situación de ingreso de grupos de menores recursos.

Los proyectos a desarrollar pueden cumplir propósitos diversos, de acuerdo a los requerimientos estratégicos globales. Como criterio de orden general, se busca prioritariamente su vinculación efectiva con acciones concurrentes de crecimiento o desarrollo a fin de impulsar efectos multiplicadores posteriores dentro de programas integrales mayores.^{26/}

En relación a la naturaleza de los proyectos, se puede encontrar:

- a) Proyectos **productivos** de bienes o servicios, en escalas normalmente reducidas pero con capacidad de expandir beneficios directos y la mayor disposición de productos o atenciones básicas para el conjunto de la población beneficiada.
- b) Proyectos de **infraestructura**, destinados a la realización de obras físicas, generalmente complementarias a proyectos de desarrollo de mayor cobertura o a construcciones de carácter prioritario al desarrollo local a través del acondicionamiento del espacio ocupado por los grupos beneficiarios, como pequeñas obras de salubridad, canalización, caminos, infraestructura de servicios básicos, entre otros.
- c) Proyectos de **promoción social**, a través de los cuales la población organizada, presta servicios esenciales o lleva adelante actividades colectivas de beneficio comunal o para grupos beneficiarios en particular. (Grupos-objetivo). Los programas de carácter grupal tienen normalmente una estrecha relación con propósitos propiamente sociales como alimentación, nutrición, salud, etc., más atención de satisfacciones "no materiales" de la población desprotegida.

En todo caso, el cumplimiento de responsabilidades compensatorias a través de proyectos genera responsabilidades técnicas de promoción, coordinación, evaluación y supervisión por parte de los "Fondos Sociales".

La ejecución de proyectos requiere en la práctica algunas orientaciones operativas, como favorecer el apoyo a proyectos de carácter complementario a otros mecanismos de promoción o a proyectos paralelos en actividades concurrentes como proyectos de canalización de agua o vías de acceso, o promover proyectos de carácter asistencial ejecutados por la comunidad, generalmente de

^{26/} Véase Ernesto Cohen y Rolando Franco. "Evaluación de Proyectos Sociales". ILPES/ONU y CIDES/OEA. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires. 1988.

alta utilidad y vinculados, por ejemplo, a la distribución o preparación de consumos esenciales, particularmente alimentos.

Han surgido en los últimos años interrogantes operativas en relación al uso de actuales capacidades instaladas de infraestructura y "logística" del sector público para tareas de distribución familiar y entrega de beneficios. En algunos casos se ha preferido, por ejemplo, el uso del sistema escolar como vía preferencial para llegar a los beneficiarios como el caso de "Becas familiares" en Venezuela; cauces alternativos de carácter administrativo como gobiernos locales o unidades aún más desagregadas de la organización municipal, o redes de carácter público como las que dispone la Iglesia, los sindicatos u otras redes institucionales aplicadas a cada tipo de requerimiento.

Existen igualmente, múltiples vías indirectas de distribución de bienes esenciales o accesos de las poblaciones beneficiadas, que incluyen formas tan diversas como programas de empleo temporal retribuidos parcialmente con bienes o servicios básicos, "comedores populares" donde se procesan y distribuyen alimentos para consumos colectivos u "ollas comunes" con altos componentes de movilización comunal (como sucede en Bolivia, Guatemala y Uruguay), sistemas de abastecimiento y "negociación" de precios por parte de organismos participativos "de control" popular, formas de "ayuda mutua" para labores comunales sin costos efectivos de mano de obra, especialmente practicados en los países andinos. En suma, una variada serie de respuestas comunales a necesidades esenciales, que impulsan o encauzan la acción de programas compensatorios de distintas características.^{27/}

Recientemente, se ha experimentado el sistema de distribución de bienes esenciales, a través de bonos o certificados que recibe la población beneficiada, para ser canjeados en el mercado de productos básicos de la canasta familiar con diversos resultados y niveles de éxito. El sistema de bonos, tiende a ser desplazado por formas más directas de participación de la población y por la promoción de canales de movilización comunal.

4.3. Papel de la participación social

La finalidad de la compensación como se ha examinado no solamente alude a la obtención de mejores niveles de vida y recuperación del comportamiento de los principales indicadores sociales comparados con la situación anterior a la crisis, sino también, a la obtención de beneficios materiales y satisfacciones

^{27/} Véase. Boris Alexis Lima. "Pobreza, alimentación y estrategias de sobrevivencia" en Foro de Estrategias para la Superación de la Pobreza. Ministerio de la Familia y PNUD. Caracas, 1988.

colectivas y contemporáneas por parte de extensos sectores sociales hoy marginados. El propósito final, es avanzar hacia una mayor equidad, entendida en una amplia acepción de proporcionalidad distributiva más realización cualitativa de personas y grupos dentro de un medio físico y cultural suficiente y propio.

Por otro lado, la compensación tiene, como se ha señalado, una velocidad y un ritmo impuesto por su carácter de corto plazo y por la evidencia de que "los pobres no pueden esperar". La magnitud de la tarea y la brevedad de los plazos, señala en consecuencia, la importancia del compromiso de la sociedad civil en su conjunto, del Estado --en un momento de múltiples limitaciones^{28/} --y de la red de instituciones "intermedias" que conforman en conjunto la estructura básica de la sociedad y que están llamadas a desempeñar roles protagónicos tanto en relación al crecimiento con equidad en general, como al cumplimiento, en su medida, de las responsabilidades de la compensación social, temporal y precisa.

La participación de la sociedad civil y del Estado en los esfuerzos por superar la crisis social viene demostrando en varios países la existencia de verdaderas "reservas institucionales" en relación a la magnitud de las insatisfacciones actuales de la población. Las estrategias los Fondos Sociales para la promoción y orientación de programas y proyectos compensatorios, se vinculan, crecientemente con necesarias capacidades operativas, financieras u organizativas de la población organizada.

Un caso destacado de participación de la sociedad civil puede ser el planteado en Perú en julio de 1989, cuando la Iglesia Católica, el Sector Empresarial, la Comisión Nacional de Comedores Populares Autogestionarios --los beneficiarios--, y las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, diseñaron, elaboraron y propusieron conjuntamente las bases de ejecución de un Programa Social de Emergencia Complementario de extensos alcances "orientado en primera instancia a atenuar el impacto de la crisis que afecta a la población de menores recursos".^{29/}

Por otro lado, el tratamiento de la participación alude en cuanto fundamento de la estructura de poder, a la organización del Estado, su composición jurídico política y las responsabilidades de la acción pública frente a procesos sociales y económicos concretos. Alude naturalmente a la eficacia de la gestión pública,

^{28/} Véase José Matos Mar. "Crisis del Estado y Desborde Popular". IEP. Lima, 1984. El estudio de Matos Mar, es aplicable a la actual problemática de diversos países de América Latina.

^{29/} Véase, "Programa Social de Emergencia". Documento de Trabajo. Preparado por las cuatro instituciones involucradas. Lima, julio de 1989.

los límites de gobernabilidad y las tareas prioritarias frente a la actual situación de la región.

En relación a programas y proyectos de compensación, la movilización y participación sociales, se convierten en dinamismos efectivos de ejecución y cauce de mayores perspectivas operativas. En efecto, la intervención real de los grupos beneficiarios o de las comunidades que han sufrido los mayores deterioros sociales en las propias decisiones que los afecta, potencia los alcances de medidas concretas de orden compensatorio y son germen de sistemas de creciente representatividad dentro de la pirámide de decisiones autónomas y plurales, que implica el ejercicio democrático del poder.^{30/}

La movilización y la participación se expresan, entonces, en cada caso, a través de acciones de "concientización", capacitación y organización, en las decisiones generales o en la gestión de proyectos de emergencia tanto productivos como de promoción, con los efectos conocidos de reducción de gasto, uso de infraestructuras existentes a nivel comunal o local y control directo de realización de obras o prestaciones de servicios. La participación es un criterio destacado en la generalidad de casos nacionales consultados en materia de compensación o emergencia social.

4.4. Informalidad y "empresariado popular"

La consecuencia de la crisis y las políticas de ajuste adquieren particulares perspectivas cuando son examinadas desde la óptica de la informalidad, uno de los procesos sociales emergentes de mayor significación en América Latina. La elevada tasa de crecimiento urbano por migraciones aceleradas en los últimos años, el peso del ajuste sobre la composición y estabilidad del empleo y la regresión de los salarios reales, junto a la inadecuación del avance tecnológico y la disposición de factores productivos, marcada contracción de la capacidad de inversión, y un reducido crecimiento del sector formal en los años ochenta, han incidido fuertemente en la expansión y en las nuevas orientaciones que viene adoptando la informalidad urbana.

Durante el período 1980-1987, el incremento del empleo en el sector informal ha alcanzado a un 56.1% de la población no agrícola, mientras el sector formal ha llegado solamente a 20.7%, dentro del cual el sector privado de empresas pequeñas alcanzó un 55.4% , las grandes empresas 3.3% y el sector público 32.4%. Las

^{30/} Véase. Carlos Franco. "Políticas Sociales, desarrollo, participación y concertación". Examen del proceso integral de deterioro de las variables sociales y algunas alternativas para los años noventa. Lima. 1988.

cifras de PREALC representan un promedio ponderado de la información de siete países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México y Venezuela).^{31/} Para 1980, la evolución del sector informal urbano como porcentaje de la PEA urbana alcanzó un 15.5% para Chile, 18.9 para México, 23.0% para Perú y 16.2% para Brasil.^{32/} El 44% de la población de Ciudad de México está ubicada en asentamientos informales, señala el PNUD en su informe sobre Desarrollo Humano para 1990.

De acuerdo a distintas interpretaciones, la informalidad constituye solamente una etapa del camino hacia la formalidad. Sin embargo, la actividad informal se expresa hoy, crecientemente, como una forma específica y heterogénea de actividad productiva que incorpora a sectores cada vez más numerosos de la población al actual proceso económico y social latinoamericano en momentos de severa crisis. Desde un punto de vista social la informalidad constituye una forma de vida, con sus propios mecanismos de organización política y cultural y con condiciones comunes de "reproducción social". Tiene una clara dimensión política en medida que se expande a través de formas "reivindicativas" o de ocupación progresiva de mayores espacios propios dentro de los vigentes sistemas nacionales de decisiones. Económicamente la informalidad ha demostrado un sostenido dinamismo y flexibilidad en su participación efectiva en procesos productivos de inversión y de consumo de acuerdo a múltiples exámenes de sus principales tendencias dentro de los sistemas de cuentas nacionales.

Los procesos informales muestran progresiva articulación por especialidad productiva y por sectores de actividad en el heterogéneo mundo urbano latinoamericano; mientras que su creciente magnitud y los sistemas de apoyo que comienzan a generarse tanto en la sociedad civil como en el sector público, se expresan tanto a través de la tendencia hacia la adecuación formalizadora por parte de algunos sistemas legislativos, como a través de la incorporación de sus capacidades productivas a la actividad económica. Todo ello lleva a la evidencia de la expansión de un proceso de "economía o empresariado popular" en rápida gestación y de incalculables consecuencias posteriores en la región.

Desde la perspectiva de formas empresariales la actividad informal se manifiesta indistintamente a través de:

^{31/} Véase. PREALC. "Urbanización y sector informal en América Latina, 1960-1980". La reciente publicación analiza como casos de estudio, cuatro países: Brasil, Chile, Colombia y México. Santiago, 1990.

^{32/} Véase. PREALC "Evolution of the labour market during 1980-1987". Working Paper. Santiago, 1988.

4.4.1. **Microempresas**, cuando se trata de pequeñas unidades productivas vinculadas generalmente a pocas líneas de comercio, servicios y luego de producción de bienes. Son frecuentemente subcontratadas por empresas mayores, formales o informales. Cumplen en escalas reducidas todas las funciones esenciales de la actividad empresarial. La micro empresa muestra reiterada vocación hacia ciertas formas de especialización comercial y productiva de bienes finales.

4.4.2. La **pequeña empresa** está definida principalmente por el número de operarios, con tendencia a incorporar personal con vínculos familiares y allegados o migrantes de común origen. Demuestra una rápida expansión tanto en medios informales como formales. Anualmente (a 1988) se crearon, por ejemplo, 400,000 nuevas micro y pequeñas empresas en México. En el Perú existen (1989) aproximadamente 380,000 empresas de estas características similares con capacidad comprobada de "acumulación" y crecimiento.

4.4.3. Las **formas asociativas de producción** como coopeativas o empresas autogestionarias, se definen principalmente por la apropiación social de los medios productivos. Se ubican preferencialmente en la pequeña empresa y muestran un rápido desplazamiento dentro el sector informal hacia actividades de transformación o manufactura.

La informalidad desde sus orígenes por naturaleza mantiene una relación asimétrica con los sistemas legales vigentes, observable con mayor énfasis en el campo de la legislación tributaria. En todo caso, su existencia y expansión se han convertido en caso destacado para el constante y debatido tema del derecho como condicionante del desarrollo. "A diferencia de lo que comúnmente se cree en América Latina, la importancia económica de los derechos de propiedad no reside --se señala-- en promover medios egoístas para beneficio exclusivo de sus titulares, sino en proporcionar incentivos suficientes para que le agreguen valor a los recursos, invirtiendo, innovando o combinándolos productivamente para (...) el progreso de toda la comunidad".^{33/} En términos generales el debate sobre la importancia de formalizar la informalidad o por el contrario usar dinamismos propios de la informalidad para impulsar crecimiento y formas más equitativas de expansión del llamado empresariado popular, viene trascendiendo los marcos estrechamente jurídicos para ser planteado hoy, con reiterada oportunidad, en medios vinculados a la programación económica y a las transformaciones sociales.

^{33/} Hernando de Soto ha realizado un análisis interpretativo, del sector informal en el Perú. Sobre el tema de derecho y desarrollo. Véase en particular el capítulo V 4.0. del libro "El otro Sendero, La Revolución informal", Instituto Libertad y Democracia. Editorial El Barranco. Lima - Bogotá 1987.

Informalidad y compensación, tienen estrechas interrelaciones, no solamente porque el universo social de ambas suele ser similar; sino porque diversas decisiones generalmente públicas, adoptadas en relación a la informalidad, pueden tener apreciables contenidos compensatorios. Un ejemplo de ello pueden ser recientes normas dictadas en el Perú para facilitar la titulación en registros públicos de la pequeña propiedad inmobiliaria, casi siempre ubicada en zonas urbanas marginales pudiendo convertirse, ahora, en garantía suficiente para pequeñas operaciones financieras, aplicables tanto a adquisiciones habitacionales, como a créditos hipotecarios para capital de trabajo en unidades productivas informales.

Junto a medidas de esta naturaleza, se vienen adoptando en diversos países de la región, decisiones destinadas a potenciar y estimular la actividad preferente productiva del sector informal urbano bajo formas de mecanismos promotores y cuentas especiales de financiamiento, formas de respaldo al derecho "espectacioso" de propiedad, concesiones de actividades productivas preferenciales, servicios de capacitación y apoyo a la investigación tecnológica aplicada, abastecimiento de insumos estratégicos, subcontrataciones estables de producción/insumo, promoción de inversiones a través de programas financieros concesionales, donde organismos no gubernamentales vienen colocando recursos y servicios, y apoyando indirectamente la organización gremial de grupos informales.

En los programas de compensación, en actual vigencia en la región, si bien no existen contenidos temáticos explícitos en relación a la informalidad, en cambio, las actividades compensatorias, demuestran voluntad manifiesta de utilizar positivamente mecanismos de la actividad informal en relación principalmente a actividades productivas, apoyo a la participación social y nuevas formas de generación de empleo.

V. SERVICIOS SOCIALES ESENCIALES

Los servicios sociales, están referidos principalmente a prestaciones individuales o colectivas, destinadas a satisfacer necesidades esenciales e irremplazables para la persona o la comunidad. En la región estos servicios tradicionalmente han sido prestados por el Estado en forma directa y gratuita en la mayor parte de los casos o a través de distintas formas de retribución de los usuarios. La dinámica económica y social de los últimos decenios ha determinado la ampliación del concepto de servicios sociales hacia atenciones de mayor complejidad y actualidad como aquéllas que hoy acompañan los procesos de rápida urbanización, modernización rural o renovadas formas de socialización, propias de grandes colectividades y de avanzados niveles de tecnología, como consecuencia de la complejidad y requerimiento de mayor

calidad de atención y progresiva incorporación de la modernidad a la vida social.^{34/}

El criterio restrictivo de servicios sociales básicos, alude principalmente a salud, salubridad, educación, vivienda y seguridad social mientras que la visión extensiva incluye servicios como transporte, comunicaciones, seguridad, administración de justicia y recreación, entre otros.

Las restricciones económicas ocasionales por la crisis de los años ochenta ha determinado una severa restricción del gasto social del Estado, dentro del cual, los sectores sociales de la administración, que precisamente tienen como responsabilidad central la prestación de servicios básicos, han sufrido, en promedio la mayor proporción de recorte presupuestal y de restricciones al gasto. En consecuencia, la crisis y los programas de ajuste económico han determinado una marcada carencia financiera y la regresión de índices sectoriales sociales, particularmente observables en alimentación, salud y educación expresados territorialmente a través de distintas limitaciones a procesos actuales de desarrollo regional interior.^{35/} Mientras que, por otro lado, es destacable la rápida expansión de la demanda de servicios básicos prestados por el Estado.

5.1. Capacidad redistributiva de los servicios sociales

Conviene destacar la alta capacidad redistributiva de los gastos en servicios como salud y educación a punto que considerados en algunas oportunidades como "formas no monetarias de distribución del ingreso", en medida de: i) su amplia cobertura poblacional, normalmente la más extendida del sector público, ii) el carácter esencial de las correspondientes prestaciones, iii) presencia difundida entre sectores de mayor depresión social y iv) la sostenida tendencia de la demanda a mayor especialidad de los servicios, como consecuencia de la modernización, productividad del

^{34/} Véase. Ministerio de Planeamiento y Coordinación de Bolivia. Subsecretaría de Política Social. Las Políticas Sociales Sectoriales, Concepción e Instrumentos. (Versión preliminar). La Paz. Julio 1990.

^{35/} Acerca del marco territorial de las políticas sociales y su vinculación con el desarrollo regional como un proceso necesariamente descentralizado, el estudio de Boisier y Silva contiene destacados aportes especializados.

Véase Sergio Boisier y Verónica Silva. "Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: Puntos de intersección para investigación y acción". ILPES-APPR 89/3. Serie ensayos. Santiago. 1989.

trabajo y nuevas necesidades como consecuencia de renovadas formas de vida colectiva.

La orientación del crecimiento hacia la reversión de los signos negativos de los principales agregados económicos durante la década de los años noventa, señala la importancia de la alteración en la base productiva, modificaciones en los sistemas redistributivos de la economía y alteraciones en la composición del consumo.^{36/} Los servicios sociales y el acceso de la población a bienes esenciales, se articulan con aquellas prioridades a través de algunos mecanismos concretos:

- a) Las posibilidades de expansión de **empleo e ingreso**, para la fuerza disponible de trabajo a través de mayores y mejores capacidades educacionales y la mayor satisfacción de necesidades de nutrición y salud, exceden las posibilidades actuales de disposición de la inversión. En este sentido, el establecimiento instrumental, a nivel de proyectos, del "**beneficio económico**" de inversiones y del gasto social corriente en materia de nutrición, salud o educación, tiene reconocida importancia estratégica en el corto plazo.^{37/}
- b) Respuesta positiva de los principales agentes sectoriales a necesarios mecanismos de consenso, **concertación** o acuerdo para la orientación y promoción del proceso productivo de servicios. Este propósito incluye principalmente a organizaciones sindicales y empresariales, productores y consumidores, y la red institucional representativa, tanto en medios urbanos como rurales.
- c) La expansión del **sector informal** requiere de la reorientación de las políticas de servicios sociales hacia los correspondientes grupos poblacionales a fin de apoyar los propósitos de organización, crecimiento de la producción y la productividad y de pautas de consumo de servicios e insumos requeridos por la actividad informal.
- d) Junto a diversos intentos por constituir orgánicamente una **autoridad social** en los países como forma de asegurar la presencia conjunta de las demandas sociales en el sistema de

^{36/} Véase Percy Rodríguez Noboa. "Factores dinámicos de crecimiento y acceso social a los servicios esenciales". RLA PNUD/ILPES. Brasilia. 1989.

^{37/} El informe 1980 del Banco Mundial, contiene un detenido análisis del beneficio económico de inversiones sociales en bienes y servicios básicos, como nutrición, educación y salud, referidos a casos nacionales de diversos países del mundo.

Véase World Bank. World Development Report 1980. Part II Washington, D.C. 1980.

decisiones del sector público y coordinar a las instancias de naturaleza social; todo avance en obtener coordinaciones y complementaciones a través de la **intersectorialidad** tiene consecuencias destacadas para los programas sociales de corto plazo.

- e) Procesos de descentralización y desconcentración de decisiones encaminadas a apoyar la **movilización y participación** sociales junto al reforzamiento de formas efectivas de contribución a la **autoridad local** o micro regional en programas de acceso a bienes y ^{38/}servicios esenciales y optimización de consumos masivos.

5.2. Salud

La problemática del sector salud en su última década, ha estado definida en **primer** lugar, por el énfasis de la interrelación causal y operativa, con la nutrición y el saneamiento. Los mayores deterioros en ambos subsectores, tienen marcada influencia sobre las "condiciones de salud" en la región.^{39/} En **segundo** término por severas restricciones financieras que ha soportado la salud en los presupuestos nacionales siguiendo la tendencia general de disposición del gasto social en la composición del gasto público, en **tercer** lugar son apreciables los esfuerzos sectoriales por establecer programadamente metas y aplicar los medios o instrumentos operativos para alcanzarlas a través de la optimización de su operación institucional. La salud en la región ha establecido como orientación central de su acción la cobertura de atención para todos el año 2,000.

Las estrategias elaboradas para alcanzar tales propósitos han enfrentado en los últimos años, obstáculos ocasionados por los incrementos demográficos, por la crisis económica de la década anterior y las implicancias concretas de la aplicación de políticas económicas recesivas y de alto costo social.^{40/}

^{38/} Un detenido examen de las perspectivas de procesos de descentralización y desconcentración y la formulación de una estrategia en torno a la descentralización de la política social, se encuentra en el estudio de Eduardo Palma y Dolores Rufián. "Los procesos de descentralización y desconcentración de las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional". ILPES-APPS. Brasilia. 1989.

^{39/} Véase Jorge Vivas Reyna. Recesión, ajuste económico y política de salud. ONP. UNICEF. Fedesarrollo. Bogotá. 1987.

^{40/} Véase Irene Klinger. El rol de la salud en la erradicación de la pobreza en América Latina. OPS/OMS. Bogotá. 1988.

Los esfuerzos nacionales y regionales de carácter sectorial desarrollados en los últimos años, dentro del contexto global de la crisis y de los tratamientos de emergencia con el fin de compensar las consecuencias más agudas de los déficits acumulados en salud y por extensión en alimentación y saneamiento, se han organizado a través de algunas áreas específicas que concentran la acción pública y en algunos casos el esfuerzo no gubernamental, como:

- a) Provisión de agua y saneamiento.
- b) Tratamiento de índices de mortalidad infantil y sus implicancias sociales más importantes.
- c) Priorización de los programas para enfermedades prevenibles por inmunización.
- d) Tratamiento social de la desnutrición, ponderando el uso de acciones intersectoriales.
- e) Los medios para llevar adelante programas establecidos en las áreas señaladas, han ponderado a los grupos más vulnerables de la población, buscando las vinculaciones institucionales que permitan actuar estratégicamente sobre factores de orden económico y social, a fin de incrementar los niveles de vida de mayor incidencia en la salud.

La estrategia definida por el sector salud, otorgan un lugar destacado a la descentralización y desconcentración de políticas y acciones que buscan "lograr una mayor adaptación y capacidad de respuesta a requerimientos cambiantes y específicos de grupos de población afectada por problemas socioeconómicos, ambientales y epidemiológicos comunes", a través de Sistemas Locales de Salud (SILOS) que ponderan aspectos como participación social, intersectorialidad, actualización de mecanismos de financiamiento y nuevos modelos de atención.^{41/}

Las principales prioridades definidas por el sector para la región para el cuatrienio 1987-1990, que responde a los severos deterioros de la salud durante todos los primeros años de la década, incluyen tres áreas programáticas: en primer lugar el desarrollo de la infraestructura de los servicios con énfasis en la atención primaria de salud, luego, atención a problemas prioritarios de salud en grupos más vulnerables, con un claro propósito compensatorio puesto en ejecución a través del sistema

^{41/} Véase OPS/OMS. Desarrollo y Fortalecimiento de los Sistemas Locales de Salud. Washington, D.C. 1989.

de servicios de salud y finalmente marcado énfasis en aspectos institucionales para llevar a cabo los propósitos anteriores.^{42/}

5.3. Educación

La actual problemática del sector educacional incluye, en adición a sus responsabilidades frente a la crisis social de América Latina y el Caribe, múltiples actividades definidas y relevantes que es preciso mencionar.

En forma paralela a los declinantes niveles de vida en el último decenio, la educación predominantemente a cargo del Estado no ha podido superar en su funcionamiento regular, las desigualdades externas al sector, provenientes en su mayoría del deterioro de las condiciones económicas y sociales de estudiantes y maestros y de sus correspondientes alcances familiares y vecinales expresados en torno a la escuela. Adicionalmente, el sistema educativo posee una sólida infraestructura y una base organizativa y de movilización capaz de facilitar la relación efectiva entre políticas públicas y propósitos colectivos, disponiendo como consecuencia de capacidades propias para actuar en apoyo de políticas y acciones de promoción social, con remarcados cumplimientos cuando están orientados hacia sectores más necesitados de la sociedad.

En consecuencia, la caracterización actual de la educación en la región muestra con claridad la coincidente acumulación sistémica de serias limitaciones en el cumplimiento de los fines y los objetivos sectoriales, con el estancamiento del crecimiento económico y la profundización de la inequidad social.^{43/} En efecto, la actividad educacional muestra:

- a) Persistente incidencia del **analfabetismo** que afecta a grupos de mayor pobreza, destacando la gravedad del analfabetismo juvenil y el de los niveles rurales.
- b) Expansión de la **preescolaridad**, fracaso escolar, deserción prematura, y retroceso en la cobertura y el acceso a niveles **primarios y medios**.

^{42/} OPS/OMS. Resoluciones de la XXII Conferencia Sanitaria Panamericana. Washington, D.C. 1989.

^{43/} Véase. Juan Carlos Tedesco. La crisis y las perspectivas de la educación en América Latina (mimeo). 1989. El documento incluye un preciso análisis de la realidad educativa regional y traza las líneas centrales sobre educación y desarrollo y sus opciones a futuro.

- c) Mayor demanda de **centros públicos** de enseñanza para sectores intermedios de la sociedad que han perdido capacidad de asumir **costos escolares**.
- d) Consecuentemente mientras que los servicios del Estado tiende a **masificarse**, la oferta educativa no pública es cada vez más **elitista**.

Al mismo tiempo, se observa el impacto de la crisis sobre el complejo tema del deterioro cualitativo de los servicios educacionales, estrechamente ligado a los menores niveles del presupuesto público sectorial dentro de la composición del gasto social. Existen reconocidas dificultades en relación a la obsolescencia curricular contenidos del aprendizaje y evaluación del rendimiento escolar junto a carencias de infraestructura, equipos, materiales pedagógicos y limitaciones en la formación de base del personal y en programas supletorios de capacitación.

La distribución interna de los presupuestos educacionales no permite la superación de este tipo de obstáculos que por el contrario vienen generando negativos efectos multiplicadores sobre la calidad y pertinencia de los contenidos de la educación, en una etapa crítica para la sociedad en su conjunto.

Un aspecto de especial interés, desde el punto de vista de la reversión de la crisis y el planteamiento de transformaciones económicas y productivas por una parte y alteraciones sustantivas en el proceso social de los años noventa y siguientes, es el papel protagónico que le toca jugar al sistema educativo frente a nuevos requerimientos, precisados a través de múltiples responsabilidades como:^{44/}

- i) factor impulsor de renovados conocimientos, valores y comportamientos colectivos para renovadas exigencias del futuro previsible,
- ii) reiterada responsabilidad de canal estratégico de movilidad y articulación social,
- iii) agente de investigación científica y desarrollos tecnológicos aplicados para renovados sistemas productivos,
- iv) formación de habilidades y conocimientos para recursos humanos compatibles con procesos económicos que puedan y sean compatibles con el incremento de la absorción productiva de la fuerza de trabajo,

^{44/} Véase. Fernando Riemers. Deuda externa y financiamiento de la Educación. Su impacto en Latinoamérica. UNESCO. Santiago. 1990.

- v) transmisión de valores y patrones culturales para los esfuerzos por preservar y expandir la identidad cultural de subregiones y países.

Con fines de precisar requerimientos concretos de los programas sociales de corto plazo, es preciso destacar dentro la compleja problemática sectorial:

5.3.1 Necesidad de apoyar programas educacionales con mayores **impactos compensatorios** en las nuevas demandas sociales diferenciadas selectivamente para grupos-objetivo con mayores necesidades.

5.3.2 Promoción de **formas participativas** en la respuesta de la comunidades beneficiarias a programas o proyectos de emergencia. La **movilización** local alrededor del núcleo escolar puede cumplir destacadas funciones compensatorias.

5.3.3 La capacidad organizativa del sector, su amplia cobertura y distribución territorial, pueden jugar un papel importante en la "logística" de **ejecución de programas** de compensación, como sucede en algunos países de la región.

5.3.4 La formación de **recursos humanos** para las demandas producidas por modificaciones del sistema productivo, tiene aplicación también en el corto plazo, a través de apoyo oportuno a la capacitación de recursos humanos para la micro o pequeña empresa y las formas emergentes de empresariado popular; así como para la expansión de consumos internos prioritarios.

Conviene señalar finalmente que las consideraciones sectoriales, particularmente en los casos de salud y educación, vienen alcanzando crecientemente mayores responsabilidades estratégicas en la ejecución de programas de compensación. El examen de los casos nacionales más recientes a través de la conformación institucional y ejecución de actividades de nuevos fondos sociales o fondos de inversión, confirma aquella observación.

POLITICAS DE AJUSTE Y FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL*

William Mc Greevey**

* Versión no corregida por el autor. Las opiniones expresadas en este documento pueden no coincidir con las de la Organización.

** Jefe, Unidad de Salud y Nutrición, Banco Mundial, Washington DC, Estados Unidos.

POLITICAS DE AJUSTE Y FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL

Me gustaría aprovechar esta oportunidad para presentar algunas impresiones personales sobre el debate interno en el Banco Mundial sobre cómo apoyar a los programas sociales y respecto a la función que podrían tener los Fondos de inversión social en la lucha contra la pobreza en los países latinoamericanos.

El Banco Mundial ha apoyado y apoya al Fondo Social de Emergencia de Bolivia desde hace más de cuatro años y también, al Fondo de Inversión Social, de ese país. Además, hemos tratado de apoyar Fondos semejantes en Guatemala y Honduras; hemos estudiado el caso salvadoreño, y en Panamá y otros países sudamericanos hemos tenido contacto con los grupos que están preparando Fondos sociales. Es decir, que el Banco ha apoyado estos esfuerzos que se hacen en la lucha contra la pobreza.

Pese a ello hay ciertas razones por las cuales existe un debate interno en el Banco Mundial sobre estos Fondos de inversión social.

La estrategia de reducción de la pobreza, presentada en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990 del Banco Mundial, se centra en alcanzar una igualdad de oportunidades y aceptar la desigualdad de resultados. Eso quiere decir que queremos apoyar programas que podrían, en una u otra forma, ofrecer a todos los individuos al comenzar su vida o durante las primeras etapas de su vida, iguales oportunidades de educarse, de tener buena salud. Esa oportunidad no debe estar ligada a la posición de su familia en la escala social, ni en el hecho de no ser indígena, o de pertenecer a la población urbana. Es decir, todos deben tener, al comienzo de la vida, iguales oportunidades. No creemos, en cambio, que el gobierno deba igualar los resultados, esto es asegurar a todos el mismo ingreso, por ejemplo.

Es importante señalar este punto de diferencia entre oportunidades y resultados porque los programas pueden ser analizados desde la óptica de si sirven a uno u otro de estos objetivos. Si uno toma en cuenta la igualdad de oportunidades, debe focalizar los recursos del gobierno en familias pobres y, sobre todo, en sus hijos cuanto más jóvenes sean. Por ejemplo, proveyendo servicios materno-infantiles, aun antes del nacimiento de los niños, se crea una importante diferencia en su capacidad eventual de sobrevivir y tener éxito en la vida. La madre desnutrida no funciona bien durante el embarazo y en el momento del parto. A veces olvidamos que si no concentramos los recursos disponibles en las necesidades que sirven para igualar oportunidades perdemos la capacidad de ofrecer programas adecuados a los grupos que realmente necesitan el apoyo del gobierno.

Entre diversos ejemplos que han sido citados en esta reunión quiero recordar los hogares de bienestar infantil en Colombia, los programas de nutrición infantil, los cupones ofrecidos en los programas jamaquinos a través de los servicios y clínicas materno-infantiles, el programa de suplementación alimentaria del nordeste del Brasil. Los miembros más jóvenes de la sociedad son los que mejor pueden aprovechar los programas orientados a igualar oportunidades.

Hay barreras que hacen difícil igualar oportunidades como ministerios sociales muy débiles, que no saben cómo ni dónde actuar, ni tiene los recursos necesarios para suministrar estos servicios sociales. Hay funcionarios públicos que tienen su propia agenda que a veces no incluye el dirigir los recursos a los grupos más pobres, sino servir a las necesidades de los beneficiarios de la clase media, que en los últimos treinta o cincuenta años, en América Latina, han recibido los beneficios financiados por el Estado. Los gobiernos han servido las necesidades de estos grupos, a pesar que los más pobres y más necesitados se encuentran en las áreas rurales. Estos no pueden provocar el impacto sobre la vida política que causan los medios urbanos.

¿Cómo pueden mejorarse los programas sociales? Para igualar oportunidades, primero hay que fortalecer los ministerios sociales, mejorar su eficiencia y su productividad. Los Fondos de inversión social pueden distraer recursos de las necesidades de reforma y reestructuración de los ministerios. Fortalecer estos ministerios será aún más difícil si los recursos disponibles pasan a través de mecanismos que están fuera de los ministerios.

Es necesario, además, dirigir los recursos a los grupos necesitados a través de los mismos proveedores de servicios, esto es, de los funcionarios públicos que han estado acostumbrados a servir cierto interés. En varios países, el 80% de los empleados del Ministerio de Salud están trabajando en hospitales y solamente 20% lo hace fuera de ellos, en los lugares donde se ofrece salud básica. Cómo podemos decir que estos funcionarios públicos realmente sirven a los intereses de los grupos más necesitados?

Lo mismo sucede con la educación superior, donde más del 80% de los beneficiarios son de áreas urbanas. Los Fondos de Inversión Social tienen como objetivo contribuir a proveer la infraestructura esencial para servicios sociales. Pero por ejemplo en el exitoso caso boliviano, un problema que se repitió en cada fase fue la imposibilidad de dirigir una buena porción de sus inversiones a los servicios sociales. El Banco trató de ayudar con asistencia técnica para alcanzar la meta de que 25% de los gastos se destinara a infraestructura del tipo de puestos de salud y salas de clase en áreas rurales. Nunca se llegó al 6%. Es decir, que no resulta fácil, a pesar de las mejores condiciones de contratación, dirigir estos recursos hacia donde se los necesita.

Entre los posibles beneficios de un Fondo de Inversión Social está el que se pueden movilizar recursos adicionales, aun cuando hay que tomar en cuenta no solamente lo que fue movilizado sino lo que podría haber sido obtenido a través de los ministerios tradicionales de salud y educación. En Jamaica, lo que se llama un "social well-being program" ha generado ciertos recursos adicionales, con una visión global de las necesidades del sector.

Si realmente se pretende extender los servicios a los grupos más pobres, hay que reestructurar los ministerios sociales. En varias ocasiones se ha estimado que esa extensión no sería financiable con los recursos que ya existen. Carmelo Mesa-Lago sostiene que si se extiende en Colombia el servicio de seguro social a todos los posibles beneficiarios hoy excluidos, el costo sería equivalente a casi 40% del producto interno bruto. Vale decir sería imposible financiarlos a través de un impuesto o contribuciones sociales. Es un ejemplo extremo.

Pero en varios de los países de Centroamérica hay hasta 60% de los grupos rurales que no tienen acceso a servicios de salud; donde gran parte de la población rural tiene acceso a escuelas que casi no sirven, donde el maestro aparece dos días a la semana, donde el ausentismo no provoca costo al maestro; donde no hay mecanismos para asegurar un desempeño adecuado en el ofrecimiento de estos servicios.

Hay que pensar en una reestructuración que quite servicios gratuitos a grupos de clase media y reasigne esos recursos del gobierno a los que realmente lo necesitan, es decir, a los pobres que, en este momento, en varios de los países de la región, no reciben subsidio de los servicios sociales. Esto implica, entre otras cosas, recuperar lo que cuestan algunos servicios mediante el pago efectuado por los mismos beneficiarios, como los que se benefician de la educación superior, los que reciben servicios curativos en los hospitales, y también de los que reciben beneficios de la seguridad social. En este caso, da la impresión que están pagando cuando, en realidad, el programa se financia a través de recursos del tesoro de los países, recursos pagados por los impuestos de toda la población. Focalizar en los pobres a través de bonos, becas y otros mecanismos ya experimentados en algunos países de la región, tal vez sea una manera de transferir el subsidio desde los grupos medios a los grupos que realmente lo necesitan.

En otros casos, y aquí entro en lo que está en debate, hay que crearle competencia al sector público en la producción y la prestación de servicios, sea a través de organizaciones no gubernamentales o del sector privado con ánimo de lucro.

Para finalizar, ¿cuál es la utilidad de los Fondos de Inversión Social para contribuir a reestructurar los programas sociales frente al desafío de la pobreza, sobre todo en las áreas

rurales? Ellos plantean el riesgo de distraer recursos del objetivo básico y demorar el momento en que un gobierno enfrenta la necesidad de reestructurar sus programas sociales; pero es posible que puedan movilizar recursos adicionales para reducir la pobreza y si estos recursos son utilizados en la forma correcta, entonces los Fondos pueden ser un instrumento.

La reestructuración de la prestación de servicios abre espacio al sector privado y, en cierto modo, los Fondos de Inversión Social también abren este espacio. No se sabe todavía qué papel pueden jugar en este sentido, pero sí que ellos deben funcionar con una visión global de las necesidades del país.

Dentro del Banco Mundial no va a tener paso fácil, en el futuro, el apoyo a Fondos de Inversión Social. Quienes quieran crearlos tendrán que justificarlos a base de la capacidad que muestren para ayudar en este proceso de reestructuración de las funciones sociales del gobierno y para la tarea de entregar subsidios y ayuda a los grupos que realmente lo necesitan.

En el Banco Mundial se van a cuestionar aquellos programas que se dirigen a los empleados y a la fuerza de trabajo y a aumentar en una u otra forma el pago a los adultos y no a los niños que necesitan apoyo.

En la medida en que las actividades del Fondo se orienten a crear infraestructura del tipo que debe ser estudiado con sus costos y beneficios como otras inversiones en infraestructura también se va a cuestionar la función del Fondo de inversión social.

En conclusión, hay un fuerte debate interno en el Banco Mundial, donde algunos quieren fortalecerlos porque creen que podrían servir a estos objetivos, mientras otros quieren identificar paso tras paso si realmente están sirviendo a los objetivos generales de mejorar la focalización de los servicios en los grupos necesitados.

Esto, en breves términos, es más o menos un resumen del debate que tenemos sobre este asunto y lo quiero revelar porque creo que esta información puede ser útil a los que pretenden establecer Fondos de Inversión Social.

**EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y LOS
FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL***

Robert Kestel**

* Versión no corregida por el autor. Las opiniones expresadas en este documento pueden no coincidir con las de la Organización.

** Jefe, División de Educación y Salud, Departamento de Análisis de Proyectos, BID, Washington DC, Estados Unidos.

EL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO Y LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL

Quisiera hacer un pequeño recuento de la relación que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha tenido con los Fondos de Emergencia social.

Conviene recordar que el Banco fue creado para financiar proyectos de inversión, al igual que el Banco Mundial. Esto es lo que normalmente hace. Todos los economistas tenemos nuestras propias interpretaciones de lo que es una inversión y si bien algunos discrepan con la definición del recurso humano, en cierta forma estaba incorporado como campo de inversión.

El BID fue pionero en el campo de las inversiones en los sectores sociales durante los sesenta. Primero se actuó en agua potable, después en educación luego --en los años setenta-- en salud y, más recientemente, en los ochenta, en microemprendimientos, microempresas, pequeños proyectos.

A través del tiempo, el Banco, como cualquier institución ha ido perfeccionando sus metodologías, sus políticas, sus procedimientos y se ha organizado en líneas sectoriales.

Cuando el BID recibió el primer proyecto del Fondo Social de Emergencia de Bolivia, se apreció que él no cabía en la estructura tradicional del Banco. Casi por casualidad se lo destinó al área de desarrollo urbano, simplemente porque en esa área se estaban manejando proyectos llamados globales de obras múltiples que cubrían ciertas inversiones multisectoriales. Por definición "desarrollo urbano" involucra inversiones multisectoriales pero, en verdad, muchas de estas operaciones --inclusive la operación de Bolivia-- no caen perfectamente en esa clasificación. Inclusive cuando, en 1988, se realizó una segunda operación con el Fondo Social de Emergencia de Bolivia seguía la indefinición y, consecuentemente, los problemas que provoca dentro de la estructura del Banco.

En el mismo año empezamos a afrontar una situación similar en Guyana. Vamos aprendiendo poco a poco y creo que hemos ganado cierta experiencia. Hemos comprendido la dificultad de enfrentar el desafío que presentan estos Fondos y estamos contratando especialistas y organizándonos en grupos de trabajo para enfrentar tal desafío.

También hemos aprendido en Guyana y, más recientemente, en Nicaragua que, en las etapas iniciales de los Fondos de Emergencia Social, es conveniente empezar lenta pero seguramente. Financiamos la creación o consolidación de una unidad ejecutora para desarrollar las guías metodológicas de operación en los sectores en que va a actuar el Fondo.

El Banco está trabajando simultáneamente en varios otros países: en El Salvador, en Guatemala, en Haití, en Uruguay y en Venezuela. Estos dos últimos son variantes muy distintas de los Fondos Sociales de Emergencia. Y aquí quiero recordar el dicho de George Bernard Shaw cuando decía que todas las generalizaciones están equivocadas con la posible excepción de ésta. Uno empieza a generalizar con estos Fondos cayendo en la trampa porque, en realidad, no son generalizables.

Cuáles son las lecciones principales que hemos obtenido de estos Fondos? Primero, que debe lucharse porque estén conceptualmente bien pensados. Establecer un Fondo Social de Emergencia es admitir que el gobierno no funciona, que algo está mal; es un rechazo a lo existente, porque es corrupto, ineficiente, está mal pagado, no funciona, etc. Es una crítica al gobierno o a los ministerios de línea. A la vez, hay que reconocer que los gobiernos están gastando una fortuna en servicios sociales, entre 10 y 20% de su PIB en educación, salud, nutrición y seguridad social y que se está sacando poco provecho de esos gastos. Entonces viene la crisis, se examina la situación y se decide que la administración no sirve, que no podemos utilizar los mecanismos tradicionales para realizar lo que se quiere hacer; se necesitan unidades ejecutoras nuevas, porque las existentes no funcionan adecuadamente.

Hay que examinar entonces las fallas del gobierno y tomar medidas para corregir las deficiencias. Si no se ataca eso se cae en la trampa de tener un proyecto sin destino para después de cierto tiempo, volver a lo mismo. Entonces, hay que examinar las deficiencias del sistema existente y ver qué se puede hacer para corregirlas.

La segunda lección, ya mencionada, tiene que ver con el dimensionamiento del primer proyecto. Este debe ser razonable. El Banco puede responder rápidamente cuando hay un buen ejecutor, no toma mucho tiempo preparar una segunda vuelta. Pero es difícil preparar un proyecto muy grande cuando no se tiene una unidad establecida y probada.

Para concluir, aunque los Programas Sociales de Emergencia no son vistos generalmente como préstamos sectoriales, o programas sectoriales, o préstamos de programas, en el futuro habrá condiciones para que se corrijan las deficiencias de los ministerios de línea.

En resumen, creo que puede decirse que los Fondos Sociales de Emergencia son herramientas adecuadas para atacar problemas específicos en situaciones de ajuste. Pero no son una panacea. En el Banco están encontrando más y más resistencia por los problemas conceptuales. Yo no creo que sea una solución para todos los países, si no aportan recursos adicionales. Puede ser que sólo traiga una mayor capacidad ejecutora de proyectos y una capacidad

de generar y promover proyectos, lo que no es despreciable. Pero hay que examinar cuidadosamente que se espera de la herramienta.

En general el Fondo Social de Emergencia tiene que desaparecer, porque conceptualmente la emergencia no puede existir indefinidamente.

También tengo dudas en cuanto al papel que juegan los Fondos de Inversión Social, como establecimiento permanente y a su relación con los ministerios de línea. En el caso de Uruguay se entiende perfectamente el papel del Fondo: se ha detectado que las políticas del pasado han producido un problema específico. Atacar ese problema con un Fondo Social que va a desaparecer, a la vez que se busca corregir las deficiencias que han producido el problema, es entendible. Pero todavía no tengo claro el papel de un Fondo de Inversión Social de largo plazo y no entiendo suficientemente los planteamientos de Venezuela y Chile.

La experiencia de los Fondos sociales ha sido muy interesante y el Banco viene aprendiendo. Sobre esta moda, que lo es en el mejor sentido de la palabra, hubo una experiencia muy exitosa, que automáticamente quiere aplicarse en otros países, en otras circunstancias. La experiencia de Bolivia no es totalmente transplantable o replicable. Hay que adaptarla país por país, pero espero que las otras experiencias sean exitosas.

INVERSION SOCIAL EN GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS *

* Extractos del documento "Social Investment in Guatemala, El Salvador y Honduras", preparado por el Banco Mundial. Traducción no oficial. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

I. RESUMEN DE LAS DISCUSIONES

A. Introducción

Los indicadores sociales en Guatemala, El Salvador y Honduras se encuentran entre los peores de América Latina, reflejando problemas estructurales profundamente enraizados que han sido descuidados en el pasado y que fueron agravados por la severa crisis política y económica que afectó a la región de Centroamérica durante la última década. En años recientes, los gobiernos de estos países han tomado conciencia de la necesidad de incrementar sus esfuerzos para aliviar la pobreza, tanto como objetivo de desarrollo como medio para alcanzar una solución duradera a las tensiones políticas y sociales persistentes en la región. En tales circunstancias, cada gobierno ha iniciado reformas del sector social y ha comenzado a implementar nuevos mecanismos para mejorar la entrega de servicios sociales.

El Taller sobre Superación de la Pobreza ^{2/}, organizado en el contexto de un grupo consultivo, proporcionó a estos los tres gobiernos centroamericanos la oportunidad para informar a la comunidad donante internacional acerca de sus nuevos programas de superación de la pobreza, y permitió un intenso intercambio de puntos de vista y de experiencias entre los participantes respecto a los problemas de superación de la pobreza en Centroamérica. Por primera vez, se invitó a representantes de las ONG. El informe del Banco sobre Inversión Social en Guatemala, El Salvador y Honduras sirvió como documento general de referencia para el Taller. Además, cada una de las tres delegaciones distribuyeron por separado un conjunto de documentos que describen las estrategias y planes de sus gobiernos en el sector social para superar la pobreza.

C. Fondos de Inversión Social

Durante las discusiones sobre Fondos de Inversión Social surgieron varios importantes problemas y preocupaciones relativos a:

- i) los objetivos que motivan la creación de un Fondo,
- ii) el diseño de los Fondos para alcanzar dichos objetivos,
- iii) el rol de las agencias donantes y de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Las presentaciones nacionales proporcionaron ejemplos de cómo abordar estos aspectos.

^{2/} Realizado en París, los días 28 y 29 de junio de 1990.

Sobre los objetivos de los Fondos

Es importante clarificar si un Fondo es visualizado como una medida de emergencia para mitigar el impacto a corto plazo de otras políticas de ajuste sobre los pobres o si se lo crea con el propósito de aliviar la pobreza estructural, independientemente de otras medidas de política económica. El enfoque del Fondo debe estar relacionado con la situación específica del país poniendo mayor énfasis en la mitigación de los costos del ajuste en aquellos países que están aplicando severos programas de ajuste. De este modo, en Honduras y El Salvador que han adoptado programas de ajuste mayores, los Fondos han sido diseñados como Fondos de Emergencia Social basados en el modelo boliviano, mientras que el Fondo guatemalteco se centra en la superación de la pobreza estructural en zonas rurales.

Los Fondos no deben ser demasiado ambiciosos en sus objetivos. La experiencia en otros países indica que ellos han sido instrumentos exitosos para financiar, evaluar y supervisar proyectos pero, en opinión de los participantes, no hay experiencia comprobada respecto a la ejecución de programas sociales, a la recuperación de costos y a la ejecución de proyectos. Para que un Fondo se centre en problemas de pobreza a más largo plazo, debe desarrollar una capacidad de entrega de servicios sociales que eventualmente debe incumbir a ministerios específicos.

Un peligro potencial de la creación de Fondos es que conduzca a la proliferación de instituciones competitivas y le reste atención y esfuerzo a la implementación de reformas institucionales fundamentales a nivel ministerial. Esto puede evitarse vinculando los programas del Fondo a otros paralelos y complementarios de reforma institucional.

Los Fondos pueden jugar un papel útil como instituciones de "vanguardia" para la reforma social, proporcionando ejemplos y generando experiencias que pueden ser incorporados en la reformulación y reestructuración de otras instituciones públicas. Sin duda, la experiencia adquirida en la utilización de procedimientos sencillos y proyectos pilotos llevados a cabo por varios de los Fondos de los países de Centroamérica proporcionan buenos ejemplos para reformas ministeriales.

Aspectos del diseño de los Fondos

Al diseñar los Fondos es importante asegurar que la ayuda proporcionada alcance a los segmentos más necesitados de la sociedad, especialmente si la asistencia del Fondo se orienta por la demanda y se reconoce que los segmentos más necesitados son a menudo los menos capaces de hacer oír sus demandas. Como lo demuestran los Fondos centroamericanos este problema puede manejarse a través de criterios de selección de proyectos que

incluyan disposiciones específicas para focalizar en ciertas poblaciones objetivos. Por ejemplo, los Fondos de Guatemala y de Honduras focalizan su atención en áreas de pobreza rural, mientras que el Fondo salvadoreño se centra en los pobres del sector urbano.

La modalidad de financiamiento del Fondo es importante pero no debe influir en su diseño y debe depender básicamente de las prioridades del país. En otras palabras, un Fondo no debe ser diseñado para centrar solamente su atención en proyectos productivos en vez de considerarse como un vehículo para transferencias de bienestar social, simplemente porque se financia a través de préstamos más que por donaciones. Los participantes comentaron que el financiamiento a través de donaciones es claramente la modalidad de financiamiento preferida, pero generalmente debiera incluirse algún financiamiento por medio de préstamos. Cualquier plan de financiamiento de un Fondo que incluya recursos externos también debe incluir compromisos financieros de contraparte del país receptor.

El rol de los donantes y de las ONGs

Un propósito esencial de los Fondos es asegurar una mejor coordinación de las actividades de las ONGs de lo que ha sido el caso a través de instituciones públicas existentes. Con el tiempo podrá apreciarse cuán exitosos han sido los Fondos en Centroamérica a este respecto.

Se puso en duda si la capacidad de seguimiento de los donantes mejoraría o se reduciría a medida que su asistencia sea canalizada a través de los Fondos en vez de serlo directamente por instituciones gubernamentales existentes. La impresión general que surgió de las discusiones fue que el seguimiento a través de los Fondos puede ser más eficiente que el realizado por donantes individuales.

¿Se requiere asistencia adicional de los donantes para la creación de Fondos o simplemente se necesita redistribuir los proyectos desde los ministerios a instituciones más descentralizadas y, por lo tanto, sólo se requiere reasignar la asistencia? En los países considerados en la reunión los proyectos de los Fondos difícilmente podrán sustituir programas de nivel ministerial, por lo cual son necesarios recursos adicionales.

D. Resumen de las discusiones de las ONGs

Se solicitó a los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras que invitaran, según su criterio, a representantes de los ONGs a participar en el Taller; una delegación donante también incluyó a un representante de ONG. Luego de las sesiones plenarias se realizó por separado una reunión para discutir problemas específicos relativos a las ONGs.

Un miembro de la delegación de Guatemala hizo un resumen sobre las principales agrupaciones de ONGs en Guatemala y señaló las profundas divisiones que existen entre éstas. La preocupación central de las ONGs guatemaltecos respecto del Fondo es la pérdida potencial de independencia política. En otras palabras, temen que los reglamentos del Fondo reduzcan su campo de acción. Para disminuir este peligro inicialmente habían solicitado estar representados dentro del Comité del Fondo, pero posteriormente expresaron su deseo de ser incluidos en un Comité Asesor que incluye a las cuatro principales agrupaciones de ONGs del país.

El delegado salvadoreño presentó el programa de una ONG específica que está principalmente abocada a la obtención y distribución de material médico de países donantes y que se ha vuelto progresivamente activo en la entrega de servicios a los grupos pobres. Las divisiones entre las ONGs de El Salvador parecían ser menos severas que en el caso de Guatemala.

Donantes europeos expresaron que las ONGs no habrían sido consultadas suficientemente durante el período en que se crearon los Fondos. La delegación guatemalteca objetó esta crítica. Se produjo un acalorado debate sobre el tema de la adecuada interacción que debe existir entre las ONGs y los Fondos. Se señaló que sería inapropiado que las ONGs fuesen representados en los Comités de los Fondos en vista de los conflictos de interés que surgen cuando una ONG ejecuta proyectos para el Fondo y simultáneamente tiene voz y voto en el Comité que aprueba tales proyectos.

REFORMAS A LOS SISTEMAS OFICIALES DE ENTREGA

Las circunstancias particulares de Guatemala, El Salvador y Honduras deben analizarse conjuntamente con las experiencias de otros países para diseñar un programa de reforma de las políticas, procedimientos y sistemas de entrega de los gobiernos. Debido a las diferencias existentes entre estos tres países, las soluciones no pueden ser idénticas.

La inversión social debe incrementarse de los muy bajos niveles que prevalecen actualmente. Para lograr una disminución de los conflictos internos en Guatemala y El Salvador deberían orientarse algunos gastos de seguridad a los sectores sociales,

revirtiendo la tendencia de la última década. Guatemala tiene intenciones de incrementar la proporción del gasto social en el presupuesto de 24 a 30%. Otros países deberían seguir esta línea.

Pero sólo mayores recursos financieros no bastan. Aun cuando hay recursos disponibles, los ministerios son incapaces de utilizarlos debido a demoras en los procedimientos y otras ineficiencias. Por ejemplo, Bolivia que tiene prioridad para recibir recursos, tiene casi un billón de dólares de ayuda sin utilizar. En 1986 los ministerios de educación y salud de Guatemala no podían gastar más de un cuarto de su presupuesto, y un programa de asistencia internacional para rehidratación oral de niños gastó sólo 25% de su recursos durante el período programado. Para mejorar esta situación resulta esencial la descentralización y la mejoría de las técnicas de gestión en el sector público.

Ahora se reconoce por los tres países que algunas de sus ineficiencias derivan de una excesiva y generalizada centralización. En algunos casos hay solamente una sola persona en todo el país que puede cambiar los equipos o las asignaciones. Guatemala ha dispuesto que 8% del ingreso ordinario del gobierno se entregue a las 330 municipalidades para que lo destine a inversión de capital. Honduras muy probablemente promulgará una ley que dará nuevas responsabilidades y fuentes de financiamiento a las municipalidades. La experiencia de estos tres países muestra que los ministerios no son eficientes en la ejecución de proyectos y que es mejor dejarlo a entidades locales o contratistas privados. Los ministerios deben dictar normas y reglamentos, proporcionar las asignaciones y luego dejar que sean las agencias que están más cerca de los beneficiarios la que se ocupen de los detalles del trabajo y la ejecución.

Se señala a veces que las municipalidades tienen poca experiencia de gestión. Pero esto, a su vez, se debe en gran medida a que no se les ha dado la oportunidad de diseñar o ejecutar proyectos. Colombia ha mostrado que municipalidades moribundas pueden resurgir y ser eficaces si se les dan fondos y responsabilidades. Las propuestas de entrenamiento para el personal municipal deben generalmente acompañar a estos esfuerzos de descentralización.

Al solicitar a las comunidades locales que sugieran programas, los ministerios pueden a menudo obtener una visión mejorada de las necesidades más urgentes de la población. Sin embargo, programas de este tipo orientados por la demanda, tienen ciertas limitaciones. Dan ventaja a las comunidades más articuladas y activas y éstas son generalmente urbanas y de mayor educación; en cambio, las comunidades analfabetas en áreas remotas tienen dificultades en articular sus demandas. Además, las experiencias de India, Chile y otros países han demostrado que las élites rurales pueden desviar programas destinados a los pobres de ese sector. Esto subraya la necesidad de una supervisión global por

los ministerios (pero no la ejecución) mediante normas, procedimientos, seguimiento y auditorías para asegurar que los recursos vayan a los más necesitados. Las ONGs pueden ser utilizadas por los ministerios para ayudar en la articulación de las necesidades de los pobres rurales.

Para corregir errores de exclusión (por los cuales demasiada gente que habita en áreas remotas es dejada a un lado), así como de inclusión (demasiados beneficios sociales son acaparados por la clase media urbana) se requiere la clara definición de áreas y/o grupos objetivos. Esta definición de grupos objetivos puede tomar varias formas:

a) Los países pueden definir el padrón del gasto social para asegurar que mayores recursos vayan a los sectores más utilizados por los pobres. Esto significa reasignar gastos marginales de educación universitaria a educación primaria y parvularia, de hospitales y medicina curativa a centros rurales de salud, y de medicina preventiva de áreas urbanas a áreas rurales.

b) Los países pueden focalizar en áreas que se sabe sufren privaciones: poblaciones marginales, áreas rurales remotas, distritos donde la nutrición es pobrísima. Esto puede ser costo-efectivo. Modalidades alternativas de identificar el grupo objetivo, por ejemplo mediante la determinación del nivel de ingreso, pueden ser caras, consumen tiempo y pueden ser viciadas debido a la corrupción.

c) Para identificar niños que se encuentran debajo de las normas antropométricas, que están en una urgente y clara necesidad de mayor nutrición, puede utilizarse el peso y la altura.

d) Crea mayor cantidad de productos alimentarios puede canalizarse a través de escuelas primarias y centros primarios de salud.

e) A través de encuestas se pueden identificar áreas-objetivo que requieren atención especial, tales como aquellas que sufren deficiencias de hierro y yodo, presentan mayor infección intestinal (indicando a la vez agua insegura), o aquellos con un bajo insumo de calorías.

Es vital disponer de buenos sistemas de información tanto a nivel nacional como de proyectos. Actualmente los tres países enfrentan muy serias dificultades debido a que hay pocos datos sobre la extensión de los problemas o la eficacia de las diferentes soluciones. La creación de sólidos sistemas nacionales de información no sólo permitirá enmarcar de manera más apropiada los problemas y los grupos-objetivo. Además proporcionará los medios para el seguimiento del impacto de nuevas políticas y proyectos. Una propuesta de proyecto sobre reestructuración del sector social financiada por el Banco en El Salvador podría incluir una encuesta

para la medición de los estándares de vida utilizando sistemas computarizados y equipos de campo para reunir y procesar los datos sobre indicadores sociales de manera rápida (en un par de meses en vez de un par de años). El Fondo propuesto en Guatemala también plantea realizar una encuesta de medición de los estándares de vida. Estas encuestas probablemente adoptarán técnicas innovadoras en materia de recolección de datos que proporcionarán un buen banco de datos sobre indicadores sociales y permitirán el seguimiento de los cambios en los niveles de bienestar a través del tiempo.

Los tres países necesitan mejorar la capacidad de gestión de sus ministerios y agencias especializadas. Esto no siempre será fácil dado los bajos sueldos y la falta de motivación que hoy son evidentes. Sin embargo, esta situación puede mejorar con sistemas de entrenamientos e incentivos. Los gobiernos necesitan crear un ambiente político donde sea posible una sólida dirección en materia de gestión en el sector público, como en el caso del Fondo de Emergencia Social de Bolivia. Las instituciones de entrenamiento pueden incrementar las capacidades de gestión, identificando lo que funciona y lo que no funciona, ubicando y llenando vacíos, siguiendo éxitos y eliminando estrategias poco exitosas, centrando su interés en los resultados más que en los procedimientos, elaborando procedimientos que eliminen retrasos y mejoren la eficiencia. Las instituciones no sólo deben proporcionar gerentes preparados sino también especialistas en varias disciplinas, incluyendo salud, educación y nutrición. Tiene que crearse un sistema de información de gestión en los ministerios para ayudar a los gerentes y especialistas a mantenerse al día y actuar de acuerdo a las necesidades.

Los países necesitan asegurar que los empleados del sector social entreguen bienes y no se limiten simplemente a recibir su sueldo por poco trabajo mal hecho. Actualmente es difícil despedirlos y se les paga independientemente de su desempeño. Esto crea incentivos perversos. Por ejemplo, un profesor en las zonas rurales con una clase de setenta estudiantes tiene el incentivo de alentar más que de desalentar las deserciones. Una posible reforma podría efectuar pagos según el número de pacientes atendidos o alumnos enseñados (si bien se debe tener cuidado de evitar posibles solicitudes falsas). Otra reforma, ensayada con éxito en Chile, es realizar un pago idéntico a todos los abastecedores de servicios, sean del gobierno, de las municipalidades o del sector privado. Esto conduce a la competencia y a la innovación. Una tercera posible reforma se ha ensayado en Portugal y Nigeria, y consiste en dejar competir a las instituciones educacionales sobre la base del desempeño para la obtención de nuevas donaciones.

Los donantes pueden ayudar tanto con recursos como con asistencia técnica en la creación y apoyo a instituciones orientadas a producir mejores gerentes, especialistas y sistemas de información. También necesitan coordinar sus programas de ayuda para eliminar duplicaciones y enfoques conflictivos.

FONDOS DE INVERSION SOCIAL

Si bien la reforma de los sistemas oficiales de entrega es vital, tomará tiempo. Entretanto, especialmente en los países afectados por los programas de ajuste, se necesita actuar urgentemente para aliviar la situación de aquellos que más lo necesitan. Esto puede hacerse a través de los Fondos, órganos autónomos con apoyo estatutario, que pueden actuar rápidamente gracias a sus procedimientos flexibles y su personal. En Bolivia, el Fondo mostró ser muy eficiente en dar alivio a los pobres, a corto plazo.

Los Fondos deben ser facilitadores y no ejecutores. Deben actuar como ser intermediarios financieros analizando, financiando y dando seguimiento a los proyectos. La ejecución debe dejarse a órganos locales, ONGs y contratistas privados.

Siendo autónomos y manejando un sistema de entrega más eficiente que el de los ministerios, los Fondos deben ser más capaces de atraer asistencia externa que los programas tradicionales. Los Fondos también pueden coordinar recursos recibidos de diferentes donantes. Hoy hay ejemplos de varios donantes que tratan de entrar en áreas similares, provocando duplicaciones e ineficiencias.

Las comunidades locales han mostrado, luego de terremotos, que constituyen un sistema eficiente de entrega en áreas remotas con poco o ningún apoyo oficial. Utilizándolos, los Fondos pueden ampliar el alcance de sus programas y disminuir costos. En Bolivia el Fondo mostró que podían construirse casas por US\$ 2.000 dólares, y que el mantenimiento de caminos podía hacerse de manera barata por comunidades locales. Al dar oportunidad a la población local de participar en la formulación y ejecución de proyectos se crea una sociedad más participativa e integrada. Esto es más efectivo y tanto desde el punto de vista social como del punto de vista de los costos.

La primera prioridad de los programas de empleo de emergencia es de proporcionar un poder de compra a los necesitados.

Un inicio rápido puede significar que los empleos de emergencia no alcancen éxito, pero si lo alcanzarán si tal empleo puede ligarse a la creación de infraestructura social. Debe apuntar a la reparación y rehabilitación de colegios, centros primarios de salud, caminos rurales, instalaciones de abastecimiento de agua e instalaciones sanitarias. Este enfoque permitirá a los Fondos cubrir áreas tanto rurales como urbanas y dar empleo a los pobres crónicos como a los nuevos pobres.

La experiencia de Bolivia ha demostrado que utilizar sistemas de información de gestión mediante computadoras resulta vital para realizar el seguimiento de cientos de pequeños proyectos. También

hace que el sistema sea más transparente y honesto. La auditoría y la contabilidad resultan más fáciles; las innovaciones más baratas y eficaces pueden ser rápidamente identificadas y pueden detectarse la corrupción y las fugas más fácilmente.

Los Fondos también son útiles para diseñar y ensayar proyectos pilotos y para experimentar con nuevas ideas.

Las comunidades locales y las ONGs deben asociarse, desde el inicio, con la planificación y creación de los Fondos. Esto mejora la estructura de los Fondos y les permite entrar en acción rápida y eficientemente.

Los donantes y los ministerios también deben asociarse con la planificación de los Fondos. Esto ayudará a los donantes en la coordinación de su estrategia. Hay que tomar en cuenta a los ministerios para reducir envidias y para que resistan la tentación de sabotear a los que pueden aparecerles órganos rivales.

Los Fondos deben solicitar a las comunidades locales que cofinancien los proyectos. Hay varias razones para esto: a) Asegura que los proyectos presentados sean los más urgentes y necesarios; b) Es una buena manera de analizar a las agencias de ejecución; c) Moviliza recursos adicionales; d) Da incentivos a las comunidades para organizarse y mejorar su proceso de democratización; e) Da a la población local un sentido de orgullo y de propiedad en los servicios nuevos y rehabilitados.

Si los Fondos pueden abordar problemas de corto plazo también tienen perspectivas a largo plazo. Hay una razón a largo plazo para que los Fondos traten directamente con las comunidades locales y las ONGs, y es que son flexibles y que pueden experimentar con nuevas ideas, que apuntan a ayudar tanto a los pobre crónicos como a los nuevos pobres. En Bolivia, el Fondo Social de Emergencia se transformó en otro de largo plazo. En Guatemala y Honduras los Fondos abarcarán tanto operaciones de emergencia como de largo plazo, si bien Honduras favorece el primer tipo y Guatemala el segundo.

Si bien su principal tarea está en los sectores sociales, los Fondos también pueden utilizarse para apoyar actividades en el sector agrícola y las pequeñas empresas. Este enfoque se está adoptando en Guatemala. Los Fondos deberían evitar formas de crédito ya que la recuperación de préstamos es engorrosa y requiere personal y provoca conflictos.

GUATEMALAQué está planeando el gobierno

Guatemala ha omitido por largo tiempo el desarrollo social y económico de las tierras altas (donde vive gran parte de la población indígena), lo cual ha conducido a notorias desigualdades y a pobres indicadores sociales. Estos problemas se vieron agravados por conflictos civiles y por un deterioro de las condiciones externas durante la primera mitad de los años 80. La economía se recuperó entre 1986 y 1988 pero luego se deterioró nuevamente con un incremento de los déficits fiscales y comerciales. En marzo de 1989 el gobierno presentó una doble estrategia de inversión social a la Reunión del Grupo Consultivo en París. Esto significó, primero, mejoras en la descentralización de los ministerios de salud y educación y en la coordinación y orientación de los programas de salud y nutrición. Este esfuerzo fue apoyado por un préstamo para el sector salud y nutrición apoyado por OPS y el Banco Mundial. Dado que se trata de un esfuerzo a largo plazo, el gobierno ha propuesto un segundo canal: un Fondo autónomo que entrará rápidamente en acción y financiará esquemas de superación de la pobreza realizados por comunidades locales, municipalidades, ONGs y el sector privado. El proyecto del Fondo ha sido preparado con la ayuda del Banco Mundial, PNUD, BID y USAID. En marzo de 1990 el Banco negoció un préstamo de 15 millones de dólares con el gobierno, que planea presentar a la aprobación del Congreso tanto la ley creando el Fondo como el borrador de acuerdo del préstamo, en junio o julio de 1990. Mientras tanto, se ha aprobado una disposición constitucional transfiriendo 8% del ingreso ordinario del gobierno a las 330 municipalidades. Este es un buen comienzo en materia de descentralización y en cuanto a mejorar la participación comunitaria.

El punto de vista del Banco Mundial sobre estos planes

Si bien concuerda con la orientación general de las reformas propuestas, el Banco desearía que el gobierno identificase más claramente el diseño y secuencia de las reformas. El Banco está trabajando con el gobierno en lo referente al Fondo como en el proyecto de Reestructuración del Sector Social. Si bien se ha avanzado respecto a lo primero, el avance en lo segundo ha sido más lento. Para seguir adelante es necesario definir de manera más clara políticas de salud y nutrición, especialmente respecto a los sistemas de atención primaria de salud.

La descentralización debe acompañarse de un reforzamiento de la capacidad de las municipalidades de mantener, operar, diseñar y ejecutar proyectos; necesitan más poderes para movilizar sus propios recursos, para mantener antiguas instalaciones y cofinanciar nuevas. El gobierno debe favorecer un plan de

reforzamiento institucional a través de entrenamiento y asistencia técnica, para incrementar la capacidad de gestión, tanto en los ministerios como en las municipalidades.

El Fondo debe complementar a los ministerios y trabajar en estrecha colaboración con ellos. Este enfoque y los experimentos exitosos pueden ser reproducidos por los ministerios en una etapa posterior.

Qué pueden hacer los donantes

El Fondo ha atraído alguna asistencia externa, pero necesita más préstamos blandos y donaciones. El BID y el KfW ya han indicado de manera preliminar su intención de apoyarlo. Aún queda un vacío financiero de aproximadamente 10 millones de dólares, para el cual sería bien recibido un apoyo de los donantes.

El apoyo de los donantes también será necesario para aumentar la capacidad de gestión de los ministerios y las municipalidades y para futuras inversiones en los sectores sociales. El Banco Mundial está dando asistencia al proyecto de Reestructuración del Sector Social, centrando su atención principalmente en salud y nutrición. También proporcionará apoyo en una mejor identificación de grupos y/o áreas objetivo, sistemas descentralizados y en mejores técnicas de gestión. Se mantendrá a los donantes debidamente informados sobre el avance de la preparación del proyecto y se requerirá su apoyo financiero una vez que el proyecto haya sido claramente definido y las necesidades financieras establecidas.

EL SALVADOR

Qué está planeando el gobierno

Conflictos civiles y una deuda externa en incremento han conducido a un serio deterioro económico en El Salvador. Los salarios reales disminuyeron en 50% entre 1978 y 1988, la pobreza se agravó y los gastos sociales disminuyeron drásticamente. Después de caer en 22% entre 1978 y 1982, el PGB ha venido aumentando, pero no tan rápido como el incremento neto de la población. La agricultura ha sufrido enormemente y la emigración se ha llevado gente de talento. Reconociendo la necesidad de reformas, el gobierno ha iniciado acciones para reestructurar la economía y ha propuesto un ambicioso programa para los sectores sociales. Los principales objetivos de los ministerios de salud y educación incluyen los siguientes cambios de prioridad:

a) Promover el cuidado de la salud a nivel primario, enfatizando los aspectos de prevención; reorientar recursos en

materia de educación hacia la educación primaria y parvularia para la población rural menor de 12 años;

b) Descentralizar la gestión de los servicios públicos de salud y educación a personal más cercano a las comunidades locales;

c) Coordinar y orientar la asistencia alimentaria a los grupos más vulnerables (mujeres embarazadas y lactantes, y niños de 0 a 5 años) a través de intervenciones integrales en materia de salud y nutrición y almuerzos escolares;

d) Financiar esquemas innovativos a través de una mayor cooperación con ONGs y el sector privado, quizás a través de un Fondo.

El punto de vista del Banco Mundial sobre estos planes

Las reformas propuestas son en general altamente deseables, pero su total ejecución tomará tiempo. La descentralización tendrá que ser un proceso gradual de reasignación de personal y recursos así como de reforzamiento de la capacidad institucional de los gobiernos locales.

El gobierno necesita desarrollar un calendario de reformas, identificando sus secuencias. Una estrategia a corto plazo en el sector salud podría centrar su atención en:

a) Cuidado maternal e infantil, planificación familiar y asistencia nutricional;

b) Rehabilitación de centros de salud, entrenando y empleando enfermeras y personal auxiliar para las regiones más necesitadas;

c) Orientar y coordinar programas nutricionales y mejorar su eficiencia mediante la contratación externa en lo referente a almacenamiento de alimentos, empaque, transporte y distribución;

d) Proporcionar subsidios moderados a los precios de alimentos seleccionados consumidos por los pobres;

e) Orientar la asistencia externa hacia áreas prioritarias.

En el sector educación el gobierno podría: a) Rehabilitar la infraestructura existente de la educación primaria y mejorar los materiales escolares; b) Expandir el programa de alimentación escolar focalizando su interés en las escuelas primarias rurales; c) Expandir la educación parvularia con el apoyo de las ONGs y de las comunidades.

Los elementos centrales de una estrategia de mediano/largo plazo para el sector salud podrían ser la descentralización del

ministerio de salud y una mejor cobertura nutricional de las mujeres embarazadas y lactantes y de los niños menores. En el sector de la educación el gobierno podría centrar su atención en: a) Descentralizar los recursos de la administración de los colegios a través del establecimiento de corporaciones privadas sin fines lucrativos, confederando los sectores educacionales de varios municipios; b) Fortalecer las capacidades técnicas del Ministerio de Educación; c) Preparar un programa comprensivo para mejorar la cobertura y la calidad de la educación primaria y parvularia.

Qué pueden hacer los donantes

Muchos donantes como USAID, PNUD, PMA, BID y el Banco Mundial ya están operando en El Salvador. Mejorar los sectores sociales del país implica: a) Reformas sectoriales; b) Programas de reforma social a través de un rápido desembolso y un mecanismo flexible.

El Banco ya está siguiendo la primera alternativa mediante la preparación de un proyecto de Reestructuración del Sector Social, y está explorando la posibilidad de un Fondo.

Los donantes serán informados sobre el avance de la preparación del proyecto. Tan pronto estén disponibles propuestas específicas de proyecto y estimaciones de costo, se informará a los donantes de las consiguientes necesidades financieras.

HONDURAS

Qué está planeando el gobierno

Años de políticas inadecuadas condujeron en 1989 a un amplio déficit de la cuenta corriente (7.3% del PGB) y a un déficit presupuestario (9.2% del PGB), impidiendo el pago de la deuda externa y a una caída del ingreso per capita. Para aportar una solución a estos problemas el gobierno anunció en marzo de 1990 un importante programa de reforma económica, ajustando su tasa de cambio de 2 L a 4 L por US\$1 para la mayoría de las transacciones y realizando un corte en el déficit presupuestario. Para aliviar los costos sociales del ajuste creó el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), que inició sus operaciones en marzo de 1990. El PNUD, USAID, Gobierno de los Países Bajos y Taiwán ya han reservado un total de US\$5.9 millones para apoyar el FHIS, y otros donantes como el BID y el PMA también han mostrado interés. El PNUD y la OIT proporcionan cooperación técnica.

Siguiendo en gran medida el modelo del Fondo Social de Emergencia de Bolivia, el FHIS centra principalmente su atención en el empleo de emergencia. Esto es apropiado a corto plazo. Sin embargo, también se requieren reformas de largo plazo en los

sectores sociales. Por lo tanto, podría ser conveniente que el FHIS amplíe su campo de acción e inicie operaciones descentralizadas que se ocupen de estos temas. Ya ha dado pasos en la dirección de preparar un programa piloto destinado a ayudar a las madres solteras con niños en edad escolar. Ha presupuestado 30 millones de lempiras para 1990 y se espera que el programa beneficie a 100.000 solteras.

El punto de vista del Banco Mundial sobre estos planes

El Banco ha iniciado un diálogo con el gobierno teniendo en mente los puntos mencionados en este documento. Se analizarán los siguientes problemas: a) Clarificar la estrategia global del sector social a la luz de los problemas acumulados a través de los años y teniendo en cuenta la experiencia internacional en resolver estos problemas; b) Dentro de esta estrategia determinar qué sectores y programas deben ser apoyados por el FHIS en la fase inicial de emergencia y cómo debe expandir posteriormente su cobertura para incluir proyectos del sector social a largo plazo; c) Determinar qué se requiere para mejorar la prestación de servicios por parte de los ministerios sociales; d) Determinar si es apropiado que el FHIS ejecute proyectos o proporcione crédito; e) Discutir cómo vincular las operaciones del FHIS con los programas actuales del gobierno; f) Determinar cómo debe trabajar el FHIS a través de instituciones descentralizadas, tales como municipalidades y ONGs; y, g) Discutir cómo asegurar la responsabilidad del FHIS en estas operaciones.

Qué pueden hacer los donantes

Los donantes (PNUD, USAID, Gobierno de los Países Bajos y otros) ya han empezado a proporcionar un apoyo significativo al FHIS. En colaboración con los donantes, el Banco Mundial continuará su diálogo con el gobierno sobre cómo atenuar la pobreza, tanto a través del FHIS como de los ministerios. Los donantes serán informados del avance realizado y del financiamiento externo requerido para apoyar un programa comprensivo de inversión social.

LA EXPERIENCIA DEL FINSOCIAL DE BRASIL*

Carlos Lessa**

* Versión no corregida por el autor. Las opiniones expresadas en este documento pueden no coincidir con las de la Organización.

** Profesor de la Universidad de Río de Janeiro, Río de Janeiro, Brasil.

LA EXPERIENCIA DEL FINSOCIAL DE BRASIL

Voy a relatar mi experiencia con el FINSOCIAL brasileño, un Fondo con algunas características similares a los que motivan esta reunión.

En primer lugar, permítanme recordar alguna información sobre Brasil. Su población es de casi 140 millones de personas estimándose que 15% de las familias tienen ingresos per cápita inferiores a un cuarto de sueldo vital. Estas familias abarcan aproximadamente a 18% de la población del país. Además, en el intervalo de un cuarto a un sueldo vital per cápita hay otro 20% de las familias con más de 22% de la población. O sea, Brasil cuyo ingreso promedio es superior a 2.000 dólares, tiene 40% de su población con ingresos familiares per cápita inferiores a 15 dólares por mes. Y, lo que es más importante, 50% de los niños brasileños viven en estas familias.

La mortalidad infantil, indicador-síntesis del desarrollo social, fluctúa entre 57 por mil en las estimaciones optimistas al 68 por mil. Por supuesto es un indicador agregado muy malo. Cuando se lo desagrega se encuentran tasas de mortalidad infantil de 250 por mil en los bolsones de miseria rurales y de 130 ó 140 por mil en las favelas, versus tasas de 14, 15 ó 16 por mil entre los integrados.

Cuando se examina la estructura de la mortalidad infantil se encuentra que la gran ponderación la dan a las causas perinatales. La mujer brasileña tiene una probabilidad 150 veces mayor de morir de trabajo de parto que la mujer europea, y se estima que por lo menos la mitad de los deficientes mentales son producidos por falta de asistencia en el momento del parto, lo que creo compone el cuadro de un canibalismo no sorprendente en Latinoamérica pero ciertamente escandaloso, quizás sólo comparable a los países europeos al inicio de su revolución industrial en el siglo pasado.

En 1982, el gobierno militar, reinventó un impuesto a las ventas acumulativo de 0.5% sobre todas las transacciones mercantiles y los asignó al Finsocial. Este Fondo debería actuar en todas las políticas sectoriales sociales.

En 1985, completada la redemocratización, fui designado director del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), que administra una parte de este Fondo. En la ocasión el Ministerio de Planificación le dio autonomía al Banco para seleccionar los proyectos y le encargó especialmente dos tareas:

a) Utilizar los recursos principalmente en la experimentación para descubrir nuevas modalidades de intervención en el área social, capaces de obtener resultados más efectivos en el dominio de la miseria y de la pobreza.

b) Construir las bases para incorporar estratégicamente lo social como la dimensión estratégica de un Plan de Desarrollo de largo plazo.

Fui director de este programa durante cuatro años al fin de los cuales nuestra nueva Constitución tomó los recursos y los asignó al sistema de seguridad social para reforzar los nuevos beneficios que ella creaba.

El presupuesto del Programa giraba en torno a los 40 millones de dólares al año. Durante los cuatro años se financiaron más de quinientos proyectos, orientados a la población-objetivo en situación de pobreza y con esta preocupación básicamente experimental. Nadie imaginaba que con 40 millones de dólares fuera posible cambiar significativamente las cosas, a no ser el estado de conocimiento sobre la pobreza y la miseria que también es un objeto indigente de conocimiento, porque la universidad latinoamericana no realiza trabajos de investigación ni piensa sobre esta cuestión.

En verdad, la pobreza y la miseria en América Latina se definen de manera conceptualmente equivocada: por aquello de que carecen los que la sufren. Conocemos lo que es estar integrado, incorporado al mundo moderno y definimos a los pobres por lo que no tienen. Esto produce una equivocación fundamental en el modo de manejarse con esta población-objetivo.

La agencia estatal que ha administrado este proyecto, el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, es una isla de burocracia moderna. Es una agencia de inmenso prestigio, fundada al inicio de los cincuenta y ligada al proceso de industrialización brasileña. Tiene una burocracia seleccionada por concurso, con carrera definida, con altos sueldos y una aureola de incorruptibilidad y de alto padrón técnico.

La gran novedad del programa fue hacer que los proyectos "para pobres" fueran operados por este Banco, con lo que se pudo utilizar un rigor y una sofisticación técnica que siendo usual en el área de la política industrial, suele ser desconocida en la política social. Fue posible utilizar en su integridad el concepto de proyecto, como cronograma físico y financiero para la consecución de determinados objetivos.

Pero lo más importante es que se trataba de un Banco, lo que era relevante porque la relación con los beneficiarios asumía la forma de una relación contractual. Vale decir que la inmensa mayoría de los recursos no se asignaban a fondo perdido, sino como préstamos no reembolsables, pero el contrato que regulaba la relación del Banco con sus beneficiarios era de la misma naturaleza que el de un préstamo a largo plazo para una empresa industrial. Esto significa que podían aplicarse sanciones, a los contratantes en los proyectos sociales. Esto es muy importante para la

pedagogía de la máquina pública que era parte de la clientela de esos recursos y para los sectores de la sociedad civil que se acercaban por primera vez a aquel monumento de prestigio burocrático que es el BNDES.

La primera y más fundamental comprobación fue que la pobreza tiene todo menos homogeneidad. Los agrupamientos de pobreza y miseria se caracterizan por su diversidad. Es muy difícil definirlos por cualquier criterio diferente al usual de lo que no tiene.

La miseria tiende a concentrarse en el ámbito rural, mientras que la pobreza lo hace en las regiones metropolitanas. Esto es obvio y lleva a la migración del miserable rural hacia la ciudad en busca de una promoción, porque dicho traslado implica más o menos duplicar su nivel de ingreso en promedio.

También pudimos comprobar que era equivocado sostener que la industrialización en Brasil había conducido a una sociedad eminentemente urbana. Los pueblos son, en verdad, integrantes del complejo rural. Sus estructuras de ingreso y de empleo dependen de lo que ocurre en sus microrregiones agrícolas de referencia. El que la gente no viva más en el campo, que haya escapado del idiotismo de la vida rural --movimiento realmente muy saludable porque vivir aislado en el campo es terrorífico salvo para los ciudadanos que miran con nostalgia-- no quiere decir que sus condiciones de vida no sigan dependiendo de lo rural.

Entonces, la presencia demográfica de la población rural en Brasil es mucho mayor que lo mostrado por los censos. Es un problema de definición. Nosotros encontramos que 40% de la población brasileña vive en el campo, entendido como zona rural más agrovillas, pequeños pueblos y pequeñas ciudades. En este universo, el grupo focal de atención estaba constituido por los pequeños productores rurales, que eran 4.6 millones de personas.

De ellos hay un millón que recurren a insumos modernos, utilizan alguna forma de tracción mecánica o animal, son productores articulados por el mercado y hacia el mercado. Ahora bien, esos pequeños productores modernos, que incorporan nuevas técnicas agrícolas, generan en las microregiones donde son dominantes islas de felicidad. Hay regiones de Brasil donde no existe crisis social y donde es muy difícil hallar un pobre o miserable.

Los 3.6 millones de productores arcaicos, en cambio, no incorporan técnicas agrícolas modernas, no monetizan los costos de producción, trabajan directamente la tierra junto a sus familias, usan semillas de su propia producción. En las regiones donde este agrupamiento es predominante se encuentran los bolsones de miseria del país. Son las regiones de donde salen las personas que van

para la ciudad, a promoverse a pobres urbanos, a ganar un presea en su escalada social.

Era absolutamente fundamental enfrentar la miseria rural. Para ello se financiaron experimentos de la más variada naturaleza: pequeños regadíos, soluciones condominiales para el manejo de almacenes, de maquinaria agrícola, de mejoramiento de suelos, escuelas rurales, esquemas de revitalización, de protección del sol y combinaciones variadas de todo eso.

Al evaluar la cartera de proyectos orientados a los pequeños productores atrasados percibimos que la clave de la cuestión no estaba en tener o no tener un tractor, tener o no tener semillas mejoradas, tener o no tener energía eléctrica, sino en que este pequeño productor aceptara o no entrar a la economía de mercado. También comprendimos que era muy razonable que no quisieran insertarse en ella porque al no incorporar buenas semillas, al no utilizar abonos y fertilizantes, el no adquirir maquinaria agrícola, ese productor tiene bajísima productividad. Para hacer estas operaciones necesita endeudarse con un sistema, siendo incapaz de asegurar los riesgos de la naturaleza y de las estructuras de comercialización capaces de hacer abatir el precio de lo que él produce, con lo cual corre el riesgo de perder su propiedad. La tenencia de su pequeña porción de tierra, en su manera de ver, hace la diferencia entre ser persona y ser un sin-destino. Entonces, se niega a incorporar la nueva técnica, no por oscurantismo, por ser analfabeto, sino por ser muy razonable, porque no está en condiciones de correr los riesgos. Esto lleva, a mi juicio, a tener que discutir el régimen de crédito rural y el régimen de seguridad agrícola, para inducir un cambio de postura de esos pequeños productores en relación a la economía de mercado.

La difusión en los medios de comunicación creó la famosa aldea global, por lo cual esos pequeños productores saben de la existencia de bienes de consumo que los maravillan y que desean. Para ello necesitan ingresos monetarios, pero no los buscan en la actividad agrícola sino en trabajos fuera de su pequeña propiedad. En verdad, están conectados al mercado de trabajo.

Este es el primer paso que los llevará a terminar en una favela. Porque van en busca de ese mercado de trabajo. Un paso subsecuente los llevará posteriormente a la pequeña ciudad, a laborar como trabajador volante en la agricultura y, más tarde, ellos o sus hijos irán a la región metropolitana.

Realiza ese proceso en la medida en que se incorpora a la empresa agrícola moderna. Incluso, comprobamos que los más miserables de los miserables rurales son los que viven en microrregiones donde no hay mercado de trabajo. Así están ligados sólo a su propia explotación de bajísima productividad. Cuando se instalaba una empresa agrícola a 200 ó 300 km. de distancia, surgía la posibilidad de obtener un ingreso monetario.

De todos los proyectos específicos y combinados que tuvimos oportunidad de financiar, evaluar y acompañar, el más radical para cambiar la inserción del pequeño productor, fue la instalación de la energía eléctrica. Ella produce en estas familias una metamorfosis radical. Si yo tuviera que proponer una política de inversión en regiones agrícolas deprimidas, privilegiaría la electricidad. Pero ello exige enfrentar una cuestión de cultura ingenieril y técnica que lleva a producir a costos absolutamente prohibitivos que, en verdad, es la forma por la cual las empresas de distribución de energía informan que no están interesadas en el mercado marginal formado por estas poblaciones. Cuando se eleva el ingreso de los pequeños productores se da una rápida revitalización de las condiciones de vida del pueblo, como consecuencia del multiplicador ingreso/empleo. Por cada unidad de ingreso adicional generada en la producción de esta pequeña explotación agropecuaria, se genera de 2.5 a 3 unidades de ingreso en la red urbana de apoyo.

Entonces, el efecto estratégico de una política orientada a esa población-objetivo tiene consecuencias estratégicas de la mayor importancia. Las proyecciones demográficas muestran que de 1990 al 2000, mantenidas las actuales tendencias migrarán más de 16 millones de personas hacia las grandes ciudades del Brasil. Es como si se tuviera que construir una nueva región metropolitana de Sao Paulo en diez años para albergar el flujo tendencial de esta población.

En cuanto a la pobreza en la ciudad, me gustaría recordar que afirmé que el miserable rural se metamorfosea en el pobre urbano y percibe esto como una promoción. Pero, quién es el pobre urbano? Es el ser más creativo y más variado en sus estrategias de subsistencia. En verdad, pasa --usando el lenguaje de moda-- de lo formal a lo informal. En cierto momento tiene conexión organizada en el mercado de trabajo; en otro, ahora no la tiene. Desarrolla una variedad fantástica de estrategias de subsistencia. Tiene enorme adaptabilidad a las posibilidades que los integrados vamos generando para su subsistencia. En busca de un denominador común para describir a esta gente sólo es posible pensarlos como habitantes o moradores de un lugar, porque su condición muestra una fantástica precariedad en su inserción en los mercados de trabajo y en las estrategias de sobrevivencia.

No tiene, por consiguiente, posibilidad de organización por la vía laboral. Se organiza a partir de la vivienda. Ella tiene para el pobre urbano un significado mucho mayor que para cualquiera de nosotros. En verdad es su ancla existencial, porque, para su sobrevivencia, son fundamentales las relaciones vecinales y las que mantiene con su colectivo local.

Para entender al pobre urbano hay que partir de la favela. Cuando se las examina se aprecia que, nuevamente, son muy variadas

y no hay tipologías disponibles para trabajar con esas poblaciones miserables.

A partir de los hallazgos de nuestro trabajo, es posible establecer ciertas diferenciaciones: cuanto más temprana es la formación de la favela, peor es el nivel de ingreso; cuanto menor sea el número de unidades residenciales, peor es la favela, porque la masa crítica mejora las condiciones de vida en vez de empeorarlas.

La diferenciación principal entre las favelas se da por el modo en que se articulan con la sociedad integrada, o sea, una favela cuyos habitantes prestan servicios a las familias de ingresos medianos y altos --en empleos domésticos, por ejemplo-- tiene una composición muy distinta a la de una favela vinculada a un distrito industrial o a una que recibe trabajadores rurales en el tránsito de lo rural a lo urbano u otra terrible que es la que se dedica al reciclado de la basura.

Entonces, hablar de favelas o poblaciones marginales es una abstracción que hace perder especificidad.

Otro elemento a recordar es que al interior de cada favela, se reproduce como microcosmos, el macrocosmos de la sociedad. Dentro de la favela hay una estratificación social, hay relaciones de propiedad codificadas por ellos mismos, códigos familiares, etc.

Ante la ausencia del Estado, estas sociedades se han organizado, tienen su propia constitución, tienen códigos de adopción. El niño de favela en Brasil no se queda sin madre; en caso que ella muera, alguna de las otras madres lo adopta. Es una especie de seguro de vida grupal que surge en la miseria.

Incluso puede hablarse de las favelas como micronaciones, porque en el vacío que provoca la ausencia del Estado, tienden a crear incluso estructuras políticas, que se articulan con el crimen organizado, que sería el aparato militar que se instala en muchas de estas poblaciones. En nuestros países, tenemos apartheid. En mi país, 20% de la población urbana vive en estas condiciones.

Entonces, en relación a estas personas, hay que mantener el más profundo respeto, ante todo porque consiguen sobrevivir, revelan una creatividad y una capacidad de organización que es puramente defensiva pero muy creativa. No es una parte podrida del tejido social, sino una operativa que surge por el secular desprecio y desconsideración que les depara la sociedad integrada.

No hay amenaza más radical para el pobre urbano que ser removido del lugar que ocupa para llevarlo a una buena vivienda construida en otro lugar. Habitan en laderas montañosas o zonas anegadizas en condiciones sanitarias pésimas y con condiciones de vida terribles porque ése es el terreno abandonado para ellos, dado

que las zonas secas y planas están ocupadas por los integrados. Se instalaron allí para prestar servicios a las urbanizaciones de clase media o alta vecinas, o a una unidad industrial.

Cuando se formulan programas habitacionales masivos con traslación de población, sin hacer inversiones en sistemas de transporte colectivo, se está condenando a los favelados a la más radical desapropiación, no sólo de su mísera habitación sino de sus relaciones de sobrevivencia, de sus relaciones de vecindad y de su contacto con el mundo integrado. Entonces, en primer lugar, hay que mantenerlos donde están y eso significa un proyecto progresivo donde vayan metamorfosándose su subcondición ciudadana a una ciudadanía razonable.

En esto hay tres cuestiones. La primera de ellas es la regularización de la propiedad del suelo; a la segunda tiene que ver con las condiciones sanitarias exógenas de la vivienda (agua, alcantarillado y recolección de basura); la tercera es la extensión de la cobertura de los servicios sociales mínimos (escuela primaria, puestos de salud y delegación policial). Con esto el Estado estaría presente.

Ahora bien, estas condiciones pueden estar totalmente ausentes en una favela pero en otras están parcialmente atendidas. Cuando todas ellas están cumplidas se está ante un barrio popular, que ya no es una favela. Quien visita las ciudades europeas queda encantado con algunos barrios que fueron favelas, como en su origen, dos o tres siglos atrás, la moradia de Sevilla o de Lisboa, pero que en el momento actual --aun cuando el coche de la segunda revolución industrial no pueda circular--, son barrios organizados e integrados a la vida urbana.

Cuánto cuesta en promedio en Brasil actuar en el cambio del pequeño productor rural? El valor modal está en torno a 3.500 dólares por familia. En las favelas, llenar esas condiciones mínimas cuesta 500 dólares por habitante. Con estos números puede concluirse que atacar el problema de la pobreza en Brasil costaría alrededor de 4.000 millones de dólares/año, durante diez años. Así se podría incorporar la cuestión social en el centro de una estrategia de desarrollo.

La actuación de los Fondos de desarrollo social es muy importante para la experimentación. Permite construir procedimientos confiables y metodologías de intervención, permite testar por ejemplo el costo de la atención preescolar y saber cómo opera. Estos modelos operacionales aplicados a estas culturas de la pobreza dan respuestas distintas. Por ello es importante la actividad del Fondo de desarrollo en la medida que construye un saber específico sobre cómo se debe actuar con esos grupos sociales. En este sentido, es un elemento de modernización de la administración pública convencional. Más todavía, creo que es posible establecer una relación casi directa entre los

administradores del programa y las poblaciones beneficiadas, algo así como una recíproca pedagogía, extremadamente enriquecedora para quien pretende actuar en el área social.

Yo veo la dimensión experimental como de inmensa importancia. No creo que en lo asistencial. Si nosotros tenemos en Latinoamérica una década de estancamiento con entropía de nuestras fuerzas productivas, con reducción de nuestros presupuestos fiscales, estamos ante una crisis general que ha restringido la actividad económica, es una crisis de modelo de desarrollo. No será con limosnas que vamos a arreglar esta factura. Ningún pueblo del mundo ha arreglado esta cuestión sin dedicar a ella porcentajes muy elevados de su producto interno bruto. Corea tiene una estructura de enseñanza de primera clase pero gasta porcentualmente en promedio, tres veces y media más de lo que gastamos nosotros en educación primaria.

Yo suscribo lo afirmado respecto a la poca eficacia de las máquinas públicas convencionales, sus bajos patrones de resolutivez, la bajísima cobertura respecto de los pobres y miserables; el robo, el nepotismo, el clientelismo y, por supuesto, creo que hay que realizar una cruzada moral y política para cambiar esto. Pero no nos engañemos. Con eso no convertiremos a América Latina en un paraíso. Para hacer una sociedad con buena escuela pública, buena salud pública, buena seguridad social que cubra los riesgos normales de cualquier ciudadano y, al mismo tiempo, rescate a los pobres integrándolos al circuito de la ciudadanía plena, se requiere probablemente duplicar el porcentaje del gasto público en el producto interno bruto.

Esto significa, por supuesto, una decisión estratégica sobre quién va a pagar esta cuenta adicional para enfrentar la cuestión social. Esta es la discusión relevante y no puede escamoteársela con unas operaciones especiales que enseñan mucho pero no pueden ser universalizadas a no ser que exista ese 10% del PIB respaldándolas.

**LA EVALUACION DE PROYECTOS COMO INSTRUMENTO
PARA LA EFICIENCIA DE LOS FONDOS
DE DESARROLLO SOCIAL ***

Ernesto Cohen
Rolando Franco**

* Las opiniones que contiene este estudio no comprometen necesariamente a los organismos involucrados. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

** Co-Director del Programa Conjunto OEA/ILPES sobre Políticas Sociales para América Latina y el Caribe, y Director del Area de Programas y Políticas Sociales del ILPES, respectivamente.

INTRODUCCION

Para elevar el grado de racionalidad de las políticas sociales resulta especialmente importante centrarse en elaborar metodologías adecuadas para la formulación y evaluación de proyectos sociales ya que, en una situación donde hay escasez de recursos y se han incrementado las necesidades, será todavía más apremiante la tarea de comparar, elegir y descartar proyectos alternativos, buscando aumentar la eficiencia y eficacia de las opciones adoptadas.

La evaluación de proyectos sociales tiene un papel central en ese proceso de racionalización y es un elemento básico de la planificación. No es posible que ésta sea eficaz y eficiente, si no se evalúan los resultados de su aplicación. Por ello, disponer de evaluaciones **ex-post** de proyectos en curso o ya realizados resulta fundamental para mejorar el diseño. Asimismo, la evaluación **ex-ante** le permiten elegir la mejor opción de los que se impulsen en el futuro. Sin embargo, en América Latina, la evaluación de los proyectos sociales es infrecuente, por no decir excepcional y, en general los actores sociales involucrados suelen ser reacios a evaluar lo que realizaron.

En los proyectos sociales, por un lado, existe la tradición de la evaluación social, vinculada a la etapa *ex-ante* de aquellos proyectos que cumplen con todos los "estados" del ciclo convencional" preinversión, inversión y operación. Esto supone que los proyectos sociales implican el diseño y ejecución de una obra física (inversión) para que puedan operar. Pero existen diversos tipos de proyectos sociales que no requieren obra física alguna, o donde ésta tiene una magnitud marginal, por lo cual esos proyectos quedarían sin posibilidad de ser evaluados.

Por otro lado, es indudable que el análisis costo-beneficio puede y, muchas veces es, una útil herramienta para la evaluación de los proyectos sociales. Es también igualmente innegable que existen fuertes restricciones derivadas de la metodología empleada para analizar proyectos cuyos productos no son equivalentes a beneficios y no vienen expresados en unidades monetarias.

El análisis costo-efectividad (o costo-eficiencia) ha tenido un considerable desarrollo en los últimos años. Su utilización permite superar las limitaciones del análisis costo-beneficio, fundamentalmente porque no impone como prerrequisito que los productos del proyecto deban ser traducidos a moneda. Sin embargo, la lógica de su utilización siempre ha quedado circunscripta a la consideración de la eficiencia operacional con que los proyectos generan los productos o servicios que han justificado su elaboración, dejando totalmente de lado el impacto que producen sobre la población objetivo del mismo. Debe considerarse la posibilidad de proyectos eficientes en la generación de sus

productos, pero ineficaces, porque no producen los cambios perseguidos en el grupo meta.

El objetivo de este trabajo es enfatizar la necesidad de desarrollar metodologías que permitan tanto la evaluación ex-ante como la ex-post de proyectos sociales tanto si requieren obra física como si ella no es necesaria para su posterior operación. Al mismo tiempo, buscar hacer que el análisis de la eficiencia sea el reverso de la medalla de estudio de la eficacia (o impacto), que es la justificación última de su elaboración.

A continuación se formularán algunas reflexiones generales sobre la evaluación de proyectos sociales. Para mayores desarrollos puede consultarse el libro de los autores sobre el tema.^{3/}

1. El problema de la asignación racional de recursos para las políticas sociales

Nunca puede ser razonable dilapidar recursos o realizar acciones que no pueden alcanzar los objetivos que se proponen. Sin embargo, en el contexto de la creación de Fondos de Desarrollo Social, incrementar la eficiencia y eficacia de los programas y proyectos sociales constituye una de las justificaciones básicas de su emergencia.

Alcanzar este objetivo tropieza normalmente con distintos tipos de obstáculos:

a) No existen sistemas de información adecuados

Normalmente en los países se disponen de datos y, en muchos casos, en abundancia. Esto deriva de la institucionalización a nivel espacial (nacional, regional o provincial) o sectorial de organismos que tienen la función de recogerlos. Pero el procesamiento de los datos se realiza con absoluta independencia de la utilidad que sus resultados puedan tener en el proceso de toma de decisiones.

b) No se dispone de modelos de priorización congruentes con los fines de las políticas

Las políticas sociales solo a veces se traducen en planes, pero siempre se concretan mediante la implementación de programas y proyectos que constituyen su traducción operacional.

^{3/} Ernesto Cohen y Rolando Franco, **Evaluación de Proyectos Sociales**, Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

Las preguntas sobre **que** necesidades van a satisfacer los programas y proyectos, y a **quienes** se va a atender de manera prioritaria, tienen respuestas que en términos genéricos, se gestan en el ámbito político. Pero la priorización de las intervenciones y una asignación de recursos que se derive de la misma son problemas que se deben resolver en el plano técnico.

En América Latina la focalización y modelos congruentes para jerarquizar las inversiones sociales están normalmente ausentes de la gestión de los sectores sociales y aún, en los casos en que se encuentran presentes (como es el caso de Chile), su operatoria dista de ser eficiente.

c) No se han instalado sistemas de evaluación de proyectos sociales

En algunos países de América Latina, en los últimos años, se han venido instalando algunos Bancos de Proyectos de Inversión, que son sistemas de información que permiten la evaluación y el seguimiento. Aún en estos casos aislados los programas y proyectos sociales quedan en su habitual marginación, dado que muchos de ellos no requieren otra física alguna (como los programas metricionales). Cuando la inversión es requerida y el proyecto es, por consiguiente, "evaluable" la metodología utilizada (el análisis Costo-Beneficio) ignora totalmente el efecto que producen sobre el grupo focal al que están dirigidos.

En el campo de los programas y proyectos sociales normalmente se ignora cual es el desempeño de los mismos y, sobre todo, cual es el impacto que producen sobre la población objetivo a la que se destinan. La regla general es que se desconoce:

- i. Si los programas sirven o no sirven.
- ii. Si sirven, cuanto sirven (y el grado en que estos servicios justifican su costo).
- iii. Por último, a quienes sirven y en que medida. Dicho de otra manera, quiénes son los verdaderos beneficiarios y quienes resultan ser "perjudicatorios" de su implementación.

Hay una restricción adicional que tiene una particular vinculación con los Fondos de Desarrollo Social. Estos están atrayendo nuevos recursos para satisfacer las necesidades fundamentales de los grupos más carenciados. Estos recursos adicionales son vitales dado que la crisis ha dejado como legado el aumento de las necesidades básicas insatisfechas en muy amplios sectores de la población y en términos generales, una correlativa disminución del gasto público social. Pero el sólo aumentar los recursos no es suficiente. Es necesario evitar también creer en

uno de los mitos más corrientes del sentido común que consiste en asumir que el impacto es función de la inversión.

d) El impacto es función de la inversión.

Se sostiene que al incrementarse la inversión en programas sociales (variable independiente), el impacto (variable dependiente) aumenta proporcionalmente, en una relación que puede, eventualmente, establecerse mediante un modelo de regresión. Vale decir, se asume que la función que relaciona ambas variables es continua y, habitualmente, lineal. Sin embargo no sucede necesariamente así en la realidad. Probablemente, haya funciones discretas, lo que alteraría radicalmente la afirmación anterior. En este caso, el incremento de la inversión no necesariamente implica un aumento del impacto, sino sólo a partir de cierto umbral.

Ejemplificando lo dicho, la evaluación de los comedores escolares del Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN) en Argentina, encontró que había impacto alguno en objetivos centrales, sino cuando se entregaba una ración superior a las 770 calorías por día/comensal. A partir de ese punto el impacto se percibía claramente y establecía una "meseta". Es pertinente resaltar es que en el 83% de las escuelas en que se aplicaba el PPSN la cantidad de calorías entregada era inferior a dicho límite.

2. Bancos de programas y proyectos sociales

Un instrumento central para incrementar la eficacia y eficiencia de los programas manejados por los Fondos son los Bancos de Proyectos Sociales.

Los fines de estos Bancos son:

- i. Proporcionar información estandarizada sobre los proyectos al nivel máximo de desagregación, localizándolos espacialmente y especificando la población atendida;
- ii. Seleccionar las alternativas más eficientes y eficaces de implementar los proyectos (evaluación ex-ante);
- iii. Permitir monitorear el proceso de operación de dichos proyectos cuando se encuentran en la etapa de ejecución;
- iv. Evaluar tanto el proceso como el impacto que han alcanzado esos proyectos durante su ejecución y después de que ella haya finalizado.

Estos Bancos de Proyectos Sociales deberían ser manejados por el Ejecutivo social pero permitiendo un acceso totalmente descentralizado en función de las áreas de implementación de los proyectos.

3. ¿Qué es evaluar proyectos sociales?

Suele confundirse la evaluación social de proyectos con la evaluación de proyectos sociales. La evaluación social de proyectos utiliza el análisis económico en proyectos considerados en el contexto nacional (al que se denomina "social"). Emplea la metodología del análisis costo-beneficio (ACB), con sus indicadores clásicos (TIR y VAN); y con ella permite ordenar los componentes del proyecto y entregar medidas sobre la contribución a la sociedad en su conjunto. Sin embargo, dado que se trata de una evaluación ex-ante, nada dice sobre la eficiencia operacional con que el proyecto se implementa y, menos aún, sobre el impacto que produce sobre la población objetivo.

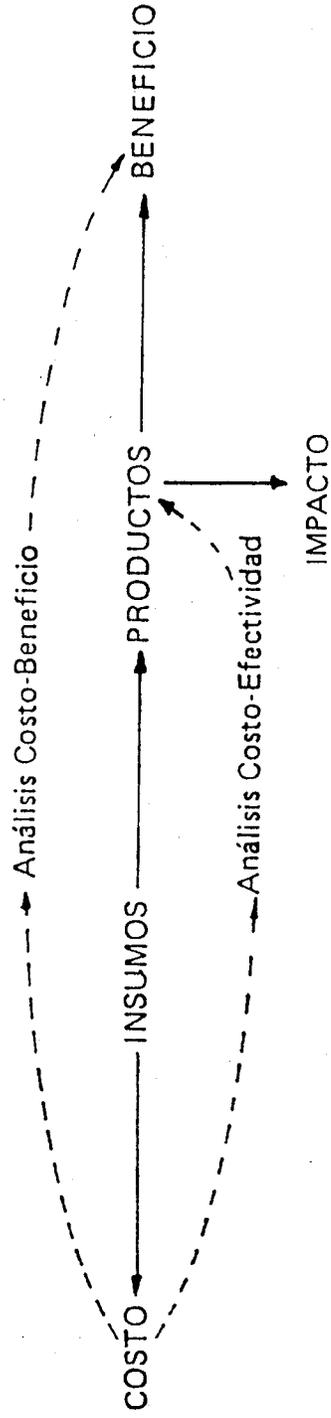
Por otro lado, requiere transformar los productos del proyecto en unidades monetarias (beneficios) para así hacer viable la comparación con los costos de los insumos. Ello exige aceptar tales supuestos que, en buena parte de los casos, ponen en tela de juicio la confiabilidad de los resultados, cuando se están considerando proyectos sociales.

La evaluación de proyectos sociales se centra en medir tanto el impacto, vale decir, los cambios experimentados por la población objetivo a causa del proyecto, como la eficiencia operacional con que se lo ha implementado. La metodología que se utiliza es el análisis costo-efectividad.

El gráfico 1 permite apreciar las diferencias que existen entre ambos tipos de análisis. Al respecto conviene precisar que, independientemente que sean económicos o sociales, los proyectos requieren insumos para generar los productos (bienes o servicios) buscados. Los insumos implican costos, que constituyen la dimensión común en los análisis que sobre ambos puedan realizarse. En el caso de proyectos económicos, los bienes y servicios resultantes se transan en el mercado y tienen, o se les puede imputar, un precio, por lo que resulta simple comparar costos con beneficios, ya que ambos están expresados en la misma unidad de medida (moneda).

En los proyectos sociales la situación es diferente. Hay que analizar la relación existente entre costos, expresados en moneda, y productos, que carecen de traducción monetaria. Al relacionar ambos términos se analiza la eficiencia operacional. Ahora bien, el proyecto social no sólo persigue maximizar la eficiencia operacional sino, primordialmente, el impacto.

Gráfico 1
FLUJO DEL PROYECTO Y LA APLICACION DEL ACB O EL ACE



Fuente: Adaptado de Piachaud (1984)

En un programa nutricional podría encontrarse que hay un alto grado de eficiencia, entendida como la producción de las raciones a un mínimo costo, con un bajo grado de eficacia, que se refleja en la ausencia de cambios nutricionales en la población objetivo. Para no elaborar programas eficientes pero ineficaces, es necesario que se considere también su impacto.

Ello se logra con el análisis costo-efectividad (ACE), que es el instrumento más apto para captar las especificidades de tales programas, aun cuando no debe descartarse el análisis costo-beneficio cuando éste es aplicable.

Para cerrar este punto conviene hacer algunos breves comentarios respecto a las evaluaciones **ex-ante** y **ex-post**. La primera busca generar un criterio cualitativo (aceptación o rechazo del proyecto) y jerarquizar los proyectos aceptables, mediante la utilización sea del ACB o del ACE.

La evaluación **ex-post**, en cambio, se realiza durante el proceso de implementación del proyecto o después de su terminación. Si se realiza "durante", pretende analizar la eficiencia operacional del funcionamiento del proyecto para poder programar de acuerdo a los resultados del análisis. Mientras el proyecto se esté ejecutando es necesario que se realicen evaluaciones periódicas de impacto para determinar la medida en que se está modificando la situación de la población objetivo como resultado del proyecto.

Si se evalúa "después", lo que se pretende es medir el impacto y así aprender de la experiencia, que podrá utilizarse para diseñar otros proyectos que persigan fines semejantes.

4. La evaluación de la eficiencia operacional y la evaluación de impactos

Se trata de dos dimensiones particularmente relevantes del proceso de evaluación. La evaluación de la eficiencia operacional se lleva a cabo sólo durante la implementación del proyecto, mientras que la de impactos puede y debe ser realizada tanto en esa fase como después de la finalización del proyecto.

La primera busca determinar la medida en que los diferentes componentes de un proyecto contribuyen o son disfuncionales a los fines perseguidos. Se realiza durante la ejecución y, por tanto, afecta a la organización y a las operaciones del proyecto. Pretende descubrir las dificultades que se dan en la programación, administración, control, etc., para corregirlas oportunamente, y así disminuir los costos derivados de la ineficiencia. No es un balance final, sino una evaluación periódica.

La evaluación de impacto busca determinar en qué medida el proyecto alcanza sus objetivos y cuáles son sus efectos secundarios (previstos y no previstos).

Ambos tipos de evaluación se distinguen, entonces, por el tipo de problemas (las preguntas que responden), las decisiones a las que afectan y los potenciales usuarios de sus resultados. La evaluación de procesos mira hacia adelante (a las correcciones o adecuaciones); la de impacto hacia atrás (si el proyecto funcionó o no), descubriendo las causas.

Aquella busca afectar las decisiones cotidianas, operativas; en cambio, la última se dirige más allá, para resolver la eventual continuación del proyecto, para diseñar otros y, en fin, para permitir que se tomen decisiones de política.

Esto hace, también, que los usuarios de la evaluación sean diferentes: mientras en un caso serán los que administran el proyecto, en el otro serán autoridades del mismo o incluso quienes tienen capacidad de decidir orientaciones más generales.

5. ¿Cómo se evalúan los proyectos sociales?

Tanto el análisis costo-efectividad (ACE) como el ACB buscan maximizar el logro de los objetivos de un proyecto. Pero mientras el ACE no necesariamente tiene que expresar los beneficios en unidades monetarias, ello es una exigencia ineludible en el ACB.

Se ha definido el ACE justamente por esta característica, enfatizando que constituye "una técnica analítica que compara los costos de un proyecto con los beneficios resultantes, no expresados en la misma unidad de medida". "Los costos son usualmente traducidos a unidades monetarias, pero los beneficios/efectos son "vidas salvadas" o cualquier otro tipo de objetivos relevantes. Cuando es difícil expresar los beneficios/efectos en unidades cuantitativas, basta presentarlos según su ordenamiento". En las definiciones mencionadas se habla de "**comparar** los costos de un proyecto con los beneficios resultantes". Sería más correcto decir que el objetivo es establecer **relaciones** entre costos y beneficios y **comparar** los costos provocados por formas alternativas de alcanzar los objetivos propuestos.

Otros consideran que el ACE es una respuesta al desafío que plantea la práctica de la evaluación de proyectos sociales, que introduce un matiz diferente por cuanto "evalúa las alternativas de decisión (i) haciendo comparables todos los efectos en términos de una unidad de producto no monetaria y (ii) comparando el impacto de las alternativas". Cuando se contrastan los efectos del proyecto en términos de unidades de producto, con los costos monetarios, el resultado es una **relación o razón costo-efectividad**. Esto permite

jerarquizar opciones según las diferentes magnitudes de recursos (costos) que cada una de ellas requiere para el logro de una unidad de producto.

Tal análisis no incluye los objetivos. Estos son los "fines últimos" perseguidos por la sociedad y expresados por quienes asumen su representación. Por lo tanto, pertenecen al campo político y no al del análisis técnico. El ACE excluye explícitamente los problemas que surgen de la valoración de los fines, sosteniendo que "aun cuando no se conozca el valor que tiene el logro de un objetivo, se sabe que ha sido alcanzado minimizando los costos. Así, puede establecerse un principio de costo-efectividad, expresado de la siguiente manera: dado un monto limitado de recursos debería asignárselo de forma tal que permita obtener el mayor número de unidades de resultado o beneficio, cualquiera sea el valor de la unidad".

En función de estas consideraciones Quade hace una reflexión más comprensiva: "El análisis puede proveer no sólo la información de los menores costos para alcanzar un objetivo dado. El puede proporcionar datos sobre los costos o precios de lograr diferentes objetivos, o conjuntos de objetivos, mediante diferentes sistemas alternativos, para que el tomador de decisiones esté mejor preparado para escoger entre las distintas posibilidades sobre la base de su sistema de preferencias".

La identificación de alternativas constituye una dimensión central del ACE. Las opciones **técnicamente viables** para alcanzar los objetivos del proyecto son llamadas "sistemas" (o alternativas) y deben ser comparables entre sí. Un requisito básico de la comparabilidad es que tengan las mismas poblaciones objetivo.

El ACE permite comparar diferentes proyectos según el grado de eficiencia relativa para obtener los mismos productos. De manera similar, en caso de existir diversas vías alternativas para alcanzar los objetivos de un proyecto, puede descubrirse la óptima, sea minimizando los costos para cierto nivel dado de logros, sea maximizando el alcance de los fines para un nivel de costos prefijado.

6. El ACE Ex-Ante

a) Concepto.

Con los proyectos sociales, se ha prestado más atención a la evaluación ex-post. Empero, actualmente hay una fuerte tendencia a evaluarlos también en la etapa ex-ante. "El énfasis tradicional en la evaluación retrospectiva, en que el desempeño del programa se analiza después de realizado, ha sido sutilmente desplazado hacia la evaluación prospectiva -evaluar las capacidades del programa antes de su implementación-. Las herramientas de la evaluación prospectiva incluyen el análisis de la decisión, el análisis beneficio-costos y el análisis costo-efectividad. Aunque estas técnicas pueden utilizarse en la evaluación retrospectiva, su principal orientación es prospectiva".

Hay dos opciones para evaluar ex-ante los proyectos sociales. La tradicional pretende obtener indicadores de rentabilidad socioeconómica global (como el VAN, la TIR y la relación B/C). Sus inconvenientes ya mencionados derivan de la dificultad de traducir a unidades monetarias los beneficios atribuibles al proyecto.

La segunda alternativa es el ACE. En este caso se asume que el proyecto realiza una contribución para alcanzar fines socialmente deseables. El problema se reduce a encontrar la opción más eficiente para obtener los productos que el proyecto va a generar.

El ACE implica comparar los costos con los productos del proyecto. Estos normalmente consisten en servicios que satisfacen necesidades básicas y contribuyen a alcanzar fines políticamente priorizados.

Los costos deben incluir todos los recursos que el proyecto demanda a lo largo de su vida útil. Para determinarlos conviene distinguir (i) costos de inversión para la construcción de la infraestructura requerida (el costo del terreno, de la construcción y del equipamiento) que deben ser prorrateados por el lapso de vigencia del proyecto, de forma tal que pueda realizarse su imputación anual; (ii) los costos de operación, que son los desembolsos anuales que el proyecto requiere para su funcionamiento normal (gastos de personal, materiales para la prestación del servicio, y similares).

Por otro lado, hay que determinar la demanda que el proyecto va a satisfacer, quiénes y cuántos van a ser los destinatarios, y qué beneficios van a recibir.

Sólo si se determina el **costo** por servicio prestado o por unidad de producto resultante del proyecto, es posible escoger la alternativa óptima.

La evaluación de proyectos sociales, basada en el ACE, no calcula la tasa de rentabilidad, sino que la asume como resultado de la decisión política sobre los fines. Resta por determinar la alternativa más eficiente para alcanzar tales objetivos. En este sentido, el ACE permite realizar una elección racional.

b) Etapas específicas del ACE.

Pese a que el ACE tiene, básicamente, la misma estructura que el ACB, es posible determinar un proceso específico más adecuado a la naturaleza de los proyectos sociales. Los títulos de las fases que se mencionan a continuación son diferentes a los de la evaluación ex-post; corresponden más al contenido de las etapas de la evaluación ex-ante y, de alguna manera, están consagrados por la tradición.

i. Definición del problema.

El mismo surge de la comparación entre la situación vigente y un estándar políticamente deseable. El resultado es el **déficit** presente y futuro (en diferentes horizontes temporales) que constituye el problema, y que debe ser cuantificado. Asimismo, deben especificarse las características generales de la población afectada su ubicación y plantear, en forma preliminar, las alternativas para su solución. Se trata en definitiva de contestar a las siguientes preguntas:

- * Qué necesidades se van a satisfacer y, por consiguiente, qué servicios o bienes el proyecto entregará;
- * A quiénes integran el grupo-meta del proyecto;
- * Dónde están localizados;
- * Cómo serán provistos los productos del proyecto, lo que supone comparar las alternativas existentes para su implementación.

ii. Diagnóstico de la situación.

Sus funciones son describir, explicar y predecir. La **descripción** se centra en la oferta del servicio considerado y en la demanda que el grupo meta hace del mismo. Debe establecer la cobertura existente y la deseable, así como los estándares de calidad que se aplicarán en la prestación de los servicios. La **explicación** presenta las causas del problema considerado. La **predicción** es esencial a la evaluación ex-ante. Implica tres tipos de pronosis, tal como se vio al analizar el ACB: la proyección **sin** el proyecto, con **optimización de la situación de base** y la proyección **con** el proyecto. Con ello busca determinar la contribución neta que resulta de la ejecución del proyecto.

iii. Planteamiento de las alternativas de solución.

Se profundizan las opciones consideradas en las etapas previas, analizando los aumentos de eficiencia que derivarían de optimizar sin el proyecto. Al mismo tiempo, hay que analizar con mayor detenimiento los caminos técnicamente viables para la implementación del mismo y los recursos necesarios para alcanzar el nivel de atención establecido en cada alternativa. Cuando se dispone de la información, es posible definir la escala y localización de los establecimientos requeridos cuando el proyecto requiere la construcción de una obra física.

Tal como fue dicho con anterioridad, **los proyectos sociales pueden requerir o no la construcción de una obra física** como prerrequisito para su operación. Dado que existen metodologías muy estandarizadas para la evaluación físico-financiera de la inversión (el diseño y ejecución de la obra), éstas son habitualmente aplicadas. Analizando los costos de capital y operación se determina el costo por servicio o bien producto del proyecto. La relación resultante de **costo-eficiencia** permite escoger la alternativa de mínimo costo. Este análisis debe ser también realizado cuando el proyecto no requiera construcción alguna, eliminando obviamente los costos de capital que son, en este caso, inexistentes. De la misma manera, la razón costo-eficiencia debe ser complementada por otra de **costo-efectividad** que incluya el impacto previsto para las diversas alternativas del proyecto.

iv. Selección de la mejor alternativa.

Se comparan las alternativas planteadas utilizando como criterio las relaciones costo-efectividad calculadas para cada una de ellas. Si el producto de todas las opciones es homogéneo (se presta el mismo servicio con igual nivel de calidad), se elige el sistema que representa el mínimo costo. La comparación exige conocer los costos totales de cada sistema y la unidad de producto que se utilizará para establecer el costo unitario de la prestación.

v. Determinación de prioridades.

El proceso descrito se inscribe en el ámbito de los sectores sociales. Como la competencia intrasectorial por los recursos suele ser alta, hay que fijar prioridades para su asignación, según áreas espaciales y poblaciones objetivo.

Los recursos disponibles para el sector constituyen un dato. En cambio, la competencia entre proyectos y opciones para implementar un proyecto se encuentran dentro del campo de actuación técnica.

Las respuestas a las preguntas qué, quiénes y dónde son materia de decisión política, dado que imprimen el significado a la política que se va a realizar. Si bien la contestación no se realiza proyecto por proyecto, su definición genérica está fuera del ámbito técnico.

En cambio, responder a cómo va a ser llevado a cabo el proyecto requiere el análisis de las alternativas que hacen viable su operación. Dichas opciones pueden implicar efectos "empleo" o "divisas" diferentes. En otras palabras, pueden generar distintas magnitudes de empleo directo e indirecto, y requerir diferentes montos de divisas para la adquisición de los insumos. Utilizando estos "efectos" y las relaciones costo-efectividad es posible jerarquizar las alternativas consideradas. Este campo es estrictamente técnico.

vi. Elaboración del proyecto definitivo.

Una vez seleccionada la alternativa, corresponde la labor de detalle que requiere el proceso de ejecución cuando sea necesaria la construcción de una obra física. El grado de complejidad de esta fase está en directa relación con la magnitud de la obra que el proyecto requiere. Si la naturaleza del proyecto excluye la exigencia de la inversión de capital se pasa de la etapa v. directamente a la operación.

7. La evaluación ex-post.

a) Generalidades.

En el campo de los proyectos sociales, como se dijo, la evaluación ex-post es la más desarrollada metodológicamente y la que ha tenido mayor aplicación. ella puede ser de procesos o impacto. La distinción fundamental entre ambas reside en su finalidad. La primera persigue mejorar la eficiencia operacional del proyecto y la segunda, determinar los cambios que éste ha producido en la población beneficiaria o, lo que es lo mismo, busca medir el grado en que se alcanzaron los objetivos perseguidos.

La evaluación de impacto no necesariamente exige que el proyecto haya concluido. Sus efectos sobre la población meta pueden determinarse incluso durante su ejecución. Los requisitos para su evaluación derivan del modelo que se utilice para realizarla.

b) Etapas y ejemplificación.

El ACE ex-post tiene una secuencia lógica, cuyas etapas fundamentales se describen a continuación. Su utilización puede

ejemplificarse con el Programa de Promoción Social Nutricional (PPSN), en el que se realiza un análisis costo-efectividad y se evalúan los impactos nutricionales y educacionales del programa. En forma secuencial deben realizarse las siguientes etapas.

i. Identificar con precisión los objetivos del proyecto.

En la evaluación ex-ante se incluyen el déficit o la necesidad básica a satisfacer y los segmentos poblacionales que serán atendidos con su localización espacial. En la evaluación ex-post se consideran sólo los objetivos traducidos en actividades, vale decir, aquéllos a los se han asignado recursos y, por tanto, reflejan los "verdaderos" fines del proyecto. Si, para justificarlo, se han incluido otros, a los que no se les han dedicado recursos puede sostenerse que no son verdaderos objetivos de ese proyecto.

Los fines de un proyecto mantienen entre sí relaciones de complementariedad, competencia o indiferencia. Si los objetivos son competitivos y del mismo nivel es necesario escoger entre ellos o priorizarlos. Si alguno es de orden inferior, sólo constituye un medio para alcanzar los de orden superior. Así sucede con las modificaciones a los contenidos curriculares para reducir la repitencia y el ausentismo.

Por otra parte, algunos objetivos pueden ser complementarios en ciertas circunstancias y competitivos en otras. En el ejemplo, los objetivos nutricionales son complementarios de los educacionales en la mayor parte de los casos pero, en las escuelas rurales de las áreas más carenciadas que tienen un solo maestro, éste debe preparar la comida y dar clases, con lo que se genera un caso de clara competencia entre objetivos.

Cuando eso sucede debe establecerse un ordenamiento jerárquico entre los objetivos (con la ponderación correspondiente). Esta decisión no es técnica. Podría esquematizarse de la manera que sigue:

OBJETIVOS	JERARQUIA DE IMPORTANCIA	PONDERACION ASIGNADA
O_1	1	a_1
O_2	2	a_2
.	.	.
.	.	.
.	.	.
O_n	n	a_n

La jerarquía de importancia adopta la forma de una escala ordinal. A través de las ponderaciones que se asignan a cada objetivo se obtiene el ordenamiento resultante.

Los decisores pueden asignar distintas ponderaciones a cada objetivo, con lo cual se construyen ordenamientos jerárquicos diferentes. Es particularmente importante el ordenamiento que realiza la comunidad, porque sería útil para la reprogramación de actividades en aspectos que son desconocidos por los técnicos y que pueden aflorar en las prioridades asignadas por dicha comunidad. Por ejemplo, al consultar a los padres de alumnos que concurren a escuelas con servicios de comedor, los rangos que ellos asignen podrían considerarse un reflejo del proceso de sustitución y asignación de bienes alimentarios al interior de la familia.

ii. Traducir los objetivos en dimensiones operacionales o metas.

En algunos proyectos es viable transformar los objetivos en metas, esto es, que los fines cualitativos se expresen en magnitudes cuantitativas en el proyecto formulado. Hay otras situaciones en que fijar metas es sólo un ejercicio formal. En las evaluaciones de procesos y de impacto se establecen las condiciones que determinan diferentes grados en el logro de los objetivos, a partir de la consideración de sus dimensiones. El tipo de indicadores utilizados en la evaluación especifica la metodología a utilizar para medir el alcance de los fines del proyecto. De este modo es posible introducir cambios para mejorar su eficiencia operativa.

Para evaluar los objetivos, primero hay que transformarlos en dimensiones susceptibles de medición. Este proceso exige pasar de los fines generales del proyecto a los indicadores de la evaluación. La selección de indicadores es crucial. A partir de ellos, se determina el grado en que se alcanzaron los objetivos y, por tanto, si el proyecto fue o no exitoso y la medida de este éxito.

Respecto a las metas, es necesario un comentario adicional. El PPSN, como todos los programas de complementación alimentaria, pretende cubrir una parte de los requerimientos calórico-proteicos del grupo biológico que constituye la población objetivo. Esto se traduce en "metas" para cada uno de los tipos de asistencia alimentaria que entrega el Programa. Las metas de programación son X_1 , X_2 y X_3 (cantidad de calorías por vaso de leche, refrigerio reforzado y almuerzo, respectivamente).

Para la evaluación de la eficiencia operacional se debe comparar la realidad (lo que se entrega en el Comedor Escolar) con la norma establecida, vale decir, hay que determinar la adecuación que existe en cantidad y calidad entre la oferta alimentaria y el modelo programado. Esto no implica que el cumplimiento de estas

metas sea directamente proporcional al logro del objetivo (disminuir la desnutrición de los niños que asisten a la escuela y provienen de las familias carenciadas). La medida en que tal objetivo sea alcanzado se determina a través de la **evaluación del impacto**.

iii. Especificar las alternativas que serán evaluadas y medir los recursos afectados en valores monetarios.

Deben identificarse buenas alternativas, que puedan compararse entre sí, para escoger la mejor. Al respecto, la primera cuestión se relaciona con el momento en que se lleva cabo la evaluación. En el caso de una evaluación ex-ante, las alternativas se elaboran a partir de la teoría existente y de la experiencia recogida en proyectos de naturaleza semejante. En una evaluación ex-post, los sistemas surgen de la misma ejecución del proyecto o de su comparación con un modelo de optimización que supere las restricciones identificadas en la evaluación.

La segunda cuestión es ver la posibilidad de realizar un ACE cuando existe un solo sistema. El caso general exige diseñar (evaluación ex-ante) o verificar la utilización (evaluación ex-post) de dos o más sistemas. Si sólo hay uno, debe comparárselo con un patrón de eficiencia que marque los límites de su aceptabilidad o rechazo, utilizando un modelo normativo suficientemente probado, las experiencias análogas y el juicio de expertos.

Las alternativas serán comparables si se han homogenizado las unidades de producto. Esto se relaciona con la calidad del servicio entregado, y con el cumplimiento de las normas técnicas vigentes para el mismo.

Así, en el caso de un programa de complementación alimentaria, los resultados del ACE pueden ser presentados en términos de cantidad de calorías y proteínas que el programa entrega por tipo de asistencia alimentaria (vaso de leche, refrigerio reforzado y almuerzo) cumpliendo de este modo con el requisito de la homogeneidad. Asimismo, cada una de las formas que adopta la complementación alimentaria debe tener como norma el proporcionar cierta cantidad de calorías y proteínas. La evaluación permite revisar esa norma y establecer la que sea aplicable para lograr los objetivos.

Cada alternativa tiene una estructura de **costos** que se relaciona con diferentes tipos y magnitudes de recursos que cada sistema supone. Los costos pueden verse afectados por variaciones regionales. Cuando se están evaluando proyectos que forman parte de un programa, deben eliminarse las fluctuaciones locales en los precios de los insumos utilizados porque, de no hacerse así, se

distorsionarían las relaciones costo/producto y costo/impacto haciendo dificultosa la comparación de alternativas.

Un elemento a considerar es la escasez relativa de recursos requeridos por la alternativa considerada. Cuando se tienen que utilizar bienes o servicios importados, por ejemplo, las divisas utilizadas no deberían imputarse a su valor de paridad, sino utilizando el precio sombra de las mismas.

Hay que considerar en conjunto costos y efectos y ambos se dan en tiempos diferentes, por lo que es necesario homogenizarlos aplicando la tasa de descuento pertinente. En principio, los efectos también podrían descontarse aplicando el mismo método (cálculo del valor presente).

Se ha planteado el siguiente ejemplo: "En un programa de inmunización, la mayoría de los padres prefieren tener a sus hijos inmunizados hoy en lugar del año próximo o subsiguiente. Asumiendo una tasa de descuento del 20%, el valor presente de inmunizar 1500 niños en 3 años sería equivalente a inmunizar 1264 niños en el primer año". El problema estriba en cómo se establece esa tasa de descuento.

La comparación puede realizarse entre los sistemas existentes, que difieren entre sí dado el relativo grado de autonomía de que disponen las instituciones responsables para ejecutar el programa. Por otra parte, es posible comparar cada sistema real con un modelo de optimización teórico, construido a base de experiencias semejantes y del juicio de expertos.

La evaluación de las alternativas se realiza comparando en cada sistema y entre diferentes sistemas los recursos que demanda, expresados en unidades monetarias (costos) con los resultados que generan (productos). Dado que los costos son comparables por definición, la única restricción consiste en traducir los resultados a unidades de medida homogéneas.

iv. Valorar comparativamente las alternativas.

Los proyectos suelen tener objetivos centrales y complementarios. Hay, asimismo, efectos buscados y previstos (los objetivos) y por lo tanto positivos, y otros no buscados (positivos o negativos).

En el ACE, al mismo tiempo que se determina la medida en que son alcanzables los objetivos centrales (evaluación ex-ante) o fueron alcanzados (evaluación ex-post) deben incluirse también los objetivos secundarios y los efectos negativos. De esta manera, el análisis permitirá establecer el "saldo neto" del proyecto. Así como existen unidades de producto no valoradas monetariamente pueden existir "costos" que tampoco son traducibles en unidades

monetarias. Su determinación y descubrir quién los afronta constituye una tarea complementaria del análisis.

Los sistemas son comparados utilizando sus relaciones (o razones) costo-efectividad. Ellas resultan de dividir los costos (monetarios) por los efectos expresados en unidades de producto. Esta valoración es posible porque ya se han determinado tanto los costos programados y los resultados alcanzables (evaluación ex-ante), como los costos reales y los efectos logrados (evaluación ex-post).

Si el proyecto carece de efectos no buscados, la opción se realiza aplicando el criterio del mínimo costo: para una misma cantidad de producto e **impacto** se elige el sistema más barato.

El enfoque tradicional del ACE lo vincula con el análisis de la **eficiencia operacional**. Cuando la unidad de producto del proyecto se confunde con el objetivo final del mismo (por ejemplo, una vida adicional salvada) el criterio de escoger la alternativa que minimice los costos es suficiente. Si éste fuera el caso del Programa del ejemplo, el proceso debería terminar seleccionando el sistema que tenga el menor costo por unidad de producto (**CUP**). Pero, tal como ya se explicó, no es el caso. En éste, como en gran parte de los proyectos sociales que tienen objetivos múltiples, hay factores no relacionados con la eficiencia operacional, que pueden dificultar y hasta impedir que se alcancen los fines perseguidos. Hay que incluir, por tanto, estos factores restrictivos en la metodología de la evaluación.

Debe recordarse que el objetivo general de todo proyecto social es transformar alguna parcela de la realidad, convirtiendo una situación presente en otra deseada. La medida en que se logra tal resultado se denomina **impacto**. Este análisis se realiza normalmente en forma independiente del llevado a cabo para evaluar la eficiencia operacional. Existe una razón básica que explica la separación de ambos tipos de análisis. Para determinar las características de la reprogramación resultante de la evaluación costo-efectividad se requiere teóricamente un solo relevamiento de información, con el que se determina la "línea basal", esto es, el corte transversal a partir del cual se elabora el diagnóstico, para luego proponer soluciones que deben ser validadas posteriormente. Los modelos aplicables para la evaluación de impactos que exigen dos entradas al campo, a efectos de obtener la "línea basal" del diagnóstico y la "línea final" de resultados, que se compararán entre sí.

Es posible comprender, más correctamente, el ACE cuando se vincula el análisis de la eficiencia operacional con el de impacto.

8. La consideración del factor tiempo

Algunos autores distinguen las formas estática y dinámica del ACE. La estática consiste en encontrar la configuración más eficaz, sin considerar la dimensión temporal. La dinámica, en cambio, introduce el tiempo en cualquiera de los casos. Para ello es necesario valorar los costos y las efectividades en un **continuum** temporal. En tanto sea posible realizar este proceso y puedan distribuirse tanto los costos como el grado de alcance de los objetivos en las distintas etapas del proyecto el análisis dinámico es viable. La determinación del valor presente de los costos no constituye problema alguno pero, tal como se vio, la actualización de los productos e impacto del proyecto no es igualmente trivial, por lo que este análisis no se realiza habitualmente.

Es importante considerar el factor tiempo en una dimensión diferente a las previamente consideradas. Suele suceder que con un cambio de gobierno se abandonen proyectos en ejecución sin evaluar sus resultados. Como consecuencia de la crisis, además, muchos proyectos han sido descontinuados, o suspendidos temporariamente o, lo que es más común, no reciben el flujo de fondos requeridos para su implementación de acuerdo a la programación inicial. Sería conveniente determinar el grado de disminución en el cumplimiento de los objetivos que provocan estas interrupciones. Es muy probable que estos costos, derivados de la interrupción del proyecto, sean de una magnitud más que proporcional al tiempo de suspensión y mucho mayor aún que cualquier tasa de interés vigente en el mercado.

9. Algunas limitaciones del ACE

Una de las restricciones del ACE es que no pueden hacerse generalizaciones mecánicas de sus resultados. Hay que tener siempre en cuenta el problema de las economías y deseconomías de escala que resultan de la expansión de los proyectos.

El ACE no permite comparar proyectos con objetivos diferentes, a menos que se los homogenice a través de un común denominador, como puede ser la probabilidad que generen resultados iguales. Así, considerando dos programas, uno que tiene como objetivo disminuir la desnutrición y el otro que busca la reducción de la malaria, se los podría comparar tomando la probabilidad de incapacidades y muerte que ellos pueden evitar.

La elección entre un programa nutricional y otro de autoconstrucción para grupos de bajos ingresos es más complicada. En este caso, el único criterio racional aplicable es la prioridad que debería existir en función del orden en la satisfacción de las necesidades. La jerarquía resultante se deriva de una sola consideración: las necesidades más básicas deben ser satisfechas en primer lugar.

**II. ASPECTOS JURIDICOS Y FINANCIEROS DE
LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL**

**ANALISIS COMPARATIVO DE ALGUNOS ASPECTOS JURIDICOS
ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS DE LOS FONDOS DE
DESARROLLO SOCIAL***

Dolores María Rufián**

* Las opiniones expresadas en este documento pueden no coincidir con las de la Organización. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.

** Experto en Políticas Sociales del Area de Programas y Políticas Sociales del ILPES.

I. INTRODUCCION

En los últimos años (y sobre todo en 1990), han surgido gran número de Fondos especiales destinados a financiar acciones sociales en beneficio de los más pobres y marginados, así como a compensar los efectos adversos que en esta población provoca el ajuste económico ^{1/}.

En la normativa respectiva, se hace referencia por ejemplo a la "mejora de los niveles de vida de la población en situación de pobreza" (Fondo de Inversión Social de Venezuela, FONVIS), a la "protección de los sectores de menores recursos para facilitar su acceso a los alimentos de primera necesidad y a los servicios básicos" (Fondo de Compensación Social de Perú, FCS), a "mejorar los niveles de vida de la población desocupada y subempleada" (Fondo de Emergencia Social de Panamá FES), etc. El lenguaje del resto de los Fondos analizados (Fondo Social de Emergencia y Fondo de Inversión Social en Bolivia, FSE y FIS; Fondo de Solidaridad e Inversión Social en Chile, FOSIS; Fondo de Inversión Social en El Salvador, FISS; Fondo de Inversiones Sociales de Guatemala, FIS; Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS; Fondo de Inversión Social de Emergencia de Nicaragua, FISE; Fondo de Inversión Social de Emergencia de Uruguay), es parecido; se trata de proteger a los grupos sociales marginados a través de unas acciones específicas y distintas a las que llevan a cabo los ministerios sociales, y financiadas de manera particular. La proliferación de Fondos de este tipo, hace pensar que se trata de un instrumento de la política social que tendrá gran vigencia en los próximos años, lo que hace interesante analizar su normativa y financiamiento.

La característica fundamental de los Fondos que, paradójicamente, goza de cierta generalidad, es su excepcionalidad, ya que derogan el régimen común de financiación de políticas sociales en múltiples aspectos ^{2/}.

Efectivamente, pareciera que el mayor interés es que funcionen de manera distinta al resto de los flujos de financiación de los

^{1/} Una referencia a estos fondos como instrumentos de compensación puede encontrarse en F. LEON "Notas sobre los instrumentos de política de compensación social en los programas de ajuste y estabilización", ILPES, 1989 y P. RODRIGUEZ-NOBOA "De las políticas sociales a los programas de compensación". Seminario Internacional de Políticas Sociales en un contexto de crisis. Tegucigalpa, Honduras, Julio 1990.

^{2/} Véase R. FRANCO, E. COHEN Y D. RUFIAN "Autoridad social y programas sociales masivos: una alternativa para la política social"; Revista Interamericana de Planificación, n. 90, Abril-Junio 1990.

sectores sociales. Dicha excepcionalidad se manifiesta, en primer lugar en la atribución en algunos casos, de una duración limitada, pero también en el manejo a través de un personal seleccionado con criterios muy distintos al del resto de la administración pública del Estado; en el funcionamiento al margen del Presupuesto Nacional, en la autonomía del Fondo respecto al resto del sector público; en la existencia de normas específicas de control; en una relación muy particular y estrecha con el sector privado y, finalmente, en su financiamiento a base de recursos excepcionales procedentes fundamentalmente de la ayuda externa. No siempre aparecen todas estas notas excepcionales, pero el éxito que logren pareciera estar basado precisamente en un funcionamiento en algún modo excepcional.

2. ALGUNAS CLASIFICACIONES DE LOS FONDOS SOCIALES

Una primera distinción deja de un lado aquellos Fondos concebidos para hacer frente a necesidades de compensación de corto plazo y por lo tanto, de duración limitada, y de otro a aquellos que pretenden atacar las causas estructurales de la pobreza. En el primer caso las acciones buscan producir efectos inmediatos, pero temporales, a la espera de una reactivación de la economía que será la encargada de solucionar los problemas de fondo; en el segundo caso, se pretende no solamente atender las necesidades inmediatas, sino también mejorar las condiciones estructurales de trabajo y producción para que, en el mediano plazo, la población-objetivo logre generar los ingresos requeridos para satisfacer sus necesidades. En este sentido, el escaso periodo de vigencia de los Fondos pareciera mostrar ya una cierta evolución.

En efecto, el primer Fondo que se institucionalizó en la región fué el denominado Fondo Social de Emergencia de Bolivia, que fue creado por el Decreto Supremo 21137 de 30 de Noviembre de 1985. Puesto que nunca entró en vigor fue preciso crearlo de nuevo, lo que ocurrió a través del Decreto Supremo 21456 de 28 de Noviembre de 1986. Fue diseñado para atenuar el desempleo que se produjo en los años 1985 y 1986 ^{3/}. Su carácter de "emergencia" implicaba una duración limitada que el propio Decreto de creación fijó en tres años, por lo que a partir de Diciembre de 1989 debería haber entrado en un periodo de liquidación. Sin embargo el éxito alcanzado, así como la permanencia de las condiciones que estaban en la base de su creación, aconsejaron mantenerlo, aunque se le dió otra denominación, la de Fondo de Inversión Social que, al no ser ya una institución de emergencia, debe funcionar con una estrategia

^{3/} F. ROMERO "Fondo Social de Emergencia. Bolivia". Seminario de Alto Nivel Como recuperar el progreso social en América Latina, ILPES, IDE, UNICEF, Santiago, 20 al 24 de Junio de 1988.

de largo plazo. A su vez, el Fondo de Emergencia amplió en seis meses su vigencia para gestar dentro de él al nuevo Fondo.

Los otros Fondos creados con carácter temporal, son más recientes, y por tanto, no han finalizado aún su periodo de vigencia, que es también de tres años (cuatro para el Fondo de Inversión Social de El Salvador y cinco para el Fondo de Inversión Social de Emergencia de Nicaragua). Es el caso por ejemplo del FES de Panamá o del FHIS de Honduras, aunque en la normativa de éste último (de marzo de 1990) ha sido prevista la prórroga de su plazo de vigencia, si se estimara necesario.

Hay sin embargo una cierta evolución en este tema. Las previsiones legislativas de algunos Fondos recientemente creados, (FIS de Guatemala, FIS boliviano, FOSIS de Chile, FONVIS venezolano y FCS de Perú) ya no hacen referencia a plazo alguno, adquiriendo así permanencia en la estructura administrativa del Estado y dentro de los sistemas de financiación de las políticas sociales. Pese a la no excepcionalidad en el tiempo no desaparecen las otras características especiales mencionadas.

Una segunda clasificación diferencia los Fondos anteriormente enunciados, todos de carácter general, de aquellos destinados a financiar programas concretos. En Bolivia por ejemplo, existe el Fondo de Desarrollo Campesino orientado a financiar programas y proyectos exclusivamente en beneficio directo de los campesinos con menores ingresos relativos. En Ecuador existen nueve Fondos de este tipo. Uno de ellos por ejemplo es el Fondo para el Desarrollo de la Infancia destinado a financiar los programas de ayuda en favor del niño ecuatoriano, ampliando la cobertura de atención a las necesidades y buscando la mejora de la calidad de los servicios.

Se plantea aquí el problema de la conveniencia de establecer Fondos generales o Fondos para poblaciones objetivo determinadas. Para sugerir alguna alternativa se requiere una evaluación de la eficiencia de ambos tipos. En principio, pareciera que la acción general, que de todas formas permite focalización de los programas, la determinación de prioridades y de poblaciones-objetivo, debiera ser más eficaz.

Una tercera clasificación nos permitiría distinguir aquellos Fondos que se integran dentro de un Programa Social, en los que el Fondo es un instrumento del Programa, de aquellos en los que el Fondo mismo se constituye en el mecanismo de acción social. Efectivamente, los Fondos panameño y peruano se inscriben respectivamente dentro del Programa de Acción Social y del Programa de Compensación Social. El primero es concebido como un mecanismo a través del cual se coordinan todas las acciones generadoras de empleo, ingreso y atención del Gobierno nacional, para los sectores más necesitados. El segundo está destinado a complementar las acciones de ordenamiento económico con medidas de protección a los sectores de menores recursos. Sin embargo, este tipo de programas

sociales no gozan por sí mismos de entidad jurídica sino que es el Fondo respectivo al que se atribuye dicha entidad. Lo mismo ocurre en Uruguay, dónde el Fondo de Inversión Social de Emergencia forma parte del Programa de Inversión Social.

En este grupo es preciso hacer una referencia al Programa Nacional de Solidaridad de México que, aunque no cumple las características anteriores, por no contar con un Fondo de los que estamos describiendo, el Programa como tal va dirigido a satisfacer las necesidades de los más pobres del país. El P.N.S. es descrito como el marco institucional en el que el gobierno y población concertan y ordenan sus esfuerzos para atender a los grupos en pobreza crítica. Uno de los instrumentos de ese programa, aunque no el único, son los Fondos Municipales de Solidaridad.

III. NATURALEZA JURIDICA DE LOS FONDOS. LA AUTONOMIA E INDEPENDENCIA DE LOS MISMOS

Desde el punto de vista jurídico, todos los Fondos han sido constituidos como entes u órganos, dotados de personalidad jurídica propia, de Derecho Público y con autonomía administrativa, técnica y financiera, aunque la forma jurídica concreta que adopten dependerá de la legislación de cada país.

Se intenta dotarlos de autonomía respecto al resto de la administración del Estado. Para ello el requisito fundamental es que tengan personalidad jurídica distinta de la del propio Estado y, por lo tanto, puedan adquirir derechos y contraer obligaciones directamente, para lo cual contarán además con un patrimonio propio y con recursos propios.

La existencia de entes administrativos autónomos no constituye novedad pues en la administración pública latinoamericana es común la existencia de administraciones especiales, es decir, entes con personalidad jurídica propia, creados bajo formas jurídicas diversas que, actuando con cierta autonomía respecto a los órganos del gobierno nacional, ejecutan una función determinada.

Este es el caso, en el ámbito social, de las numerosas fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos, etc., encargados de desarrollar una función pública o de prestar un servicio concreto y determinado. Abundan en la región los Institutos Nacionales de la Mujer, de Menores, de la Vivienda, las Fundaciones para la Ciencia y la Tecnología, los Servicios Nacionales de Salud, de Seguridad Social, los Patronatos de Viviendas Sociales o las Corporaciones encargadas de la Nutrición, la Delincuencia, etc. Aunque este tipo de entes tienen una actuación relativamente autónoma, suelen depender administrativamente de algún ministerio sectorial.

La particularidad de los Fondos sociales consiste en que éstos son solamente entes de financiación que no prestan servicios directamente.

Este mecanismo había sido previsto hasta ahora, para compensar diferencias territoriales. Es el caso de los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional o de los Fondos de Compensación Interterritorial, que ahora deberán coordinarse con los nuevos Fondos sociales en la medida en que éstos focalizan sus programas no solamente a ciertas poblaciones sino también a ciertos espacios territoriales.

En el lenguaje común de estas Instituciones suele hablarse de un funcionamiento descentralizado respecto a la administración pública. Ello se traduce en un funcionamiento independiente de la administración del Estado. Pareciera, además, que las exigencias de independencia son más acusadas cuando el Fondo ha de tener una duración limitada, y por lo tanto, no está destinado a convertirse en parte de la estructura administrativa nacional. De dicha independencia, debiera derivarse una actuación ágil, eficiente y rápida; los legisladores son conscientes de la excesiva burocratización de la administración del Estado y de ahí que vean la necesidad de constituir un organismo independiente.

En otros trabajos habíamos calificado la independencia de un ente o de un órgano en función de dos tipos de criterios: el nombramiento de sus autoridades y el control de sus actuaciones, de manera que hablaríamos de independencia cuando el poder de la autoridad no pudiera ser revocado y su actuación no pudiera ser controlada más que por criterios de legalidad y no de oportunidad. En estos casos podríamos hablar de descentralización funcional. Un análisis comparativo permite afirmar que no existe independencia de las autoridades del Fondo, designadas normalmente por el Presidente de la República, y cuyo poder puede ser revocado por el mismo por cuanto los cargos de Directores Ejecutivos de los Fondos son de confianza. En cambio los Fondos suelen ser muy independientes desde el punto de vista del control al que se ve sometida su actuación. A este respecto los legisladores son conscientes de que los controles administrativos suelen burocratizar la actuación de la administración y de ahí el empeño por huir de ellos en el caso de los Fondos. Uno de los casos más patentes se da en Honduras dónde se dispone expresamente que el FHIS no estará sujeto a las normas de control que rigen para el Gobierno Central, empresas descentralizadas autónomas, municipalidades y gobiernos locales. Sin embargo estará sujeto a sus propias normas de control administrativo, información pública de sus actividades, auditorías internas y externas.

De todas formas la personalidad jurídica y el escaso control administrativo de su actuación son caracteres suficientes para considerar a los Fondos como entes descentralizados funcionalmente. Una excepción al carácter descentralizado es sin embargo el Fondo

Hondureño de Inversión Social al que se le da la naturaleza jurídica de una entidad desconcentrada por ser precisamente la que, según su derecho positivo, mejor escapa a los controles asfixiantes que en el orden administrativo y presupuestario prevén las leyes vigentes y, además, permite autonomía en el proceso de adopción de decisiones. También presenta características especiales el FONVIS venezolano, que ha tomado la forma jurídica de "fundación".

La independencia en la actuación del ente ha de estar acompañada de una gran transparencia y en todos los Fondos han sido previstas medidas en este sentido. No olvidemos que éstos están destinados a manejar un gran volumen de recursos que no pasan por el Presupuesto del Estado.

Por último debemos señalar que, a pesar de su autonomía es preciso que se articulen de algún modo con la administración pública estatal. Pues bien, la mayor parte de los Fondos dependen directamente de la Presidencia de la República, sobre todo, cuando su duración es limitada. Así ocurre en el FSE de Bolivia, el FHS de Honduras, o el FSE de Panamá, pero también con el FCS de Perú a pesar de que su duración no está prevista de forma limitada. Por el contrario cuando está previsto que el Fondo se constituya como entidad permanente, su dependencia será de un Ministerio. Así el nuevo FIS boliviano dependerá del Consejo Nacional de Política Social del Ministerio de Planeamiento y Coordinación y el FONVIS venezolano dependerá del Ministerio de la Familia. Un caso particular lo constituye el FOSIS chileno que está ubicado en el nuevo Ministerio de Planificación y Cooperación, pero bajo la supervigilancia del Presidente de la República. En todo caso siempre existirá una articulación muy fuerte del Presidente de la República a través del nombramiento de las autoridades y en concreto del Director Ejecutivo.

IV. LAS RELACIONES DEL FONDO CON EL SECTOR PUBLICO

Lo que diferencia a estos Fondos de otros órganos o entes autónomos del sector público es que no tienen una vocación de ejecución de acciones sociales, sino que han sido previstos, en todos los casos, como meros intermediarios entre los recursos y los beneficiarios de los mismos, para lo cual han tenido que establecer unas relaciones de ejecución muy determinadas tanto con el sector público como con el sector privado.

Respecto al primero, el sector público, el rol intermediario del Fondo implica que no haya conflictos de competencias con la administración del Estado. Esta podrá ejecutar ciertos proyectos financiados por el Fondo, pero no interfiere con el mismo. El Proyecto de creación del FHS por ejemplo ha previsto que éste no implica una reducción de las funciones de los otros órganos públicos o privados; sino que por el contrario, estimulará su mayor

eficiencia, los proveerá de recursos adicionales y les dará su apoyo técnico. Sin embargo, para su correcto funcionamiento se requiere la colaboración del resto de la administración pública así como de los entes y órganos autónomos.

En este sentido, la mayor parte de los estatutos de los Fondos destacan el rol muy relevante que han de cumplir por lo que el resto de la administración deberá prestarles su colaboración. Incluso las disposiciones normativas hacen referencia expresa al respecto. En Chile por ejemplo se ha previsto que el FOSIS cuente con la capacidad técnica y el apoyo de los organismos públicos que se requieran; y en el FHS el artículo 6 del Decreto regulador establece claramente que "Para el ejercicio de sus atribuciones, los órganos y entidades de la administración pública estarán obligados a colaborar con el Fondo siempre que éste lo solicite. La colaboración podrá consistir, entre otras cuestiones, en las siguientes: Remitir al Fondo la lista de programas y proyectos que hubieran identificado y que fueran de los que pueden ser objeto de financiamiento por éste; asignar personal para auxiliar en la elaboración de los estudios y diseños de los programas o proyectos susceptibles de financiación por el Fondo; y atender las solicitudes de personal que éste necesite para realizar sus operaciones". En Bolivia tanto la normativa reguladora del FSE como la del FIS prevén que "podrá solicitar a cualquier organismo del sector público, que no podrá negar su concurso, la asistencia técnica y colaboración necesaria para la preparación y elaboración de proyectos y programas, supervisión y control de su ejecución".

Además los Fondos tienen particular relación con determinados órganos de la Administración del Estado.

Puede existir relación con algún otro Fondo. En este sentido por ejemplo, el artículo 7 de la Ley del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, regulador del FOSIS, establece la coordinación de éste con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Pero también tendrá que coordinarse con los propios órganos de la administración del Estado.

En primer lugar hay que destacar una especial vinculación con la Presidencia de la República de la que muchos dependerán directamente, (Fondo Hondureño de Inversión Social, Fondo Social de Emergencia de Bolivia, Fondo de Compensación Social de Perú o Fondo de Emergencia Social de Panamá), o indirectamente (Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile). Dicha cercanía a la presidencia implica la consideración del Fondo como fundamental dentro de la estructura del Estado, pero también la independencia respecto a los diferentes ministerios sectoriales. Por esta razón, cuando no depende directamente de la Presidencia, se vincula a órganos no sectoriales como son los Ministerios de Planificación en Chile y Bolivia, o el Ministerio de la Familia en Venezuela.

En segundo lugar, por consiguiente, es preciso destacar sus relaciones con los respectivos sistemas de planificación. Es evidente que tiene que existir una relación entre ellos puesto que ambos tienen cierta intervención en la definición de la estrategia económico-social del país. Como hemos visto, dos Fondos de los anteriormente reseñados, dependen directamente del sistema de planificación. En Bolivia el nuevo Fondo de Inversión Social depende del Consejo Nacional de Política Social (CONAPSO) del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, a pesar que el Fondo Social de Emergencia dependía directamente de la Presidencia de la República. En Chile se ha trasladado al Ministerio de Planificación la Secretaría de Desarrollo Social, que será la encargada del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Además el Fondo se relaciona con todo el país a través de las Secretarías Regionales y Comunales de Planificación, órganos desconcentrados del Ministerio de Planificación.

Es preciso destacar otras relaciones ministeriales del Fondo las cuales se llevan a efecto a través de la inclusión de ciertos ministros o de sus representantes, en sus órganos de dirección. En efecto en algunos casos se incluye al Ministro de Hacienda (o incluso al Presidente del Banco Central como en el FHIS) en su directiva. Suelen incluirse también al Ministro Trabajo y a los Ministros Sectoriales como son los de Salud, Educación y Vivienda (en Panamá por ejemplo). Algunos Fondos integran un amplio número de ministerios en su Consejo de Administración (El FCS peruano incluye por ejemplo a los Ministros de Agricultura, Economía y Finanzas, Educación, Pesquería, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Vivienda).

Por último la mayor parte de los Fondos hacen referencia a sus relaciones con los municipios. Estos están incrementando sus competencias en la mayor parte de los países a partir de la implementación de proyectos descentralizadores y deben convertirse en uno de los principales ejecutores de los proyectos del Fondo. Referencias en este sentido se hacen por ejemplo en el FIS de Guatemala, FHIS hondureño o FOSIS de Chile. Este tipo de medidas siguen una idea relativamente generalizada en la región que consiste en que las políticas sociales son más eficientes cuando se implementan de forma descentralizada. El estudio del Programa de Compensación Social de Perú, elaborado por la sociedad civil, es especialmente vehemente en este sentido hasta el punto de que basaría su hipotético éxito del programa (en realidad nunca ha funcionado) en su funcionamiento descentralizado y en su articulación con los gobiernos locales.

También conviene recordar en este punto el rol del municipio dentro del Programa Nacional de Solidaridad de México. El informe de ejecución del programa de 1989, destaca la responsabilidad activa de los municipios dentro del programa, tomando dos formas principales. La primera es la de los Acuerdos de Coordinación, que se suscribieron con algunos municipios del país, para atender

problemas específicos que aquejaban a la población municipal y que, por esa vía de trabajo descentralizado, ha sido posible al municipio subsanarlo. Por otra parte, se están constituyendo también los Fondos Municipales de Solidaridad, previéndose constituirse en más de mil municipios en 1990, para que en un ejercicio democrático y concertado con las organizaciones sociales, en esas instancias se definan y realicen las obras y acciones de mayor prioridad para la población.

V. LAS RELACIONES DEL FONDO CON EL SECTOR PRIVADO

Sin duda, una de las mayores novedades de los Fondos la constituye no sus relaciones con el sector público, sino con el privado. En todos los casos se atribuye a éste un importante rol.

En general, subyace una cuestión ideológica según la cual la solución fundamental al problema de la pobreza no depende sólo del Estado sino de los propios afectados. Por esta razón los Fondos son concebidos como instancias participativas que promueven la organización social para que sea la propia base popular la que resuelva sus problemas.

Se pueden destacar tres puntos comunes en ellos: el primero sería el fomento de la participación popular; el segundo el rol protagónico de los organismos no gubernamentales (ONGs), y en tercer lugar, la inclusión, dentro de los órganos de dirección y administración, de representantes del sector privado.

Respecto de la primera cuestión, hay que destacar que se considera de la mayor importancia que los propios beneficiarios tengan una participación comprometida en la identificación de sus requerimientos al Fondo. Incluso respecto del FOSIS se ha dicho que su fuerza principal debe estar en su capacidad de guiar y movilizar esfuerzos más que en ejecutar acciones. Las organizaciones sociales han de participar en la definición de los recursos que maneja el Fondo, en su forma de financiación y en el diseño y destino de los gastos. En Guatemala se ha señalado que el concepto de Fondo está basado en la participación activa de las organizaciones existentes que trabajan a nivel de base como ONGs, cooperativas y asociaciones.

Todos los Fondos otorgan importancia de un modo u otro a las ONGs, organizaciones que han proliferado enormemente en todos los países de América Latina.

En realidad, la labor que pretenden cumplir los Fondos, ahora con respaldo estatal, venía siendo cumplida en gran medida por las ONGs que han sido capaces de atraer el financiamiento internacional con objetivos muy parecidos a los que ahora se proponen los Fondos. Han podido funcionar sin el peso de la burocracia estatal.

Probablemente uno de los objetivos de estas nuevas instituciones consiste en introducir cierta racionalidad en el funcionamiento disperso de las ONGs. A este respecto el Programa de Compensación Social peruano, elaborado por la sociedad civil, señalaba que aunque la respuesta de estas organizaciones a los problemas generados por la crisis ha mostrado muchas veces mayor inserción y relación con las organizaciones populares que las del propio Gobierno, no siempre han coordinado sus acciones con los gobiernos locales y entidades públicas sectoriales correspondientes y, mucho menos, han coordinado sus acciones entre sí. Por otra parte, existe una tendencia al paternalismo, la descoordinación y competencia entre ellas.

En el diseño del FES panameño se destaca, por ejemplo, que su actuación debe orientarse a desarrollar la capacidad de los organismos no gubernamentales de cualquier tipo para actuar en proyectos y áreas, hasta hoy de actuación primaria del Estado. La participación de estos organismos tiende a ayudar a obtener la transparencia que se requiere del Fondo. Además un efecto colateral de la gestión del FES será dejarle al país un grupo de ONGs fuertes, que puedan caminar solas, obteniendo ellas mismas los recursos que les permitan estabilidad y permanencia.

En Guatemala se destaca del mismo modo que sobre todo a partir de 1985 las ONGs vinculadas a actividades de desarrollo han tenido un nuevo auge. La democracia ha abierto espacios para el desarrollo de actividades de servicio a la comunidad y agencias internacionales interesadas en fortalecer el proceso democrático han aumentado sustancialmente los recursos para el desarrollo de las actividades de las ONGs. Por otra parte, diversas instituciones de gobierno han iniciado programas que contemplan la participación activa de estos organismos. Se ha señalado asimismo que el elemento clave que explica su éxito ha sido su habilidad para, en conjunto con las comunidades locales, identificar necesidades e implementar programas para satisfacerlas, logrando así la participación y protagonismo de los beneficiarios.

En El Salvador el FIS, tal como está siendo diseñado, también deberá canalizar sus recursos a través de organizaciones no gubernamentales.

Por último, los Fondos se relacionan con el sector privado a través de los representantes de éste en los órganos de dirección.

La mayor parte de los Fondos tienen prevista esta representación. El FHS admite en su Consejo de Administración a representantes de empresarios, movimiento cooperativo y ONGs. En Perú, el Consejo de Administración es asesorado por una Comisión consultiva integrada por representantes de la Iglesia, el sector privado y las ONGs; los demás tienen disposiciones parecidas. Pero quizás lo más interesante a este respecto se da en el panameño, cuyo Programa de Acción Social es dirigido por un Consejo Nacional

en el que, además de los representantes del sector público, está prevista la incorporación de cinco ciudadanos panameños, de reconocidos méritos personales, "que no sean funcionarios públicos" y escogidos de sectores afines a los objetivos del PAS. A su vez, la Junta Directiva del FES es presidida por un miembro no gubernamental de la Junta Nacional y, además del Director Ejecutivo, la integran otros tres representantes del sector privado. El informe elaborado al respecto por el Ministerio de Planificación y Política Económica de Marzo de 1990 hace especial hincapié en la no politización de la dirigencia del FES; para ello debe provenir del sector privado. No obstante, puesto que ha de cumplir fines eminentemente públicos, estos ciudadanos son escogidos por el Presidente de la República. En El Salvador, dónde se está diseñando actualmente el Fondo de Inversión Social, el Presidente de la República ha nombrado a un empresario salvadoreño "reconocido por su integridad e independencia, quién será responsable de la organización, selección de personal y criterios de utilización de los recursos del Fondo.

VI. OBJETIVOS, FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LOS FONDOS

Realmente es muy difícil diferenciar, en el lenguaje administrativo, lo que son objetivos, funciones y atribuciones de los Fondos. Por otra parte, un análisis comparativo de los mismos introduce factores adicionales de confusión. No obstante para poder comparar, se utilizarán convencionalmente estos conceptos. De esta manera resultará una gran similitud entre objetivos, funciones y atribuciones de los Fondos.

Entre los objetivos suelen mencionarse fundamentalmente los siguientes: combatir el desempleo, la erradicación de la extrema pobreza y la compensación de ciertos efectos del ajuste. No obstante parecieran existir algunas diferencias entre los Fondos de duración limitada y los de duración indefinida pues los primeros están más preocupados por los efectos compensatorios de corto plazo, sin pretender atacar las causas estructurales de la marginalidad, objetivo que sí está presente en los segundos. Para la realización de este tipo de objetivos se prevén proyectos dirigidos a satisfacer las necesidades básicas de los grupos más vulnerables y marginados; la creación de empleo; aumento de la productividad y del ingreso de ciertos grupos; ayuda a satisfacer requerimientos de infraestructura, etc.

Respecto a las funciones de los Fondos existe una gran similitud entre todos ellos. Son intermediarios financieros y no ejecutan sus políticas, sino que la ejecución corresponde a otros organismos públicos y privados.

Esta función de intermediación supone en primer lugar la selección de ciertos proyectos; en segundo lugar, su financiación y, en tercer lugar, un cierto control sobre los mismos.

Los proyectos que van a ser financiados por los Fondos han de estar relacionados con los objetivos de los mismos. A este respecto, por ejemplo, la ley de creación del FONVIS venezolano establece que las funciones del Fondo son "la promoción y el financiamiento de programas y proyectos sociales en correspondencia con las estrategias de desarrollo establecidas por el Ejecutivo Nacional, con el fin de contribuir a mejorar los niveles de vida de la población en situación de pobreza de las áreas urbanas y rurales del país". En Panamá, "se ejecutarán principalmente proyectos de infraestructura económica y social con alto contenido de mano de obra e insumos nacionales. También se ejecutarán programas tendientes a desarrollar los pequeños y micro-empresarios y para darle a la comunidad medios para generar ingresos familiares adicionales". Un lenguaje parecido utilizan los demás.

Existen además una serie de criterios más o menos comunes en la selección de proyectos. En primer lugar, en todos ellos se habla de la necesidad de focalizar las prestaciones, atender solamente a problemas o áreas considerados prioritarios y no dispersar las actuaciones, determinar una población objetivo o un grupo de poblaciones objetivo; que los proyectos se enmarquen dentro de las prioridades nacionales y por último que los proyectos no promuevan el paternalismo o dependencia gubernamental pues los programas pretenden la participación de los propios afectados en la solución de sus problemas.

En la regulación jurídica, existe además una norma expresa que prohíbe la ejecución directa de los proyectos que financian buscando salvaguardar el papel intermediario que les corresponde. La ejecución correrá por cuenta de organismos públicos o privados y éstos pueden ser personas naturales o jurídicas. En particular también se ha previsto la ejecución a través de ONGs y casi todos hacen además referencia a las municipalidades.

La ejecución se lleva a cabo por medio de un contrato o convenio entre el Fondo, los beneficiarios y la entidad ejecutora, reglamentándose en las normativas los diferentes requisitos de los contratantes.

Por último en un análisis comparativo, las atribuciones de los Fondos son también muy parecidas y fundamentalmente consisten en captar, negociar y conseguir recursos, administrarlos y asignarlos a los proyectos y controlar la ejecución de los mismos. Puesto que los recursos son excepcionales, las atribuciones relacionadas con la captación de los mismos son extremadamente importantes y, de hecho, el éxito en los objetivos perseguidos dependerá del cumplimiento eficaz de esta atribución, lo que

evidentemente no ocurre con otros entes u órganos del Estado que funcionen con un presupuesto regular.

No obstante algunos Fondos tendrán además atribuciones relacionadas con la promoción de proyectos, asistencia técnica, capacitación y otras relacionadas con sus objetivos y funciones.

VII. LOS RECURSOS PARA SU FINANCIACION

Habíamos visto que la independencia o autonomía del Fondo requería que tuviera patrimonio propio. Este está compuesto fundamentalmente por recursos excepcionales, normalmente provenientes de la ayuda internacional.

La obtención de estos recursos está en el fundamento mismo de la existencia de los Fondos. Al respecto, por ejemplo, el Proyecto de Propuesta del FHIS señalaba expresamente que "Una función esencial del FHIS es la obtención de financiamiento externo. Por tratarse de un país con un sistema democrático, sus esfuerzos por mejorar las condiciones sociales de los grupos postergados son acreedores del apoyo de la comunidad internacional. La falta de un organismo especializado como el FHIS no le ha permitido a Honduras aprovechar plenamente estas posibilidades. La experiencia de otros países de América Latina en condiciones similares demuestra que los países desarrollados y las agencias multilaterales tienen muy favorable disposición para prestar una cooperación significativa;...Con base en lo anterior el FHIS podrá negociar con la comunidad financiera la obtención de recursos adicionales e independientes a otras formas de cooperación para orientarlos al desarrollo social".

Del mismo modo, por ejemplo, el informe panameño sobre el FES establece que "La dificultad que enfrenta Panamá es la inexistencia de recursos para atender la magnitud de los problemas mencionados. El presupuesto del Gobierno no puede distraer recursos y el nivel de morosidad acumulada nos impide temporalmente acudir a los organismos internacionales tradicionales en búsqueda de recursos. Debemos entonces acercarnos a las fuentes no tradicionales de financiamiento y apelar a la ayuda de los países amigos...".

Podemos clasificar los posibles recursos de los Fondos de la manera siguiente:

A) Un primer grupo de recursos, minoritario si tenemos en cuenta el volumen total, sería de origen nacional. Entre ellos se incluyen:

1. Contribuciones del Presupuesto Nacional. Estas contribuciones suelen ser previstas solamente para el inicio de funciones.

2. Recursos procedentes de negocios jurídicos a título gratuito como pueden ser donaciones, herencias o legados que el Fondo pudiera recibir. Algunos países establecen expresamente beneficios fiscales para incentivar sobre todo las donaciones.

3. Aporte de los propios beneficiados.

4. Recursos de las instituciones públicas involucradas, consistentes normalmente en personal, maquinaria y equipo.

5. Los frutos de la administración de tales bienes.

B) Los recursos de origen internacional serán los que mayoritariamente financiarán el Fondo. Entre ellos se incluyen:

1. Contribuciones no reembolsables de gobiernos extranjeros.

2. Contribuciones no reembolsables de organismos internacionales.

3. Créditos blandos externos tanto de gobiernos extranjeros como de organismos internacionales. En este caso la normativa del Fondo suele establecer los requisitos de aceptación.

4. Otras donaciones externas.

5. Los frutos de la administración de todos los anteriores.

Respecto del financiamiento, parece existir una cierta euforia entre los creadores de los Fondos sobre los recursos internacionales. Es evidente que tales recursos existen y que hasta ahora han sido captados directamente por el sector público o por el sector privado, fundamentalmente a través de las ONGs. No obstante, la creación de los Fondos no implica un aumento de los recursos disponibles a nivel internacional, por lo que es previsible que se produzca una mayor eficiencia en la asignación de los mismos.

VIII. ORGANIZACION INTERNA. TIPOS DE ORGANOS. EL PERSONAL DE LOS FONDOS

La organización interna responde al principio de distribución de funciones entre órganos de dirección, órganos de administración o ejecución y órganos de control.

La dirección propiamente dicha corresponde siempre a un órgano colegiado en el que está representada la administración del Estado y, en la mayoría de los casos, también el sector privado. Recibe la denominación de Consejo de Administración (por ejemplo en el boliviano y peruano), Consejo Superior de Administración (en Honduras) o simplemente Consejo (en Chile). En Panamá, este órgano es doble puesto que existe un Consejo Nacional del Programa de Acción Social y una Junta Directiva del Fondo de Emergencia Social.

En los casos en que el Presidente de la República tenga a su cargo el Fondo suele, además, presidir el Consejo. En los demás casos, lo hará el Ministro de quien dependa, o la persona designada por la Presidencia de la República. En la mayoría de estos Consejos están representados los Ministerios u órganos del sector público que tengan relación con el mismo (Salud, Educación, Vivienda, Hacienda, Planificación) y existirá también representación privada, aunque los representantes del sector privado no son elegidos directamente sino designados por el mismo Presidente de la República. En Chile por ejemplo el Consejo está formado por el Ministro de Planificación, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, un representante de un órgano del Estado relacionado con la mujer y cuatro consejeros designados por el Presidente de la República. Otros Fondos especifican la procedencia de los representantes del sector privado (el FHIS incluye un representante del sector empresarial, otro del movimiento cooperativo y uno de las ONGs). El Fondo peruano por el contrario no había previsto la presencia del sector privado en el Consejo de Administración por lo que ha tenido que crear un órgano más, denominado Comisión Consultiva en el que se integra a la Iglesia, al sector privado y a las ONGs. Como su nombre indica éste no es ya un órgano de dirección sino de consulta, estableciendo el artículo 5 del Decreto regulador que la Dirección Ejecutiva establecerá los mecanismos pertinentes para la participación de éste.

Las funciones del Consejo son eminentemente directivas. Fundamentalmente consisten en aprobar las políticas y lineamientos del Fondo, aprobar el presupuesto del mismo, hacer seguimiento de las actividades y recibir, aprobar los informes, adoptar acuerdos, etc.

De la administración propiamente dicha se encarga la Dirección Ejecutiva, encabezada por un Director Ejecutivo, cargo que suele ser de la confianza del Presidente de la República. El Director es

la más alta autoridad ejecutiva de los Fondos, ejerce la representación legal del mismo, dirige el funcionamiento de la institución, ejecuta las decisiones tomadas en el otro nivel, etc. Además, suele preparar los informes sobre el funcionamiento, tanto para el Consejo como para el Ejecutivo Nacional o para los organismos de financiación internacionales que entregan los recursos.

Junto al Director Ejecutivo suelen existir diversas secciones encargadas de funciones particulares, unas veces en función de las tareas sustantivas o de línea (Desempleo, Juventud, etc.) y las más en función de tareas formales de apoyo, tales como Programación, Evaluación, Finanzas, Personal, etc. Tanto las funciones como las denominaciones son muy variadas entre los distintos Fondos.

Por último dentro del organigrama de funcionamiento destacan unos órganos de control o auditores. La razón de la existencia de este tipo de órganos dentro de la organización responde a la necesidad de transparencia con la que han de funcionar los financiamientos, transparencia que ha de evidenciarse tanto internamente, dentro del país, como respecto a los financiadores internacionales. Por esta razón suele aparecer en el organigrama una auditoría interna encargada de fiscalizar la ejecución del presupuesto del Fondo y sus operaciones financieras. Por otra parte los Decretos reguladores admiten también la existencia de auditorías externas. A este respecto por ejemplo el FHIS establece que la auditoría interna estará a cargo de un auditor nombrado directamente por el Presidente de la República quién dependerá del Consejo, sin perjuicio de la acción fiscalizadora de la Contraloría General de la República y que el Fondo queda sujeto a auditorías externas por firmas independientes.

El FOSIS en Chile presenta a este respecto cierta particularidad ya que no incluye en su organigrama una auditoría pero sí un fiscal encargado de velar por la legalidad de los actos de la institución.

Por último es preciso hacer referencia al personal de los Fondos, pues si bien en algunos casos, son funcionarios públicos extraídos del cuerpo administrativo del Estado, están previstas normalmente contrataciones específicas de técnicos y profesionales encargados de la gestión, sobre todo cuando se trata de Fondos temporales. En este sentido, interesa destacar las normas específicas de Panamá y Honduras.

En Panamá el informe del Fondo destaca la necesidad de que no haya exigencias políticas en el reclutamiento del personal. Con una especial desconfianza hacia el sector público se señala expresamente que la dirigencia debe provenir del sector privado reuniendo las características de honestidad, independencia y no politización.

En Honduras se hace una especial referencia a las remuneraciones del personal que, se dice, deben ser equivalentes a las del sector privado y financiarse con recursos del propio Fondo. Evidentemente, ello implica una afirmación de mayor capacidad entre los técnicos y profesionales del sector privado a causa de las malas remuneraciones ofrecidas en el público. Puesto que se desea asegurar el éxito, se establece que las remuneraciones sean equivalentes a las del sector privado para atraer a este tipo de técnicos y profesionales y mantenerlos en el Fondo durante el periodo de su vigencia.

CONVERSION DE DEUDA PARA EL DESARROLLO SOCIAL.
PROCEDIMIENTO Y EXPERIENCIA *

Nicolás Eyzaguirre**

* Versión no corregida por el autor. Las opiniones expresadas en este documento pueden no coincidir con las de la Organización.

** Gerente de Estudios, Banco Central, Santiago, Chile.

CONVERSION DE DEUDA PARA EL DESARROLLO SOCIAL. PROCEDIMIENTO Y EXPERIENCIA

Voy a hablar, entonces, de las operaciones de conversión de deuda, de su implicancia macroeconómica y de las modalidades que ha asumido esto en Chile y cómo podría ser fuente, por tanto, de financiamiento para programas de desarrollo social.

En primer lugar, ¿por qué existen operaciones de conversión? simplemente porque algunos bancos que son acreedores de Latinoamérica se han deshecho de parte de las acreencias que tienen sobre nuestros países y las han transado en el mercado secundario.

También debe recordarse, para explicar porqué existen estas operaciones de conversión, que normalmente la banca acreedora, al negociar con los países, prohíbe que los deudores directos sean los Estados o el sector privado de cada país compren directamente la deuda en el mercado secundario. Existe entonces un conjunto de agentes que transan estos papeles latinoamericanos en los mercados internacionales. En Chile, en particular, este procedimiento ha alcanzado un volumen importantísimo, lo que no necesariamente implica que haya sido muy beneficioso. Para darles alguna magnitud, 10 mil millones de dólares que debíamos a la banca comercial han sido convertidos por capital o simplemente repatriados. El producto interno bruto de Chile es de 27 mil millones de dólares. Aprecien la enorme magnitud de esos 10 mil millones de dólares sobre 27 mil. La actual magnitud de la deuda externa se sitúa en torno a 15 mil millones de dólares. Por tanto, la magnitud de la operación de conversión ha sido realmente colosal.

El flujo en la actualidad está decreciendo; en realidad, está llegando a su fin. En 1988, se convirtieron 3 mil millones de dólares; en 1989, 2.8; y, hasta octubre de 1990, sólo 900.

El motivo central de esa declinación es que los títulos potencialmente convertibles son los del llamado "paquete financiero", o sea, los que pertenecen a la banca acreedora. Ese paquete financiero ha disminuido de 14 mil millones de dólares después de la crisis a 4 mil millones en la actualidad. Además, los títulos chilenos están ahora muy caros, entonces, las operaciones de conversión son poco rentables.

En Chile hay dos modalidades de conversión, que son el Capítulo XVIII y el Capítulo XIX. El capítulo XVIII, que es relativamente menos interesante, norma la manera por la cual los residentes en el país pueden comprar un título de deuda externa y hacer un diferencial toda vez que el descuento que obtengan afuera sea mayor que el prepago que realice ya sea el Estado si es el deudor primitivo, o la empresa privada. Esto poco o nada tiene que ver con la posibilidad de financiar programas de desarrollo social.

¿Qué beneficios ha tenido para el país el capítulo 18? Normalmente se financia sea con tenencias privadas de divisas en el exterior o con dólar adquirido en el mercado paralelo, y al ser convertidas por la deuda no implica remesas futuras de utilidades por parte del país. Por tanto, el país hace un ahorro de divisas.

¿Qué problemas tiene esta operación? Tiende a elevar el dólar paralelo, lo que es relativamente poco importante. Pero también presiona al mercado financiero y, por tanto, eleva las tasas de interés, disminuyendo la factibilidad de financiar sea proyectos de inversión, sea proyectos de desarrollo social,

El capítulo XIX podría estar más relacionado con el tema. A él tienen acceso solamente los extranjeros. Este compra un título que supongamos valga 60%. Lo trae a Chile y el Banco Central prepaga este título en una cierta magnitud, a 80 o algo así; si tiene 60 dólares compra un título por cien dólares. Es decir, con fondos extranjeros está teniendo un tipo de cambio preferencial; está obteniendo más recursos nacionales por una misma cantidad de dólares.

A este tipo de operaciones han postulado algunas actividades que tienen relación con el desarrollo social. Concretamente, si uno dispone de fondos derivados de algún tipo de donación, la contraparte nacional puede aspirar a que dicho fondo sea liquidado en vez en títulos, en cuyo caso el valor o el comando sobre bienes y servicios internos va a ser mayor, que en caso de venir directamente como dinero.

En el caso chileno se ha usado en actividades del tipo construcción de iglesias y últimamente ha sido presentado un proyecto del Hogar de Cristo, para financiar actividades que tienen que ver con la protección de la infancia, que todavía no ha sido aprobado.

Normalmente, cuando la operación de conversión es una inversión extranjera financiada con un papel el Estado chileno, da acceso al mercado cambiario de divisas. Si es una donación cuyo objetivo es un programa de desarrollo social no tiene acceso al mercado de divisas.

La organización que aspirara a financiar o a cambiar una donación en moneda fresca por títulos, se veía beneficiada, sin duda, porque va a obtener más recursos en moneda nacional que en el caso que tuviera moneda fresca. No obstante, para el país no es obvio que haya beneficio por cuanto, en primer lugar, va a estar prepagando o amortizando extraordinariamente su deuda externa, cuando una de las limitaciones al desarrollo de la economía es exactamente la restricción de la balanza de pagos. Por ello, hacer uso de las divisas para prepagar deuda externa no es lo más conveniente; es mucho mejor la moneda fresca.

En general, actualmente el Banco Central es relativamente escéptico respecto de las ventajas de estas operaciones de conversión. Las que se realizan vía Capítulo XIX, en general, van a implicar una remesa futura de divisas, de utilidades, por lo que no es obvio que realmente signifiquen un alivio de la balanza de pagos. En general, cuantas más operaciones de conversión se realizan, más caros tienden a estar los títulos y, por tanto, más inviable es la solución del problema de la deuda externa.

Pero muchas veces, y es justo reconocerlo, han sido un aliciente importante para que se materialicen ciertos proyectos de inversión que, de otro modo, no se hubieran concretado; ese es el punto clave. En general, si la operación de conversión va a sustituir un crédito o, en el caso de lo social, una donación que hubiera llegado de todas maneras no sería conveniente para el país, aunque pueda ser conveniente para la unidad que la gestiona.

Finalmente, desde un punto de vista macroeconómico es muy poco probable o, puesto de otro modo, la probabilidad de que la operación de conversión pueda ser realizada depende crucialmente del estado de las finanzas públicas. Normalmente, los deudores primitivos son agencias del Estado o el Estado directamente. Para poder prepagar un título de deuda externa, el Estado debe tener recursos.

En muchos países de Latinoamérica, estas operaciones no han podido ser realizadas porque existen situaciones de tremendo déficit fiscal. No es el caso chileno. Aquí esos 10 mil millones de dólares convertidos reconocen su posibilidad en una situación fiscal posterior a la crisis relativamente holgada, en un mercado de capitales muy desarrollado y en que hubo una masiva privatización de empresas públicas que hacían muy atractivas estas operaciones de conversión.

**CONVERSION DE DEUDA EXTERNA PARA PROYECTOS
SOCIALES Y EDUCATIVOS EN EL ECUADOR***

Instituto Nacional del Niño y la Familia
ECUADOR

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial y las opiniones expresadas en él pueden no coincidir con las de la Organización.

ANTECEDENTES

Ecuador tiene una deuda externa por un monto de doce mil millones de dólares aproximadamente. El país que carece de los recursos fiscales necesarios no ha pagado ni el principal, ni los intereses desde hace dos años por cuya razón su cotización en el mercado secundario ha bajado de precio hasta ubicarse en la actualidad en un 17% de su valor real.

Ante esta situación, se ha procedido a establecer un mecanismo de conversión de la deuda externa, por expresas autorizaciones de los gobiernos estatales ecuatorianos, en bonos de estabilización en moneda local del país bajo ciertas condiciones especiales.

Las condiciones específicas se describen en las Regulaciones de la Junta Monetaria y en las normas establecidas por el Banco Central del Ecuador, pero pueden sintetizarse así:

1. La deuda externa susceptible de este procedimiento es aquella contraída por el Gobierno del Ecuador, ante entidades privadas externas, asumida por el Banco Central del Ecuador y registrada en cuentas especiales de acuerdo con los términos de la consolidación de la deuda;
2. Pueden acogerse a este procedimiento las entidades o fundaciones sin fines de lucro, legalmente constituidas y domiciliadas en el país, que reciban donaciones de deuda provenientes del exterior, que tengan por objeto la realización de obras de carácter social, cultural, educacional, deportivo o conservación de la naturaleza.

El procedimiento a seguir se puede resumir así: Una Fundación o Entidad que tenga las características descritas, elabora un Proyecto en su campo de actividad, lo somete a consideración de una Fundación del exterior para que lo estudie, lo apruebe y decida patrocinarlo haciendo una donación en moneda extranjera o dólares. Simultáneamente, la entidad nacional presenta el proyecto al Consejo Nacional de Desarrollo y al Banco Central del Ecuador. Con la aprobación de estos dos Organismos se procede a la conversión de la deuda con los fondos donados desde el exterior.

Con el dinero procedente de la donación se adquiere en el mercado secundario de New York, la parte pertinente de la deuda externa ecuatoriana con el descuento vigente. La entidad beneficiaria acude ante el Banco Central del Ecuador y canjea los pagarés de la deuda por Bonos del Estado, recibiendo de esta Institución el 50% del total de la deuda comprada, ya que este es el beneficio que el Estado Ecuatoriano obtiene, en su propósito de reducir su deuda por medio de este mecanismo.

Los Bonos así obtenidos se negocian en el mercado ecuatoriano con el descuento de un 10% aproximadamente, lo cual unido al efecto del cambio de moneda al tipo de cambio oficial produce un resultado final de 2,4 veces más del valor inicial del monto de la inversión del donante, de acuerdo con el ejemplo práctico que se describe a continuación:

ESTUDIO PARA COMPRA DE DEUDA EXTERNA

1.	Se recibe en donación dólares por la cantidad de:	US\$	823.057,00
2.	Se compra Deuda Externa al 17% de descuento por un valor de:	US\$	4.841.510,00
3.	Menos 50% descuento Banco Central del Ecuador	US\$	2.420.755,00
	SALDO	US\$	2.420.755,00
4.	Al cambio de S/. 850,00 el Banco Central emitirá bonos por un total nominal de:	S/.	2.057.641.750,00
5.	Valor neto al negociar estos bonos: 90%	S/.	1.851.877.575,00

ANALISIS DE LA OPERACION^{1/}

1.	Capital invertido para compra deuda externa:	US\$	823.057,00
2.	El producto de la venta de bonos a una cotización de S/. 900,00 por dólar equivaldría a:	US\$	2.057.641,00
3.	El incremento obtenido sería de:	US\$	1.234.584,00

Relación: $\frac{2}{1}$ 2,49

Relación: $\frac{3}{1}$ 1,49

^{1/} Este análisis de la operación se hace exclusivamente para que los donantes verifiquen el incremento de capital que recibirían sus beneficiarios. Por expresa resolución del Banco Central del Ecuador, la entidad ecuatoriana beneficiada no puede volver a adquirir dólares con los sures obtenidos mediante el mecanismo de Conversión.

**PROPUESTA DE CONVERSION DE LA DEUDA
A FAVOR DEL INSTITUTO NACIONAL DEL NIÑO Y LA FAMILIA
INNFA**

El Ecuador ha utilizado recientemente el mecanismo de Conversión de la Deuda a fin de promover áreas que se juzga son de vital importancia para su desarrollo.

Por ejemplo, la organización sin fines de lucro para el medio ambiente "Fundación Natura" conjuntamente con WORLD WILDLIFE FUND y NATURE CONSERVANCY, han concluido recientemente un esquema de Conversión de la Deuda con el objeto de proveer los tan necesitados fondos para la preservación de los parques nacionales.

Otra Conversión de la Deuda fue recientemente hecha por la Conferencia Episcopal Ecuatoriana, Rotary Club y Fundación General Ecuatoriana. Esta última conversión de Deuda Externa a bonos del estado negociables, denominados en moneda local, tenía el beneficio adicional de fortalecer el mercado de capitales ecuatorianos.

¿COMO FUNCIONA EL MECANISMO?

Una organización local sin fines de lucro recibe una donación por parte de una institución como la suya. Luego la organización procede a comprar la Deuda Externa Ecuatoriana en el mercado secundario con un descuento (actualmente aprox. 85% del valor nominal). El donante puede adquirir los instrumentos de la Deuda Externa por sí mismo y luego pasarlos a la organización social. Luego esta Deuda es canjeada en el Banco Central del Ecuador, que a cambio pone en circulación bonos en moneda local equivalente al valor nominal de la Deuda, calculado al tipo de cambio oficial. Por ejemplo, con una donación de US\$ 150.000 es posible adquirir US\$ 1.000.000 en Deuda Externa Ecuatoriana. El Banco Central la cambiará entonces por aproximadamente S/. 500.000.000 en bonos en moneda local, cuyos réditos pueden ser usados localmente a favor de programas sociales vitales. En una donación directa "normal" obtener la misma cantidad en sucres como resultado final, aproximadamente US\$ 800.000 serían necesarios.

El Ecuador tiene una población de diez millones, de los cuales el 40% son menores de 14 años de edad. Además el 50% de la población total vive en extrema pobreza y marginación. La mitad de la población ecuatoriana se encuentra desnutrida, el 20% es analfabeta y un 10% (es decir, un millón) se considera discapacitado. Por lo antes expuesto, es obvio que los niños son los más afectados por estas condiciones extremas, particularmente ahora que cada nuevo niño ecuatoriano que nace es agobiado con aproximadamente US\$ 1.000 (mil dólares) de la Deuda Externa Ecuatoriana.

INNFA quiere usar la Deuda Externa Ecuatoriana para ayudar a niños del Ecuador. El Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA) es una organización privada sin fines de lucro con finalidad pública. De acuerdo con los Estatutos del Instituto, la Presidencia del Instituto corresponde a la Esposa del Presidente del Ecuador. Al momento es la señora Carmen Calisto de Borja.

El INNFA mantiene y administra regularmente los siguientes servicios con una base de alcance nacional:

- a) 26 Centros de Atención Infantil para niños hasta los cinco años de edad.
- b) 4 Centros de Rehabilitación.
- c) 7 Casas Hogar para niños huérfanos/abandonados.
- d) 11 Centros de Educación Especial (bajo convenios con el Ministerio de Educación).
- e) 3 Asilos de Ancianos.
- f) 1 Centro de Capacitación para Ciegos.
- g) 1 Servicio Médico Social dedicado a niños pobres.
- h) Varios Comedores populares para pobres.

Además el INNFA administra los Programas descritos a continuación:

1. Programa de Defensa de los Derechos del Niño: Conscientiza a la sociedad de la condición de los niños, incluyendo el abuso al menor, falta de educación, trabajo prematuro, etc. Está dedicado también a reformar el sistema legal ecuatoriano con respecto a la defensa de los derechos del niño.
2. Programa de Desarrollo Infantil (P.D.I.): Basado en hogares comunitarios en donde una madre designada cuida hasta de quince niños mientras sus madres trabajan. Los niños reciben estimulación temprana, cuidados para su salud y una nutrición adecuada.
3. Programa de Familias en Extrema Pobreza: Procura mejorar las condiciones de vida existentes por medio de servicios para la salud, incremento nutricional y del medio.
4. Programa de Trabajadores Prematuros: Persigue el mejoramiento de las condiciones de vida del menor trabajador. Desarrolla proyectos de atención que incluyen educación y acceso a servicios y organización del menor trabajador, investigación y movilización social.

5. Programa Nacional de Discapacidades: La finalidad del programa es disminuir las discapacidades mentales y físicas y sus consecuencias en los niños, por medio de información, esfuerzo en la educación y una integración mayor de la comunidad.

Es evidente que el Ecuador está haciendo ahora lo imposible para ayudar a su población joven. De acuerdo a la Ley 92 de mayo 12 de 1989, se creó el Fondo para el Desarrollo de la Infancia (FODINFA). Este fondo, administrado por el INNFA, obtendrá en el futuro sus ingresos de los siguientes recursos:

- 0,21% impuesto a las chequeras emitidas por los bancos locales;
- Una participación pequeña de los impuestos aplicados a los servicios del petróleo.
- 2% de impuesto a la venta de boletos de rifas, bingos, etc.
- 2% del impuesto a las utilidades anuales netas declaradas por el sistema bancario local, incluyendo Bancos de Desarrollo y el Banco Central del Ecuador.
- 0,5% de los impuestos a las importaciones del país.

Dada la magnitud y agudeza de los problemas que enfrentan los niños del Ecuador sin embargo, los recursos antes expuestos sirven únicamente para financiar medidas temporales con el propósito de prevenir un deterioro posterior de su condición. Como ustedes podrán darse cuenta, los programas descritos anteriormente necesitan urgentemente ser expandidos y acrecentados.

El mecanismo de conversión de la Deuda, que deseamos que ustedes consideren tiene la ventaja de ser un esfuerzo conjunto que involucra, mediante el mecanismo de conversión de la Deuda, fondos internacionales y ecuatorianos.

Le anticipamos nuestro agradecimiento por considerar esta propuesta preliminar y estamos a la espera de sus comentarios.

**UN CASO DE CONVERSION DE DEUDA PARA EL DESARROLLO SOCIAL
EN LA REPUBLICA DOMINICANA***

Propuesta del Fondo de las Naciones Unidas
para la Infancia (UNICEF) - Santo Domingo

24 de junio de 1990

* Este documento no ha sido sometido a revisión editorial y las opiniones expresadas en él pueden no coincidir con las de las organizaciones involucradas.

1. RESUMEN

El 17 de noviembre de 1988, la Comisión Monetaria del Gobierno Dominicano aprobó una resolución sobre conversión de deuda extranjera para inversión (de negocios y social). Desde entonces, han sido convertidos en varias transacciones de inversión más de 100 millones de dólares de los 775 millones que componen la deuda comercial externa dominicana. Estas conversiones varían desde un acuerdo con Pro-Naturaleza para la conservación del medio ambiente, hasta convenios con bancos comerciales estadounidenses para desarrollar el turismo y áreas comunes, hasta un swap de una deuda desarrollo con la Fundación de Desarrollo Dominicano. El año pasado aumentó mucho la velocidad de conversión, quizás demostrando el interés del gobierno en reducir aún más los pagos de la deuda externa extranjera, justo antes de la negociación con el FMI a realizarse a fines de 1990.

La Oficina en Santo Domingo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), de acuerdo con la política global de la Organización, reconoce la necesidad de ayudar a los gobiernos de los países en desarrollo a tomar las medidas económicas de ajuste y desarrollo con rostro más humano. También ha destacado la importancia de reducir los compromisos de la deuda externa para permitir la renovación del desarrollo económico, y, por lo tanto, ha empezado a explorar la posibilidad de una operación de conversión de deuda con el gobierno dominicano.

Considerando las políticas actuales de ajuste y la probable adopción de un acuerdo con el FMI, es necesario crear un programa de inversión y desarrollo social que proteja a los grupos más vulnerables en esta prolongada crisis económica.

La actual programación de UNICEF en este país está basada en los cuatro proyectos siguientes:

1. sobrevivencia y desarrollo infantil;
2. la mujer en el desarrollo;
3. niños en circunstancias especialmente difíciles; y
4. monitoreo de los efectos de las políticas socioeconómicas en el bienestar materno-infantil.

Los recursos en moneda local recibidos de la conversión podrían contribuir a elevar el impacto del programa actual, especialmente el proyecto de la sobrevivencia y desarrollo de los niños (inmunización universal de los niños, control de la diarrea y enfermedades respiratorias agudas, promoción del amamantamiento, etc.). UNICEF-Santo Domingo promueve una conversión de deuda ya aprobada por el Banco Central, que podría aumentar su cooperación

al país para 1991 de 900.000.000 dólares a 3.364.941 (418%) o 1.438.125 (121%), dependiendo del tipo de compromisos de la deuda convertida.

En conclusión, esta propuesta no sólo permite al gobierno dominicano reducir el peso de su deuda externa, sino que sirve para recibir un apoyo aumentado y focalizado a los grupos más vulnerables, y permite la expansión de la cooperación del UNICEF en sus intervenciones en la sobrevivencia de los niños, durante este periodo de ajuste.

2. DESCRIPCION DE LAS TRANSACCIONES

A. CONVERSION DE LA DEUDA COMERCIAL

1. Introducción

Antes que nada, conviene destacar que existen varios tipos de compromisos de deuda que pueden ser convertidos, cada uno de los cuales tiene distintos niveles de descuento y distintos riesgos. Vamos a concentrar nuestros esfuerzos en dos formas:

- i. Deuda de acuerdos de reestructuración de varios años (MYRA)^{1/} que se vende a un precio de 0,17 dolares a 1; y
- ii. Compromisos de deuda no reestructurada que son difíciles de encontrar, pero fáciles de convertir; son vendidos a un precio de 0,40 dólares a 1.

Estos dos tipos de compromisos de deuda serán descritos detalladamente más adelante.

Los cuadros 1 y 2 muestran una versión simplificada de la deuda propuesta para conversión. El formato que se presenta es el más usado por el Banco Central, aunque existen otras versiones.

2. Estructura

Básicamente, la transacción se realizaría como sigue:

- i. UNICEF-Nueva York decide la cantidad de recursos a utilizar en la operación;
- ii. UNICEF-Santo Domingo usa estos fondos para comprar deuda comercial dominicana, esté o no reestructurada, a un precio de \$0,17 ó \$0,40 por dólar, respectivamente, en

^{1/} MYRA significa "Multi-year rescheduling agreement".

el mercado secundario a través de un agente intermediario.

- iii. UNICEF presenta los pagarés de garantía de esa deuda al Banco Central para que sean cancelados en pesos al precio oficial. El Banco Central indemniza a UNICEF con un equivalente en pesos a las garantías después de descontar el 10% de la transacción. Comúnmente, las indemnizaciones se realizan en pagos periódicos durante 6 a 12 meses.
- iv. UNICEF distribuye el equivalente en pesos que recibió entre sus proyectos nacionales, después de haber pagado honorarios por servicios de 3% de la ganancia neta al banco comercial que sirvió como agente en la transacción.

3. Ganancia

Las ganancias en este tipo de transacciones son bastante positivas, pero varían dependiendo de algunos factores fundamentales que necesitan ser negociados. Ellos son:

- a) Precio de venta de la deuda. Este es el precio al que UNICEF compra la deuda. En mayo de 1990, el precio de la deuda dominicana en el mercado secundario variaba de \$0,14 a \$0,20 por dólar adeudado en la deuda MYRA reestructurada, y de \$0,35 a \$0,50 por dólar adeudado en la no reestructurada. La buena disposición reciente del Banco Central para convertir esta deuda podría afectar el precio en el mercado secundario.
- b) Descuento de cancelación (desde el Banco Central). Esta es la cantidad en la cual el Banco Central reduce el valor nominal del compromiso. En julio de 1989, el Banco Central aprobó una conversión similar para una organización sin fines de lucro (Fundación Dominicana de Desarrollo-FDD) y sólo descontó 10%, pagando 90% de su valor nominal. Esto es positivo considerando que las conversiones con fines de lucro han sufrido un descuento de 35-40%. El programa oficial del gobierno establece descuentos de 5-10% para conversiones sin fines de lucro. Por lo tanto, es razonable asumir que UNICEF recibirá a lo más 10% de descuento.
- c) Honorario del banco comercial. El banco comercial de la conversión cobrará probablemente 3% de la ganancia neta de la transacción. Esto les dará el incentivo para negociar los mejores términos para UNICEF. Se ha descartado la alternativa de pagar al banco honorario fijo por el trabajo, independientemente del resultado, debido al riesgo potencial de que una conversión no se termine.

Las responsabilidades más importantes del banco en esta transacción son ubicar y coordinar la compra de deuda y coordinar la recepción de pesos del Banco Central.

- d) Ganancia real. Como se ve en el ejemplo del Cuadro 1, en esta transacción el precio de compra de los pagarés es, según el ejemplo 1, de 17 centavos por dólar adeudado, y el descuento del Banco Central es 10%. Si se asume que se destinan 650 mil dólares a esta conversión, se obtendría el peso equivalente en pesos a 3.823.529. La ganancia neta es de 3.441.176 dólares de los cuales el banco recibiría el 3% (76.235 dólares) como honorario de agente bancario. Entonces, la cooperación total de UNICEF para 1991 desde esta fuente sería de 3.364.941 dólares, lo que implica un aumento del 418%, o un factor 5,2.

B. DEUDA MYRA REESTRUCTURADA VERSUS DEUDA NO REESTRUCTURADA

Los dos tipos de deuda que son considerados tienen distintas ventajas y desventajas.

Deuda MYRA reestructurada. Esta forma de deuda comprende más del 90% de la deuda comercial dominicana y proviene de un acuerdo reprogramado de varios años (MYRA) que se llevó a cabo en 1986 entre el gobierno dominicano y los bancos comerciales extranjeros. Mientras esta deuda tiene un precio de descuento tan atractivo como 14-17 centavos por dólar adeudado, su conversión tiene algunas desventajas.

En un "acuerdo compartido", ninguno de los 83 bancos que tienen este tipo de deuda debería liquidar opciones sin compartir los beneficios con los otros. Además, actualmente, no hay un programa formal para su conversión, aunque el gobierno y algunos bancos han mostrado interés en convertir deuda MYRA. Nuestra propuesta es que el banco comercial que representa a UNICEF se acerque al Royal Bank, que está coordinando el MYRA, y llegue a un acuerdo para convertir una parte de la deuda MYRA reestructurada. Esta alternativa sólo se llevará a cabo con el consentimiento del Comité de Bancos que están coordinando el MYRA. Además, si se adopta un programa formal en el futuro próximo, este tipo de deuda sería la recomendación obvia.

Deuda no reestructurada. Esta forma de deuda contiene compromisos de deuda que no fueron incluidos en el acuerdo MYRA de 1986. Tiene un monto limitado y, por tanto, el descuento que se obtiene es menor y usualmente varía entre 35 a 50 centavos por dólar adeudado. Su ventaja es que puede ser convertida sin los problemas del acuerdo compartido. En este momento, hay pocos problemas para ubicar vendedores de esta deuda no reestructurada, pero este tipo de deuda está disminuyendo rápidamente, por lo que debe actuarse lo más pronto posible.

C. NEGOCIACIONES CON EL BANCO CENTRAL

Hemos empezado a investigar estas opciones con el Banco Central, incluyendo el establecimiento de los términos posibles para llevar a cabo la conversión. Trataremos de asegurar que los pagarés que nosotros presentemos tengan un máximo de 10 de descuento.

Le pediremos al Banco que incluya una cláusula de "mantención del valor" (sujeto al dólar).

D. RIESGO

Como mencionamos antes, hay varios riesgos que podrían afectar el éxito de esta transacción. En todo caso, todos los esfuerzos buscan reducirlos.

El mayor riesgo sería si los pagarés comprados no pudieran ser repactados. A través de consultas y cooperación entre UNICEF, el Banco Central y el banco comercial durante todos los momentos de la transacción, deberíamos ser capaces de reducir o, al menos, anticipar cualquier problema para repactar. Tomando en cuenta que los pagarés pueden pagarse en pesos y no en dólares, y que el cumplimiento de tal acuerdo provocaría una imagen pública negativa, creemos que no habrá problema en este área. Además, UNICEF pedirá que se le entregue 40% de los pesos en el momento de la transacción y el resto en un período de seis meses.

E. ACCIONES A TOMAR

Una vez que UNICEF-Nueva York y Bogotá hayan concedido una aprobación global, se deberán desarrollar las siguientes acciones:

- Definir la cantidad asignada a esta operación.
- Firmar contrato con un banco comercial que actúe como agente.
- Negociar con el Banco Central y presentarles una oferta.
- Recibir la aprobación del Banco Central.
- Mandar los fondos al banco para que compre la deuda en el mercado secundario. Recibir pagaré de garantía.
- Presentar al Banco Central los pagarés de garantía para ser cancelados.
- Recibir pesos en parte de pago a intervalos de tiempo aún no fijados.
- Distribuir los fondos recibidos para incrementar las actividades del programa.

CUADRO 1

**EJEMPLO RESUMIDO DE UNA TRANSACCION
DEUDA MYRA REESTRUCTURADA**

	<u>Dólares</u>
1) Con los fondos para la cooperación de 1991 (fondos generales y especiales), se compran US\$3.823.529 en pagarés de garantía de deuda en el mercado secundario con un descuento de \$0,17 por \$1 dólar.	650.000 3.823.529
2) Se cambian estos pagarés al Banco Central por el valor equivalente en pesos. El pago se hace en varias cuotas durante 6 a 12 meses. * El Banco Central descuenta el 10% de la transacción. *	* -382.353
3) Se paga un honorario de 3% de las ganancias netas al banco comercial que actuó de intermediario.	-76.235
4) Los recursos multiplicados para proyectos en República Dominicana.	3.364.941

** Incremento de cooperación: 418% o por un factor de 5.2.

CUADRO 2
RESUMEN DE LA TRANSACCION
DEUDA NO REESTRUCTURADA

- | | | |
|----|--|-----------|
| 1) | Con los fondos para la cooperación de 1991 (fondos generales y especiales), se compran US\$1.625.000 en pagarés de garantía de deuda en el mercado secundario con un descuento de \$0,40 por \$1 dólar adeudado. | 1.650.000 |
| 2) | Se cambian estos pagarés al Banco Central por el valor equivalente en pesos. El pago se hace en 2 ó 3 cuotas durante 6 a 12 meses. * El Banco Central descuenta el 10% de la transacción. | 162.500 |
| 3) | Se le paga al banco intermediario un honorario de transacción que corresponde al 3% de las ganancias netas. | 24.375 |
| 4) | Los recursos multiplicados para proyectos en República Dominicana. | 1.438.125 |
-

** Incremento de cooperación: 121% o por un factor de 2.2.

**FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA
FONDO DE INVERSION SOCIAL**

BOLIVIA

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**BOLIVIA****VICTOR PAZ ESTENSSORO**
PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA**CONSIDERANDO:**

Que las limitaciones en la disponibilidad de recursos financieros han impedido en funcionamiento del Fondo Social de Emergencia creado por el capítulo I del decreto supremo 21137 del 30 de noviembre de 1985 y la efectividad del Comité Nacional del Empleo establecido por el capítulo III del decreto supremo 21316 del 3 de julio de 1986;

Que corresponde al Poder Ejecutivo establecer los mecanismos necesarios para crear condiciones de ocupación laboral, que permitan aliviar la crisis social reflejada en el desempleo y en los indicadores de salud y nutrición, mientras se logran los resultados previstos en la Nueva Política Económica;

Que es necesario reformular la concepción institucional del Fondo Social de Emergencia y del Comité Nacional de Empleo, concretándolos como entidad de derecho público y existencia temporal definida, con capacidad para utilizar la estructura técnica y administrativa con que cuenta el Estado, en el cumplimiento de actividades propias de captación de recursos y su asignación al financiamiento de proyectos de alta rentabilidad social, máxima ocupación de mano de obra y cuya ejecución total no exceda los tres años de trabajo;

EL CONSEJO DE MINISTROS**DECRETA:****CAPITULO I.- Creación y derogación**

ARTICULO 1°.- Se crea el FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA (FSE) como entidad de derecho público dependiente de la Presidencia de la República, con personalidad jurídica plena, autonomía administrativa, técnica y financiera, con los siguientes fines, atribuciones y funciones:

- a) Recibir los fondos que serán provistos por el Tesoro General de la Nación con cargo a los presupuestos respectivos. Inicialmente y en calidad de capital de arranque, dichos fondos serán de treinta billones de pesos bolivianos para la gestión de 1987;
- b) Captar recursos provenientes de contribuciones no reembolsables, de Gobiernos amigos, organismos internacionales y otros donantes internos y externos;
- c) Negociar créditos blandos cuyas condiciones se ajusten a los requerimientos y objetivos del Fondo;
- d) Aceptar y recibir donaciones en especie y distribuirlas a través de los organismos creados al efecto en actual funcionamiento;
- e) Administrar los recursos referidos en los incisos anteriores, asignándoles el financiamiento de programas y proyectos de corto plazo así como de ejecución inmediata y que reúnan las condiciones exigidas por el Fondo.

ARTICULO 2°.- Se derogan los capítulos I y III respectivamente de los decretos supremos 21137 y 21316 del 30 de noviembre de 1985 y 3 de julio de 1986.

CAPITULO II.- Organización y administración

ARTICULO 3°.- El Fondo estará dirigido por un Consejo de Administración con los siguientes cinco miembros: Un presidente, un director ejecutivo y tres vocales. El Presidente de la República ejercerá la presidencia del Consejo de Administración y designará a los cuatro miembros restantes. El Director Ejecutivo presidirá el Consejo, en ausencia o por delegación del Presidente.

ARTICULO 4°.- El Consejo de Administración dedicará sus primeras reuniones a la aprobación del reglamento interno al que sujetará sus actuaciones y a los estatutos y reglamentos operativos de cumplimiento obligatorio, para la formulación de proyectos, presentación al Fondo, ejecución, administración de los recursos asignados a cada proyecto, supervisión de la ejecución, reembolsos y evaluaciones previas así como posteriores y cuanto aspecto fuere necesario para el cumplimiento de sus objetivos.

ARTICULO 5°.- El reglamento interno del Fondo tendrá en cuenta las siguientes bases:

- a) Sesiones ordinarias del Consejo de Administración por lo menos dos veces al mes;

- b) El Director Ejecutivo es la máxima autoridad ejecutiva y administrativa del Fondo y trabajará junto a los Vocales todos a tiempo completo y dedicación exclusiva;
- c) El Consejo aprobará la organización interna adecuada del Fondo para el cumplimiento de sus fines, como institución de vigencia limitada;
- d) El presupuesto de funcionamiento del Fondo se elaborará sobre recursos provenientes del mismo, sean locales o externos. No podrá exceder anualmente al equivalente del uno por ciento (1%) de los recursos disponibles para la misma gestión;
- e) El Fondo podrá requerir, solicitar o aceptar asistencia técnica de cualquier tipo de recursos humanos sean locales o extranjeros, a cargo y costo de organismos de cooperación técnica o donantes;
- f) El Consejo aprobará trimestralmente el informe de captación y asignación de recursos que será presentado al Consejo de Ministros para su información y difundido posteriormente para conocimiento de la opinión pública;
- g) El personal ejecutivo y operativo del Fondo ejecutará las determinantes del Consejo de Administración y realizará los desembolsos aprobados.

ARTICULO 6°.- Son deberes del Director Ejecutivo del Fondo:

- a) Rendir cuentas a los organismos proveedores de los recursos según el régimen legal vigente, tratándose de recursos provistos localmente y, en caso de recursos externos, de acuerdo a las cláusulas del pertinente convenio que puede incluir la supervisión del organismo o entidad donante, por sí o por terceros;
- b) Rendir cuentas trimestralmente del origen y destino de cada recurso captado y asignado, mediante publicación por lo menos en tres órganos de prensa de circulación nacional;
- c) Publicar anualmente el dictamen de auditoría que deberá practicar la Contraloría General de la República dentro de los noventa días del cierre de cada gestión;
- d) Transferir al organismo del estado competente para ello todo proyecto ejecutado para su administración y disposición.

ARTICULO 7°.- El Fondo abrirá una cuenta en el Banco Central de Bolivia bajo la denominación de "FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA" en la cual se depositarán todas las entregas a cargo del Tesoro General de la Nación, así como los recursos provenientes de donaciones, empréstitos, fideicomisos y otros. Abrirá, subcuentas que identifiquen el origen de cada partida de fondos. Las cuentas

serán manejadas mediante cheques firmados por el Director Ejecutivo y un Vocal del Consejo de Administración, con cargo de rendición de cuentas ante el organismo llamado por ley.

CAPITULO III.- Atribuciones y funciones

ARTICULO 8°.- El Fondo, para la adecuada utilización de sus recursos tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

I.- GENERACION DE EMPLEO

- A. Identificar y promover la ejecución de proyectos y programas de alta rentabilidad social y máxima utilización de mano de obra;
- B. Financiar parcial o totalmente los programas y proyectos, que reúnan las siguientes condiciones:
 - a) Posibilidad que el proyecto o programa pueda iniciarse en breve plazo;
 - b) Cumplimiento de su ejecución total en un plazo no mayor a tres años;
 - c) Utilización de mano de obra nacional, incluyendo administración, no menor al sesenta por ciento (60%) directa o indirectamente del costo total;
 - d) Especificaciones técnicas del proyecto, supervisión de la ejecución y control, encomendadas a una institución del Estado la misma que no podrá ser ejecutora directa;
 - e) La ejecución debe estar a cargo de entidades públicas, privadas, cooperativas, unidades comunitarias, grupos o asociaciones civiles, militares o religiosas expresamente contratadas al efecto;
 - f) El monto de cada contrato en un programa o proyecto específico, no puede exceder de la suma de SETESCIENTOS CINCUENTA MIL DOLARES (US\$750.000.-), permitiéndose el fraccionamiento en la ejecución de la obra únicamente a fin de posibilitar la concurrencia de mayor número de grupos constructores o empresas;
 - g) El ejecutor haya otorgado una garantía de buena ejecución de obra;

- h) Se efectúen todos los desembolsos contra planilla de avance de obra aprobada por el supervisor, concediéndose anticipos solamente hasta un máximo del veinte por ciento (20%) del valor contratado contra entrega de boleta de garantía bancaria;
- C. Promover y financiar proyectos en las siguientes áreas específicas dentro de las condiciones establecidas a continuación:
- a) Construcción de viviendas de interés social con un costo de hasta diez mil dólares (US\$10.000.-) por unidad;
 - b) Construcción de postas sanitarias o facilidades en materia de salud en áreas rurales o urbanas particularmente afectadas por el desempleo, cuando tales obras no hayan sido contempladas en el presupuesto de la gestión del ministerio del ramo;
 - c) Construcción y reparación de locales escolares por establecimientos educativos en funcionamiento;
 - d) Construcción, reparación, mantenimiento de Casas de Gobierno en poblaciones menores;
 - e) Construcción del sistema de alcantarillado y agua potable si la utilización de mano de obra está dentro de las previsiones del Fondo, condición que puede ser obviada por resolución expresa del Consejo;
 - f) Construcción, mantenimiento y mejoramiento de vías urbanas, caminos vecinales y rurales, no incluidos en los planes operativos regulares del sector público;
- D. Efectuar oportunamente la transferencia de los proyectos ejecutados para el sector público, a las autoridades que corresponda, quienes asumirán la responsabilidad de su administración, con participación de la Dirección de Bienes del Estado;
- E. Promocionar y orientar la participación de los interesados en la ejecución de proyectos de carácter social, tales como asociaciones vecinales, padres de familia, grupos de trabajadores, o representantes de las entidades que administrarán los proyectos ejecutados;
- F. Promover y apoyar materialmente la formación de asociaciones de núcleos humanos, cooperativas u

organizaciones que busquen el desarrollo de actividades productivas y disminución del desempleo.

II. SALUD Y ALIMENTACION

- A. Contribuir a aliviar las condiciones sociales en las regiones del país mayormente afectadas por la crisis y el desempleo:
 - a) Identificando tales regiones;
 - b) Promoviendo y financiando programas regionales de asistencia social y médica, así como apoyando con carácter temporal los de alimentación a los sectores de población marginales urbanas y rurales;
 - c) Requiriendo la participación de las instituciones públicas, religiosas, privadas o comunitarias, en las acciones de salubridad y alimentación;
- B. Ser, a partir del presente decreto, el único organismo estatal facultado para aceptar y recibir las donaciones en especie no destinados a su reconversión en recursos para financiar al sector productivo o asignadas especialmente por el donante. El Fondo distribuirá las donaciones en especie a los programas de salud y alimentación así como los de generación de empleo;
- C. Coordinar los programas de asistencia social de "alimentos por trabajo", pudiendo participar en ellos.

III. EDUCACION

Apoyar con financiamiento no reembolsable, programas educativos y de entrenamiento técnico para la formación de mano de obra calificada y de técnicos medios.

IV. SECTOR PRODUCTIVO

- A. Proveer a las instituciones del Estado, financiamiento para fondos de contrapartida de proyectos y programas que tengan financiamiento externo asegurado siempre que se trate:
 - a) De un organismo que no cuente con recursos propios provenientes de regalías ni otros suficientes para cubrir su contraparte;

- b) Sea prioritario y con alta rentabilidad social, además de compatible con los objetivos del Fondo;
 - c) Que el requerimiento no exceda del veinte por ciento (20%) del costo total del proyecto, ni sea mayor al equivalente de un millón de dólares americanos (US\$1.000.000.-);
- B. Proporcionar financiamiento de entidades públicas del sector productivo, con carácter de "puente" o tipo temporal, para proyectos con financiamiento asegurado y desembolsos en trámite, siempre que:
- a) Cuento con autorización del ente financiador;
 - b) El financiamiento "puente" no exceda el plazo de seis meses ni el veinte por ciento (20%) del costo total de proyecto, tampoco la suma máxima de un millón de dólares americanos (US\$1.000.000.-);
 - c) El proyecto tenga una justificación social con la utilización de mano de obra directa o indirecta no menor al treinta y cinco por ciento (35%) de su costo total;
 - d) Sea compatible con los propósitos del Fondo.

ARTICULO 9°.- El Fondo podrá solicitar a cualquier organismo del sector público, que no podrá negar su concurso, la asistencia técnica y colaboración necesaria para la preparación de proyectos y programas, supervisión y control de su ejecución. Podrá contratar para el mismo efecto, los servicios de organismos no estatales, siempre y cuando el costo no exceda del dos por ciento (2%) del valor total del proyecto.

ARTICULO 10°.- El Fondo podrá fiscalizar en cualquier momento, por sí o por terceros, la ejecución de los trabajos que se realizan con su financiamiento y verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por organismos estatales, a cargo de la parte técnica del proyecto o por programa así como la supervisión y control de obras, acudiendo, en su caso, a la Contraloría General de la República.

ARTICULO 11°.- La ejecución de los programas y proyectos financiados por el Fondo se contratará directamente entre el grupo o entidad beneficiaria y el contratista o ejecutor. El Fondo cuidará que los costos y precios de las obras a contratarse sean correctos y razonables.

No será aplicable a estas contrataciones el régimen de adquisiciones de bienes o contratación de obras de los decretos

15223 y 15192 del 30 y 15 de diciembre de 1977, excepto en proyectos y programas de instituciones o empresas públicas por importes superiores al equivalente de quinientos mil dólares americanos (US\$500.000.-) que se registrarán por esas normas legales.

CAPITULO IV.- Vigencia y liquidación

ARTICULO 12°.- El Fondo tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1989 y su liquidación se sujetará a los siguientes lineamientos:

- a) A partir del 31 de diciembre de 1989 y hasta el 30 de junio de 1990, la actividad del Fondo será estrictamente la necesaria para transferir a los entes estatales competentes, la responsabilidad de sus actividades pendientes de conclusión;
- b) Si existiesen recursos excedentes, sin destino específico por no utilización o recuperación, serán transferidos al Tesoro General de la Nación que se responsabilizará de recuperar los que pudiesen encontrarse pendientes de cobro al 31 de diciembre de 1989.

Los fondos con destino específico serán transferidos a las entidades competentes.

- c) Al 30 de junio de 1990, el Fondo presentará el dictamen de auditoría practicado por la Contraloría General de la República de sus operaciones y los certificados expedidos por los proveedores de los recursos, sobre su satisfactoria utilización, cuando así se hubiese acordado en los respectivos convenios.

Los señores Ministros de Estado en los despachos de Planeamiento y Coordinación, Finanzas y Ministro Secretario General de la Presidencia de la República quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente decreto supremo.

Es dado en el Palacio de Gobierno de la ciudad de La Paz, a los veintiocho días del mes de noviembre de mil novecientos ochenta y seis años.

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA**BOLIVIA****VICTOR PAZ ESTENSSORO****PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPUBLICA****CONSIDERANDO:**

Que el Fondo Social de Emergencia, creado mediante el Decreto Supremo 21456 de Noviembre de 1986, ha establecido mecanismos que permitieron crear condiciones de ocupación laboral mediante el financiamiento de proyectos cuya ejecución alivió el problema del desempleo,

Que paralelamente subsisten alarmantes indicadores de salud y educación que obligan a definir la creación de un ente capaz de captar recursos para su asignación exclusiva al financiamiento de proyectos para dichas áreas,

Que la experiencia adquirida por el Fondo Social de Emergencia y la predisposición de los países amigos y organismos internacionales, coinciden en la necesidad de crear un Fondo de Inversión Social, con carácter permanente, preservando la experiencia institucional del Fondo Social de Emergencia, dirigido a la satisfacción de las necesidades básicas en salud y educación,

EN CONSEJO DE MINISTROS,**DECRETA,****CAPITULO I.- Creación**

Artículo 1. Se crea el Fondo de Inversión Social (FIS), como entidad de derecho público, dependiente del Consejo Nacional de Política Social del Ministerio de Planeamiento y Coordinación (CONAPSO), con personería jurídica plena, autonomía administrativa, técnica y financiera con los siguientes fines, atribuciones y funciones:

- a) Recibir los fondos que serán provistos por el Tesoro General de la Nación con cargo a los presupuestos respectivos no pudiendo ser menor a veinte millones de bolivianos, para cada gestión. Inicialmente y en calidad de arranque, dichos fondos serán provistos por el Fondo Social de Emergencia, mediante las gestiones que realice para este fin,
- b) Captar recursos provenientes de contribuciones no reembolsables de Gobiernos amigos, organismos internacionales

y otros donantes internos y externos, manteniendo los procedimientos y condiciones de captación desarrollados por el Fondo Social de Emergencia,

- c) Negociar créditos blandos cuyas condiciones se ajusten a los requerimientos y objetivos del FIS,
- d) Aceptar y recibir donaciones en especie y monetizar las mismas,
- e) Administrar los recursos referidos en los incisos anteriores, asignándolos al financiamiento de programas y proyectos que reúnan las condiciones exigidas por el FIS, en las áreas de salud y educación.

CAPITULO II.- Organización y Administración.

Artículo 2. El FIS estará dirigido por un Consejo de Administración con los siguientes cinco miembros. El Ministro de Planeamiento en su calidad de Primer Vicepresidente del Consejo Nacional de Política Social ejercerá la Presidencia del Consejo de Administración y designará a los cuatro miembros restantes. El Director Ejecutivo presidirá el Consejo en ausencia o por delegación del Presidente,

Artículo 3. El Consejo de Administración dedicará sus primeras reuniones a la aprobación del reglamento interno al que sujetará sus actuaciones y a los estatutos y reglamentos operativos de cumplimiento obligatorio, para la formulación de proyectos, presentación al FIS, ejecución, evaluación y supervisión y cuanto aspecto fuera relevante para el cumplimiento de sus objetivos,

Artículo 4. El Reglamento interno del FIS tendrá en cuenta las siguientes bases:

- a) Sesiones ordinarias del Consejo de Administración por lo menos dos veces al mes,
- b) El Director Ejecutivo es la máxima autoridad ejecutiva y administrativa del FIS,
- c) El Consejo aprobará la organización interna adecuada del FIS, que en principio y durante la vigencia del Fondo Social de Emergencia mantendrá la misma organización administrativa,
- d) El presupuesto de funcionamiento del FIS se elaborará sobre recursos provenientes del mismo, sean locales o externos. No podrá exceder anualmente al equivalente del uno por ciento de los recursos disponibles para la misma gestión,
- e) El FIS podrá requerir, solicitar o aceptar asistencia técnica de cualquier tipo de recursos humanos sean locales o

extranjeros, a cargo y costo de organismos de cooperación técnica o donantes,

- f) El consejo aprobará semestralmente el informe de captaciones y su asignación de recursos que será presentado al Consejo de Ministros para su información y difusión posterior a la opinión pública,
- g) El personal ejecutivo y operativo del FIS ejecutará las determinaciones del Consejo de Administración y realizará los desembolsos aprobados.

Artículo 5. Son deberes del Director Ejecutivo del FIS

- a) Rendir cuentas a los organismos proveedores de los recursos según el régimen vigente, tratándose de recursos provistos localmente y, en caso de recursos externos, de acuerdo a las cláusulas de convenio que puede incluir la supervisión del organismo o entidad donante, por sí o por terceros,
- b) Rendir cuentas semestralmente del origen y destino de recurso captado y asignado, mediante la publicación por lo menos en tres órganos de prensa de circulación nacional,
- c) Publicar anualmente el dictamen de auditoría que deberá practicar la Contraloría General de la República dentro de los noventa días del cierre de cada gestión,
- d) Transferir al organismo del Estado competente para ello, todo proyecto ejecutado para su administración y disposición,
- e) Definir los mecanismos de coordinación con las instituciones pertinentes, para la implementación de políticas en las áreas de salud y educación.

Artículo 6. El FIS abrirá una cuenta en el Banco Central de Bolivia bajo la denominación de FONDO DE INVERSION SOCIAL, en la cual se depositarán todas las entregas a cargo del Tesoro General de la Nación, así como cuentas específicas destinadas a cada fuente de financiamiento proveniente de donaciones, empréstitos, fideicomisos y otros. Las cuentas serán manejadas mediante cheques firmados por el Director Ejecutivo y el Director de Administración en forma conjunta, con cargo a rendición de cuentas ante el organismo llamado por ley. En ausencia de uno de ellos podrá ser sustituido por otro Director previamente designado.

CAPITULO III. Atribuciones y Funciones.

Artículo 7. El objetivo principal del FIS es financiar proyectos de:

- a) infraestructura en salud primaria, saneamiento básico, educación y cultura,
 - b) de servicios en estas áreas.
- Esto incluye:

- Construcción de postas sanitarias y pequeños hospitales,
- Operación de éstos,
- Agua potable,
- Alcantarillado,
- Desayunos escolares,
- Guarderías,
- Conservación de patrimonio cultura,
- Campañas de inmunización,
- Albergues infantiles,
- Cursos de capacitación rural,
- Construcción, ampliación y refacción de establecimientos escolares,
- Huertos nutricionales,
- Impresión de textos escolares.

No siendo una institución de emergencia, el FIS deberá elaborar criterios de selección y aprobación de proyectos que sean compatibles y coherentes dentro de una estrategia de largo plazo.

El FIS deberá dentro de la estrategia arriba mencionada:

- a) Promover proyectos donde las necesidades lo justifiquen;
- b) Recibir proyectos de los solicitantes que podrán ser instituciones públicas o privadas, religiosas, civiles y organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro;
- c) Aprobar proyectos dentro de programas coordinados con instituciones, cuyos objetivos sean compatibles con los del FIS.
- d) Dar apoyo técnico a las instituciones mencionadas en el inciso b).

Para el cumplimiento de estos objetivos, el FIS deberá observar las siguientes condiciones:

- a) Posibilidad que el proyecto o programa pueda iniciarse en breve plazo,

- b) Cumplimiento de su ejecución total en un plazo no mayor a un año,
- c) La ejecución debe estar a cargo de entidades públicas, privadas, cooperativas, unidades comunitarias, grupos o asociaciones civiles, militares o religiosas, expresamente contratados al efecto,
- d) Los proyectos correspondan a poblaciones menores, ciudades secundarias y áreas periféricas de ciudades primarias,
- e) El monto de los proyectos o programas a ser financiados no podrá exceder la suma de QUINIENTOS MIL DOLARES,
- f) El ejecutor haya entregado una boleta de garantía bancaria por concepto de cumplimiento de contrato,
- g) El componente de insumos importados por proyecto no debe exceder el 15 %,
- h) Se efectue todos los desembolsos contra planilla de avance de obra aprobada por el Supervisor, concediéndose anticipos respaldados por una boleta de garantía bancaria, de un máximo del 20% del monto del contrato.

Artículo 8. El FIS podrá solicitar a cualquier organismo del sector público, que no podrá negar su concurso, la asistencia técnica y colaboración necesaria para la preparación y elaboración de proyectos y programas, supervisión y control de su ejecución.

Artículo 9. El FIS podrá fiscalizar en cualquier momento por sí o por terceros, la ejecución de los trabajos que se realizan con su financiamiento y verificar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por organismos estatales, a cargo de la parte técnica del proyecto o programa así como la supervisión y control de obras, acudiendo, en su caso, a la Contraloría General de la República.

Artículo 10. La ejecución de los programas y proyectos financiados por el FIS se contratarán directamente entre el grupo o entidad beneficiaria y el contratista o ejecutor. El FIS fijará los costos y precios de las obras y programas a ejecutarse.

No será aplicable a estas contrataciones, el régimen de adquisición de bienes o rataciones de obras del sector público, excepto en proyectos y programas de instituciones o empresas públicas por importes superiores al equivalente de cien mil dólares americanos, que se regirán por dichas disposiciones legales.

Artículo 11. Constituyendo el Fondo Social de Emergencia, el lugar donde se gestará el Fondo de Inversión Social, se hace necesario y en consecuencia se amplian en seis meses los términos de vigencia y liquidación del Fondo Social de Emergencia dispuestos en los incisos a), b) y c) del artículo 12 del Decreto Supremo 21456 de fecha de 28 de Noviembre de 1986.

Los señores Ministros de Estado en los Despachos de Planeamiento y Coordinación, Finanzas y Ministro Secretario General de la Presidencia de la República, quedan encargados de la ejecución y cumplimiento del presente decreto supremo.

La Paz, 1989

FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL (FOSIS)
CHILE

FONDO DE SOLIDARIDAD E INVERSION SOCIAL (FOSIS)

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) tiene como objetivo principal financiar proyectos destinados a beneficiar a los grupos más pobres de nuestra sociedad.

Su acción es integral, atacando las raíces económicas, sociales y culturales de la pobreza. Estimula la participación y la autoayuda, convirtiendo a los beneficiarios en sujetos de su propio desarrollo. Su forma de operar es descentralizada, orientando y movilizand o esfuerzos que enfatizan la especificidad local de las acciones y maximizan el esfuerzo y compromiso de la comunidad.

A la vez, el FOSIS es una respuesta nueva en el tratamiento de la pobreza, en el sentido de iniciar un camino diferente, pero complementario de las políticas sociales que tienen un carácter fundamentalmente sectorial y asistencial.

A través del Fondo, se promoverá la conciencia de que superar la pobreza, debe ser, por una parte, un desafío prioritario para todos los chilenos y por otra, una meta que es posible alcanzar en un periodo de tiempo razonable, de existir la voluntad nacional, los recursos adecuados y la eficiencia en el uso de los mismos.

¿A QUE RESPONDE?

La pobreza ha sido en Chile un mal endémico. La existencia de un número importante de chilenos que viven en tal situación muestra la profundidad del problema y la dificultad de resolverlo en este primer periodo democrático de sólo cuatro años.

El objetivo de erradicar la pobreza constituye una tarea nacional cuyo logro depende fundamentalmente de la capacidad de crecimiento económico y de la distribución equitativa de este. Sin embargo, quienes viven en situación de pobreza no pueden esperar que solamente a través del crecimiento económico se solucionen sus problemas con la urgencia requerida; las políticas sociales y la voluntad política son indispensables para adelantar camino en el logro de mayor justicia social.

Por otra parte, considerando el carácter multidimensional e integral de la pobreza, los programas ministeriales así como la red social -dado su carácter básicamente sectorial y asistencial- no dan cuenta de la complejidad del problema, aún cuando se aumenten significativamente los recursos destinados al desarrollo social. Se planteó, entonces, la creación del Fondo de Solidaridad e Inversión Social como un instrumento adicional, que complementa las políticas de desarrollo social del gobierno democrático, a través

del financiamiento de proyectos específicos que le son presentados por organismos públicos o por entes privados.

¿QUE ES EL FOSIS?

El FOSIS es un Fondo que opera vinculado al Ministerio de Planificación y Cooperación, y cuya misión fundamental es financiar proyectos que contribuyan a la erradicación de la pobreza y la marginalidad, que procuren el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos, que se basen en la activación de la participación de los grupos beneficiarios en la solución eficiente de sus problemas y que permita avanzar hacia nuevas formas de resolverlos y encontrar apoyos. Para orientar la asignación de recursos, el FOSIS profundiza constantemente, en estrecha colaboración con el Ministerio de Planificación y Cooperación, el diagnóstico de la pobreza. Sobre esa base, formula políticas y diseña programas en los cuales se insertan los proyectos que financia.

CARACTERISTICAS DE LA ACCION DEL FOSIS

Las principales tareas del FOSIS, en sus acciones para superar la pobreza, se caracterizarán básicamente por los siguientes aspectos:

- Su opción por las comunidades o grupos que viven en situaciones de extrema pobreza o marginalidad.
- Un estilo de trabajo que busca fortalecer y consolidar el esfuerzo propio de tales grupos, de tal modo que el aporte efectivo de ellos en la solución de sus problemas sea el medio sustantivo de la lucha contra la pobreza.
- Un conjunto de líneas de acción, conformadas por objetivos y programas, que tomando en especial consideración los problemas económicos, sociales y culturales de la pobreza, permitan el acceso tanto de los grupos sociales, como culturales, de participación social y apoyo productivo, que haga posible su inserción en una estrategia democrática de un nuevo desarrollo económico para el país.
- Se busca la complementariedad de las actividades e iniciativas vinculadas a la solución de la pobreza, desde una perspectiva integral e integradora, en donde las acciones de la comunidad se combinan con las del Estado, del sector privado y del sector no gubernamental.

EL MODO DE ACCION DEL FOSIS

El FOSIS no ejecuta acciones en forma directa, sino que financia proyectos y actividades presentadas por distintas comunidades o grupos, por municipios, instancias gubernamentales y privadas, y organismos no gubernamentales, que sean coherentes con los programas o líneas de acción definidas por el Fondo. El financiamiento de proyectos se realiza a través de tres mecanismos operativos:

- Convenios-marco
- Concursos
- Proyectos especiales

Los primeros, constituyen una forma de operar con instituciones del sector público o privado, a través de la cual se establecen los objetivos a alcanzar mediante la acción conjunta del FOSIS y la respectiva institución.

En el caso de los concursos, se convoca a la presentación de proyectos por parte de organizaciones públicas, privadas y no gubernamentales, para la implementación de las líneas programáticas del FOSIS. Los proyectos, compiten en concursos abiertos y son calificados de acuerdo a los criterios y prioridades definidas en las bases de tales concursos.

Finalmente, los proyectos especiales, son experiencias concretas que promueve el FOSIS, de carácter descentralizado y articuladas a nivel local, que constituyen una innovación en la práctica del aparato estatal en la lucha contra la pobreza, y que presentan un efecto demostración importante y la posibilidad real de ser replicados.

A través de estos mecanismos operativos, el FOSIS demuestra especial preocupación por asegurar la plena transparencia de sus actividades y garantizar la accesibilidad a sus recursos de todos los potenciales beneficiarios con el solo requisito de calidad y relevancia de los proyectos en relación a la pobreza.

CRITERIOS GENERALES PARA LA SELECCION DE PROYECTOS

- Los proyectos deben llegar a los más pobres, beneficiando con ello a un universo social significativo.
- Los proyectos deben contribuir a enfrentar la pobreza de manera integral, por lo que se espera que formen parte o puedan confluir con otras iniciativas que tienen lugar en las comunidades.

- No deben duplicar o suplir, sino complementar la acción de otras reparticiones estatales y organismos privados.
- Las acciones financiadas en el proyecto deben poder llegar a sustentarse en un plazo razonable, ya sea con recursos propios o con el apoyo de alguna instancia pública o privada que esté en condiciones de atenderlas regularmente.
- El diseño de los proyectos debe contribuir a generar, sostener y fortalecer la movilización de la capacidad organizativa y de participación de la comunidad, lo cual deberá expresarse en el trabajo voluntario y en la contribución eventual con recursos propios a la realización del proyecto. El aporte de contraparte siempre será estimado por el FOSIS como un factor de auto-ayuda que será esencial en la evaluación de los proyectos.
- Las entidades ejecutoras de proyectos, directas o indirectas, intermediarias o beneficiarias, deben comprobar su experiencia, trayectoria y antigüedad en las actividades que incluye el proyecto presentado, como también la debida rigurosidad financiera y contable y la seriedad de sus informes y diagnósticos.

PROCEDIMIENTO DE PRESENTACION DE PROYECTOS

El FOSIS recibe proyectos en el contexto de los concursos convocados y los convenios marcos y decide periódicamente sobre su financiamiento en función de las líneas definidas. Los interesados directos, las ONGs, las organizaciones sociales, las Municipalidades pueden obtener los formularios necesarios para presentar proyectos en las respectivas Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC).

Las SERPLAC están encargadas de recibir los proyectos, y de asesorar a los solicitantes de manera de asegurar que los antecedentes requeridos y su forma de presentación, correspondan a los requerimientos y criterios de priorización, definidos por el FOSIS, los cuales son conocidos públicamente de antemano.

La información sobre los resultados del proyecto será puesta, oportunamente, a disposición de los SERPLAC quienes se encargan además de su seguimiento.

CARACTERISTICAS INSTITUCIONALES DEL FOSIS

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social es una institución pública, descentralizada, vinculada al Ministerio de Planificación y Cooperación. Cuenta con un reducido equipo de profesionales y técnicos, opera en forma ágil y descentralizada y complementa las acciones de las instituciones gubernamentales que están empeñadas en esta tarea.

La vinculación entre el FOSIS y el Ministerio de Planificación y Cooperación deriva de que este último es el encargado de la coordinación técnica de las políticas, programas, proyectos y acciones del Gobierno en relación a la pobreza. A lo anterior se agrega que el FOSIS opera a través de las Secretarías Regionales de Planificación y Coordinación (SERPLAC), dependientes del Ministerio de Planificación y Cooperación. Finalmente cabe destacar que el FOSIS promueve experiencias que, por ser articuladas a nivel local, constituyen una innovación en la práctica del aparato estatal en la superación de la pobreza.

Los Proyectos del FOSIS, son financiados, en parte, con aportes de la cooperación internacional. En este sentido el FOSIS es un receptor de la Solidaridad Internacional destinada a superar la pobreza. El Fondo también financia proyectos con recursos provenientes del presupuesto nacional cuyo origen es la tributación o créditos externos concedidos al Estado chileno.

Santiago, Junio 1990.

REPUBLICA DE CHILE

LEY N. 18.989

.....
Título II. Del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

Artículo 7. El Fondo de Solidaridad e Inversión Social es un servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es financiar en todo o parte planes, programas, proyectos y actividades especiales de desarrollo social, los que deberán coordinarse con los que realicen otras reparticiones del Estado, en especial con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Estará sometido a la supervigilancia del Presidente de la República, con quién se relacionará por intermedio del Ministerio de Planificación y Cooperación.

Artículo 8. El Fondo de Solidaridad e Inversión Social podrá usar la sigla FOSIS para identificarse en todos sus actos y contratos.

En cada Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación del país, existirá un funcionario representante del Fondo de Solidaridad e Inversión Social.

Su domicilio está en la ciudad de Santiago, sin perjuicio lo que establezca como tales en el país o en el extranjero.

Artículo 9. En cumplimiento de sus objetivos el Fondo podrá financiar en especial actividades cuyas finalidades sean:

- a) Contribuir prioritariamente a la erradicación de la extrema pobreza y el desempleo;
- b) Preocuparse preferentemente por la situación de grupos de menores ingresos y en estado de riesgo social, en especial de los jóvenes marginados de los sistemas educativos y sin oportunidad laboral o en situación irregular;
- c) Procurar el mejoramiento de las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos;
- d) Apoyar la participación de los propios afectados por la pobreza en la solución de sus problemas;
- e) Diseñar y ejecutar programas y proyectos eficientes para solucionar los problemas de pobreza que incorporen a los organismos públicos, municipales y empresas privadas; y

- f) Propender el desarrollo de los sectores más pobres que viven en el área rural, y cuyas actividades sean agropecuarias, pesqueras o mineras, especialmente en lo relativo a transferencia tecnológica, asistencia crediticia, electrificación, agua potable, caminos, sistemas de comunicación, salud y educación, sin perjuicio de las facultades y de las obligaciones que corresponden a los Ministerios respectivos.

La asignación de los recursos del Fondo deberá considerar, en forma preferente, los requerimientos que provengan de las regiones y localidades que presenten los más elevados índices de aislamiento, marginalidad y pobreza.

Artículo 10. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 34 de la ley N. 18.575, el Fondo podrá entregar la realización de sus actividades mediante convenios con los sectores público o privado.

Aquellos actos jurídicos que tengan por objeto convenir la contratación de personas naturales o jurídicas para la realización de actividades relacionadas con los objetivos del Fondo, deberán sujetarse al siguiente procedimiento.

Existirá un registro público de personas naturales y jurídicas habilitadas para contratar con el Fondo, en el cual se establecerán los requisitos de especialidad, experiencia y capacidad de gestión para las diferentes categorías de contratos. El decreto supremo que apruebe el registro se publicará en el Diario Oficial.

La incorporación al registro será reglamentada por dicho decreto supremo. La eliminación de personas incorporadas al registro se hará por decreto fundado del Ministerio de Planificación y Cooperación, basado en la pérdida de requisitos o en el incumplimiento de obligaciones contractuales con el Fondo.

Todo convenio o contrato del Fondo que implique transferencia de recursos del sector privado, deberá necesariamente efectuarse por intermedio del registro de personas naturales o jurídicas mencionado en los incisos precedentes. En casos calificados y por decreto supremo fundado, podrá contratarse a instituciones o personas ajenas al registro, cuando en él no hubiese entidades con la capacidad o experiencia requeridas.

Las personas naturales o jurídicas que contraten con el Fondo deberán tener su domicilio y experiencia institucional en la región del país en la cual se pretende desarrollar la actividad materia del contrato. Sólo en caso de no existir en la región capacidad y experiencia suficientes para asumir las obligaciones que se pretende contratar, se recurrirá a personas o instituciones de otras regiones. El Intendente de la respectiva región certificará tal circunstancia.

Será obligación de las personas naturales o jurídicas que contraten con el Fondo garantizar, tanto la fiel ejecución de sus obligaciones así como los anticipos de dineros recibidos, mediante boleta de garantía bancaria o póliza de seguro extendida en favor del Fondo u otra cualquiera modalidad suficiente y adecuada.

Las disposiciones contenidas en los incisos segundo a sexto del presente artículo, no serán aplicables a las instituciones del sector público, Municipalidades y Universidades e Institutos de Educación Superior o de Investigación reconocidos por el Estado.

El Fondo podrá realizar y ejecutar todos los actos jurídicos necesarios para lograr sus objetivos.

Artículo 11. La Dirección del Fondo corresponderá a un Consejo que será la autoridad superior del Servicio.

El Consejo estará integrado por:

- a) El Ministro de Planificación y Cooperación, quién lo presidirá;
- b) El Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, o su representante;
- c) Una representante de alguno de los organismos del Estado que desarrolle actividades relacionadas con la mujer; y
- d) Cuatro Consejeros.

Los Consejeros señalados en las letras c) y d) serán designados por el Presidente de la República, debiendo incluir entre ellos a un representante de alguna universidad reconocida por el Estado, a un representante de los trabajadores y a otro del sector empresarial.

Los Consejeros no percibirán remuneración alguna en sus funciones de tales.

El Consejo designará un primero y un segundo Vicepresidentes.

Corresponderá al Consejo:

- a) Ejercer las atribuciones, cumplir y hacer cumplir las funciones enunciadas en el artículo 9 de esta ley y las demás que requiera el cumplimiento del objeto del Fondo;
- b) Aprobar el programa anual de acción y el proyecto de presupuesto del Fondo y sus modificaciones;
- c) Delegar parte de sus funciones y atribuciones en el Director Ejecutivo, en los demás funcionarios del Fondo,

y, para efectos específicos, en comités que al efecto constituya con consejeros, funcionarios o incluso personas ajenas al Consejo;

- d) Aprobar la organización interna del Fondo y sus modificaciones;
- e) Designar personal directivo y profesional hasta el grado 8 de la Escala Unica de Remuneraciones del Sector Público; y
- f) Adoptar todos los acuerdos que sean necesarios para el buen funcionamiento del servicio.

Artículo 12. La administración del Fondo corresponderá al Director Ejecutivo, quién será el Jefe Superior del Servicio y tendrá su representación legal, judicial y extrajudicial. El cargo de Director Ejecutivo será de la exclusiva confianza del Presidente de la República y será provisto a proposición del Consejo.

Corresponderá al Director Ejecutivo:

- a) Cumplir y hacer cumplir los acuerdos e instrucciones del Consejo, y realizar los actos y funciones que éste le delegue en el ejercicio de sus atribuciones;
- b) Proponer al Consejo el programa anual de acción del Fondo, así como cualesquiera otras materias que requieran de su estudio o resolución;
- c) Preparar el proyecto de presupuesto del Fondo, para someterlo al Consejo, ejecutar el que definitivamente se apruebe, y proponer las modificaciones que se requieren durante su ejecución;
- d) Proponer al Consejo la organización interna del Fondo y sus modificaciones, sancionando mediante resolución los acuerdos que aquél adopte relativos a la creación de divisores, departamentos, comités u otras unidades o grupos de trabajo que se creen, modifiquen, fusionen o supriman para el mejor cumplimiento de las funciones del Servicio;
- e) Dirigir técnica y administrativamente el Fondo, sujetándose a los acuerdos e instrucciones que al efecto adopte el Consejo;
- f) Asistir, con derecho a voz, a las sesiones del Consejo y adoptar las providencias y medidas que requieran su funcionamiento;

- g) Informar periódicamente al Consejo, acerca de la marcha de la institución y del cumplimiento de sus acuerdos e instrucciones;
- h) Sin perjuicio de las facultades del Consejo, designar y contratar personal, asignarle funciones y poner término a sus servicios, dando cuenta de todo ello al Consejo;
- i) Adquirir, enajenar, gravar y administrar toda clase bienes y ejecutar o celebrar cualquier acto o contrato tendiente directa o indirectamente al cumplimiento de su objeto y funciones, sujetándose a los acuerdos e instrucciones del Consejo;
- j) Conferir poder a abogados habilitados para el ejercicio de la profesión, aún cuando no sean funcionarios del servicio, y delegarles las facultades de ambos incisos del artículo 7 del Código de Procedimiento Civil;
- k) Delegar parte de sus funciones y atribuciones en funcionarios del servicio; y
- l) En general, dictar las resoluciones y ejercer las demás facultades que sean necesarias para la buena marcha del servicio.

Artículo 13. Habrá un fiscal, que velará por la legalidad de los actos de la institución, informará en derecho al Consejo y al Director Ejecutivo, y será el ministro de fe del Servicio.

El Fiscal participará con derecho a voz en las sesiones del Consejo, del cual se desempeñará como secretario.

Para ser fiscal se requerirá tener título de abogado.

.....

Artículo 15. El Patrimonio del Fondo estará constituido por los bienes muebles e inmuebles que adquiera a título gratuito u oneroso, y en especial por:

- a) Los aportes que considere la Ley de Presupuesto de Entradas y Gastos de la nación;
- b) Los aportes de cooperación internacional que reciba para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 9, a cualquier título, incluso los fideicomisos;
- c) Las herencias, legados y donaciones que acepte el Consejo; y
- d) Los frutos de tales bienes.

Artículo 16. Las operaciones del Fondo y su patrimonio estarán exentos de todo impuesto, directo o indirecto, de carácter fiscal. Las donaciones que se le efectúen estarán exentas del trámite de insinuación.

LOS FONDOS SOCIALES EN ECUADOR

1. ANTECEDENTES

El crecimiento económico del Ecuador, al igual que el de los demás países en desarrollo, ha sido definido por las épocas de bonanza de las exportaciones de productos primarios: cacao hasta comienzos del siglo, banano entre 1948 y 1960, camarones y en especial petróleo a partir de 1970.

Los excedentes que originó el sector externo en los años setenta y la consiguiente aceleración del crecimiento económico que duró hasta principios de los años ochenta, permitieron la expansión de las actividades financieras, de servicios, de industrias de sustitución, del sector público como fuente de empleo formal y proporcionó un entorno adecuado para que los programas del sector social experimentaran una expansión considerable.

Durante la fase de bonanza (1972-1982), el PIB creció al 9% anual y a partir de 1982 experimentó una marcada disminución hasta 1987, año en el que presentó una aguda recesión (-8,7%) como efecto del terremoto de ese año, disminución de los precios del petróleo y estragulación de la deuda externa. Al normalizarse la actividad petrolera, el PIB aumentó en 12% en 1988, sin embargo para 1989 el PIB no superó el 1%.

Junto con el crecimiento económico, durante los años setenta, aumentó sustancialmente el gasto público social. El mismo que en 1980 alcanzó un punto máximo de participación en el PIB equivalente al 9,4 %, para en los años siguientes disminuir marcadamente hasta alcanzar un 5 % de participación en 1989. El incremento del gasto en el sector social viabilizó una expansión de la cobertura de los programas sectoriales que siguieron creciendo durante los años ochenta a pesar de la disminución que experimentó dicho presupuestado.

La creación de la mayor parte de los fondos sociales, coincide con el período de crisis económica (1983-1989) y la consecuente reducción de los ingresos fiscales, originada básicamente en la caída de los precios del petróleo, a excepción del Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) que se crea el 30 de junio de 1978 y con el cual se da inicio, en Ecuador, a la formación de los Fondos Sociales. Dichos fondos tienen como objetivo reforzar acciones, atender requerimientos y solucionar problemas de una serie de programas y proyectos dirigidos a grupos urbanos y rurales en situaciones emergentes y de pobreza crítica.

A partir de esta fecha, hasta 1989, se observa una verdadera eclosión de este tipo de mecanismos, tal es así que en un período de 12 años se establecen 14 fondos citados a continuación en el siguiente cuadro:

CUADRO 1
ECUADOR: FONDOS DE DESARROLLO POR FECHA DE CREACION

AÑO	NOMBRE	DESCRIPCION
1978	FODERUMA	Fondo de Desarrollo Rural Marginal
1980	FONADRI	Fondo nacional para el Desarrollo Rural Integral
1981	FODUR.	Fondo de Desarrollo Urbano de Guayaquil
1983	FONEN.	Fondo Nacional de Emergencia
1984	FONASA	Fondo Nacional del Saneamiento Ambiental
1986	PNM.	Programa Nacional de la microempresa
1986	FODEME.	Fondo de Desarrollo del Sector Micropresarial
1986	FFV.	Fondo Financiero para la Vivienda
1988	FODINNFA	Fondo de Desarrollo de la Infancia
1989	FONIN.	Fondo Nacional de Nutrición
1989	PROE.	Promoción del empleo
1989	CONAUPE.	Corporación Nacional de Apoyo
*	FODESO.	Fondo de Desarrollo Social
*	FONADES.	Fondo Nacional de Economía Solidaria

FUENTE: Registros Oficiales 1979-89 y regulaciones de Junta Monetaria

* En fase de constitución.

2. OBJETIVOS

A los fondos sociales, en términos generales, se los puede definir como mecanismos de asignación específica de fondos públicos, de origen presupuestaria y extrapresupuestaria, que garantizan recursos para financiar programas sociales.

Su función primera fue limitar las posibilidades de una reducción o reasignación de recursos originados tanto en decisiones adoptadas en el propio sector social gubernamental, como en el económico y en el político. Actualmente constituyen mecanismos financieros adicionales al presupuesto, con el fin de cumplir los compromisos que en materia de política social propugna el gobierno.

Otro fin que se persigue, es el de superar las limitaciones en el manejo de los recursos que se presentan en los canales regulares del gobierno, dotándoles de una cierta autonomía administrativa y financiera.

3. BASE LEGAL

Al analizar la base legal que da origen a los fondos se observa la intención de garantizar la asignación específica de fondos para programas y proyectos de carácter social.

Seis de los catorce fondos existentes fueron creados mediante leyes (a estos se debe añadir FODERUMA, creado mediante decreto supremo por el último gobierno militar) lo que implica que cualquier modificación de fondo o de forma supone necesariamente la intervención del parlamento y de las fuerzas políticas que los constituyeron, es decir implica una negociación política, no siempre fácil de realizarse, dado el carácter del sistema político ecuatoriano.

Por decreto ejecutivo fueron creados tres fondos y a través de regulación de Junta Monetaria el Fondo Financiero para la Vivienda. Desde una perspectiva legal estos fondos presentan menores obstáculos para su modificación.

Los otros tres fondos (FODESO, FONADES y PNM) pese a haber sido ya determinadas sus fuentes de financiamiento aún están en proceso de definición de sus aspectos legales y normativos, lo que ha impedido que estos fondos puedan ser utilizadas, mientras no culmine el proceso mencionado.

CUADRO 2
ECUADOR: BASE LEGAL DE LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL

FONDO	BASE LEGAL			
	LEY	DECRETOS EJECUTIVO SUPREMO	REGULACION J. MONETARIA	EN DISCUSION
FODERUMA			****	
FONADRI		****		
FODINNFA	****			
FODUR	****			
FONEN	****			
FONASA	****			
FODEME		****		
UNEPROM				****
FFV			****	
FONIN	****			
PROE		****		
CONAUPE	****			
FODESO				****
FONADES				****

FUENTE: Registros Oficiales 1979-89 y regulaciones de Junta Monetaria.

4. COBERTURA

El nivel de cobertura de los diferentes programas que auspician los fondos sociales es variado, va desde las áreas urbanas hasta las rurales, coberturas nacionales hasta las locales, pasando por las regionales, desde niños en estado de gestación hasta miembros de la tercera edad, adicionalmente contempla varios componentes como alfabetización, nutrición, desarrollo rural, empleo emergente, salud básica, el sector informal, infraestructura social, etc.

Existen programas de cobertura nacional que contemplan necesariamente una población beneficiaria focalizada, como los de FODINNFA (infancia), FONADES, FONNIN (a niños menores de 6 años) CONAUPE (microempresarios y unidades económicas asociativas), FODESO, FODERUMA (comunidades campesinas) FFV (para centros urbanos mayores de 2000 habitantes), FONASA y PROE.

Por su parte FONADRI y FODUR son los fondos sociales con una cobertura local que en el primer caso se refiere a las poblaciones de Quinindé, Loja, Guamote, Puerto Hilachone, Cañar, Santa Isabel, Jipijapa, Pastocalle, Valdivia y Tres Postes. FODUR está destinado sólo para Guayaquil.

5. DESTINO DE INVERSION, FINANCIAMIENTO Y UNIDADES EJECUTORAS

El destino de las inversiones de los fondos son múltiples, reuniendo jurisdicciones, sectores y programas muy diferentes. Esta constituye una dificultad intrínseca para la programación y ejecución de una política social integradora; problema que se torna aún más crítico si se considera -como se analizará más adelante-, que estos fondos manejan recursos que ascienden a alrededor del 70% del monto presupuestario asignado al sector social.

Con el propósito de proporcionar una visión general a continuación se agrupan los fondos según las líneas de acción de las inversiones, de donde el resultado es el siguiente:

1) Desarrollo Rural

Para este fin se crearon dos fondos: FODERUMA Y FONADRI.

El Fondo de Desarrollo Rural Marginal (FODERUMA) se creó para apoyar el desarrollo autosostenido de las organizaciones del sector rural del país, otorgando créditos para proyectos productivos, de comercialización e infraestructura rural. La fuente de recursos constituyen los aportes especiales de la Junta Monetaria, asignaciones del programa financiero nacional y convenios internacionales. La entidad ejecutora es el Banco Central del Ecuador.

El fondo nacional para el desarrollo rural integral (FONADRI) financia proyectos comprendidos dentro de estos rubros, que constan en el Plan Nacional de Desarrollo. La fuente de financiamiento constituyen los recursos provenientes de asignaciones dadas por la Junta Monetaria, recuperaciones de créditos, préstamos, donaciones y recursos asignados a la Secretaría de Desarrollo Rural Integral, diferentes a los citados. Esta última es la entidad ejecutora y actualmente está adscrita al Ministerio de Bienestar Social.

2) Nutrición y desarrollo infantil.

Este componente tiene dos canales de financiamiento: FODINNFA Y FONNIN.

El fondo para el desarrollo de la infancia (FODINNFA) financia programas en favor de la niñez (nutrición, estimulación, etc). Se alimenta recursos con los siguientes impuestos: a la emisión de chequeras, al transporte de petróleo por el oleoducto, a la emisión de boletos de rifas y sorteos, a las utilidades del sistema financiero público y privado; y, al rendimiento financiero del 1% de las importaciones. La entidad ejecutora es el Instituto Nacional del Niño y la Familia.

El fondo nacional para la nutrición y protección de la población infantil ecuatoriana (FONNIN) otorga financiamiento a programas de nutrición y salud materno infantil. Sus ingresos provienen de un impuesto a las importaciones, con excepción de aquellas destinadas a la producción agropecuaria, a las exportaciones no petroleras. La entidad ejecutora es el Frente Social, el mismo que está formado por los ministros de Educación, Salud, Trabajo y Bienestar Social.

3) **Crédito y capacitación a unidades populares económicas, microempresas y generación de empleo.**

Este grupo está conformado por: CONAUPE, FODEME, PNM, PROE Y FONADES.

La corporación nacional de apoyo a las unidades populares económicas (CONAUPE) tiene como fin atender a estas unidades para mejorar su productividad, elevar los niveles de empleo, a través del crédito, capacitación, asistencia técnica y tecnológica. Su fuente de financiamiento constituyen las líneas especiales de crédito de Junta Monetaria y Banco Central, convenios nacionales e internacionales y recuperación de inversiones. La entidad ejecutora es la misma CONAUPE.

El fondo de desarrollo del sector microempresarial (FODEME) asigna recursos financieros y técnicos hacia el sector informal de la economía. Su fuente de financiamiento está dado por las recuperaciones de cartera e intereses generados por el propio fondo, las contribuciones que el propio gobierno nacional, organismos internacionales y nacionales, públicos y privados, entregan en calidad de asignaciones no reembolsables y de créditos concesionarios o en fideicomiso al fondo.

El programa nacional de microempresas (PNM) cuya unidad ejecutora es el UNEPROM adscrita al Ministerio de Trabajo y que tiene como objetivo asegurar la prestación de servicios de capacitación, asistencia técnica y de concesión de crédito para el mejoramiento integral de las pequeñas unidades productivas sean estas microempresas, trabajadores independientes y grupos solidarios.

Promoción de empleo (PROE), fondo social, cuyo objetivo es el de financiar proyectos especiales de empleo que propendan a la generación de empleo e ingresos permanentes entre los grupos de población más vulnerables o desprotegidos socialmente y que se encuentren en situación de extrema pobreza tanto en las áreas rurales como urbanas. Funciona como unidad ejecutora adscrita al Ministerio de Trabajo.

El fondo nacional de economía solidaria (FONADES), aún sin base legal, pretende constituirse en un programa ecuatoriano para

la superación de la pobreza enmarcado dentro del proyecto Regional para la superación de la pobreza de las Naciones Unidas. Su objetivo sería financiar, promover, coordinar y elaborar proyectos económicos y sociales que tiendan a crear fuentes de empleo y que, a su vez, signifiquen una solución de los problemas inmediatos de los sectores más pobres. Es una unidad ejecutora adscrita al Ministerio de Bienestar Social.

4) Otros

En este acápite final se a sumado a FODUR, FONEN, FONASA, FFV Y FODESO.

El directorio de FODUR, es la unidad ejecutora del fondo de desarrollo urbano de Guayaquil que financia obras de infraestructura urbana en beneficio de los sectores marginados de Guayaquil. Este fondo se financia con el equivalente del 50% de los intereses que produzcan los depósitos de las entidades del sector público, exceptuando las bancarias estatales y la Corporación Financiera Nacional, en moneda nacional y moneda extranjera, tanto en el país como en el exterior. También con el equivalente del 3% anual que se calculará sobre saldos de los préstamos que concede el Banco Central a las entidades del sector público.

El fondo nacional de emergencia (FONEN) creado en mayo de 1983 y administrado por el Ministerio de Finanzas, tiene como fin atender necesidades de estados de emergencia de carácter nacional, regional o local, legalmente declaradas. Su financiamiento está dado por los recursos provenientes de la reducción en 35% de las exoneraciones de impuestos arancelarios y adicionales que gravan a las importaciones y que se hayan establecido en leyes generales y especiales.

El Instituto Ecuatoriano de Obras Sanitarias (IEOS) es la entidad ejecutora del fondo nacional de saneamiento ambiental (FONASA), el mismo que tiende a ejecutar programas de saneamiento ambiental que requieran las poblaciones del área rural y áreas marginadas urbanas. El financiamiento está dado por las asignaciones fijadas en el presupuesto de la institución, asignaciones fijadas a municipalidades, organismos regionales para ejecución de proyectos de saneamiento ambiental y del 12.5% de excedentes de recaudaciones petroleras (exceptuando las destinadas a la Junta de Defensa y Universidades).

El fondo financiero para la vivienda (FFV), que viene ejecutando el Banco Central del Ecuador desde 1986, financia la compra de una solución habitacional nueva, mejora de una previamente adquirida, construcción de vivienda en lote propio y compra de un lote con servicios. El financiamiento de este fondo está dado por recursos internos del programa financiero nacional,

y los procedentes de préstamos externos contratados por el Gobierno Nacional.

El fondo de desarrollo social (FODESO) cuya base legal aún no está lista, se destinará a financiar ejecución de proyectos destinados a solucionar los problemas más agudos de la sociedad ecuatoriana, especialmente los relativos a los grupos sociales tradicionalmente marginados del proceso de desarrollo del país. En este contexto se financiará proyectos de infraestructura física, programas de empleo en ciudades pequeñas e intermedias y en sus entornos rurales. Los recursos del FODESO provienen del impuesto fiscal a los vehículos, asignaciones del presupuesto del Estado, emisiones de bonos, transferencias, créditos internos y externos y donaciones.

En el supuesto de que los mecanismos de recaudación fueran eficientes se ha estimado que diez de los catorce fondos, obtendrían un monto de recursos de alrededor de 159 mil millones de sucres (180 millones de dólares). Lo cual equivaldría a un 70% del monto presupuestario asignado a los sectores sociales y a un 20% del presupuesto general del estado de 1989.

CUADRO 3
ECUADOR: ESTIMACION DE LOS RECURSOS DE DIVERSOS FONDOS

(Valores en millones de sucres)

FONDO	RECURSOS ESTIMADOS		TOTAL
	INTERNOS	EXTERNOS	
	1988-1989		
FODERUMA	500	2400	2900
FONADRI	11500		11500
FODINNFA	3500		3500
FONEN	13000		13000
PNM	27000		27000
FFV		24000	24000
FONIN	7000		7000
PROE	6300		6300
CONAUPE	4000		4000
FODESO	60000		60000
TOTAL	132800	26400	159200

FUENTE: Investigación directa de la UPS-CS Frente Social, 1990

En el detalle expuesto anteriormente sobre las fuentes de financiamiento, de cada uno de los fondos, se observa que 8 de los 14 fondos disponen de financiamientos que responden a voluntades e instancias políticas sean estas asignaciones dadas por Junta Monetaria, por el programa financiero nacional, del presupuesto general del estado, donaciones y recuperaciones de sus propios recursos; y, sólo los 6 restantes se alimentan con recursos provenientes de recaudaciones fiscales y tributarias directas e indirectas en forma parcial o total y estos son: FODINNFA , FONNIN, FODUR, FONNEN, FONASA Y FODESO. De este modo dichos fondos, aseguran de alguna manera su permanencia y continuidad de los programas y proyectos que ejecutan.

Finalmente, del análisis de los canales de financiamiento realizado anteriormente, se concluye que el nivel de cobertura, en parte, dependería del monto real de recursos con el que cuente cada fondo.

FONDO DE INVERSION SOCIAL
EL SALVADOR

REPUBLICA DE EL SALVADOR

Diario Oficial
16 de Noviembre de 1990

DECRETO N. 610

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I. Que es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social, por lo que es necesario fomentar el crecimiento económico sano, sostenido y equilibrado, así como elevar la calidad de vida de todos los sectores sociales, rurales y urbanos;
- II. Que una considerable parte de la población se encuentra en pobreza crítica creando una situación de emergencia social, por lo que se requiere una acción urgente que compense a los más pobres y promueva su plena incorporación al proceso nacional de desarrollo económico y social;
- III. Que para responder en forma inmediata a atender las necesidades más apremiantes de los sectores indicados se requieren esfuerzos eminentemente suplementarios a los que realiza el Gobierno, por lo que es necesario crear una entidad temporal, específica, dotada de los medios y procedimientos que le permitan actuar con celeridad, eficiencia, efectividad y claros, sencillos y terminantes medios de control de los recursos a su disposición.

POR TANTO;

En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República, por medio de la Ministro de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social,

DECRETA

La siguiente LEY DE CREACION DEL FONDO DE INVERSION SOCIAL DE EL SALVADOR.

CAPITULO I

OBJETIVOS Y COMPETENCIA

DEL FONDO

Art. 1.- Créase el Fondo de Inversión Social de El Salvador, como entidad de derecho público, descentralizada, con autonomía en la Administración de su patrimonio y en el ejercicio de sus funciones y con personalidad jurídica propia.

En el texto de la presente ley y su reglamento se podrá denominar "El FISS" o "el Fondo".

El FISS tendrá su domicilio en la ciudad de San Salvador, y podrá establecer las dependencias en los lugares que considere conveniente dentro del territorio nacional.

PLAZO DEL FISS

Art. 2.- El FISS se constituye por un plazo de cuatro años a partir de la vigencia de la presente Ley, transcurrido el plazo antes mencionado se dará aplicación a lo establecido en los artículos 24 y 25 de la presente Ley.

PROPOSITO FUNDAMENTAL

Art. 3.- El propósito fundamental del Fiss es atender las demandas apremiantes de la población en situación de pobreza particularmente la extrema, para potenciar su capacidad de integración plena al desarrollo económico y social del país por medio del financiamiento de proyectos calificados, que permitan satisfacer sus necesidades sociales básicas y prioritarias, apoyar y promover su gestión productiva y contribuir a su formación humana.

COMPETENCIA

Art. 4.- Para dar cumplimiento a su propósito fundamental el Fiss podrá:

- a) Negociar cooperación financiera o de otra naturaleza con organismos internacionales y con entidades nacionales;
- b) Recibir y administrar recursos financieros y de otra naturaleza provenientes de las fuentes citadas en el literal anterior y canalizarlos hacia la ejecución de proyectos calificados;

- c) Financiar los proyectos calificados que beneficien a la población más pobre transfiriendo fondos a título de donación;
- d) Celebrar los contratos de obra pública, suministros y adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus fines, de conformidad a lo que disponga el reglamento respectivo;
- e) Aceptar donativos, herencias y legados de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.
- f) Ejercer las demás funciones que se indiquen en esta Ley y su Reglamento.

FUNCIONES

Art. 5.- Para asegurar la adecuada operatividad, el Fiss tendrá las siguientes funciones:

- a) Captar y administrar recursos nacionales o extranjeros, a cualquier título.
- b) Otorgar financiamiento a grupos de personas naturales o jurídicas, municipalidades e instituciones públicas o privadas, para la ejecución de proyectos de obra y servicios de acuerdo a las prioridades y procedimientos establecidos por esta Ley y su Reglamento, y los requisitos y lineamientos potestativos del Consejo de Administración.
- c) Evaluar y dar seguimiento a los proyectos en ejecución constatando sus niveles de avance de las demandas y, cuando sea necesario, adoptar modificaciones a los mismos,
- d) Asegurar la adecuada y eficiente inversión de los recursos que se canalicen en la ejecución de los proyectos, fijando montos máximos y los controles y auditorías que resulten necesarios.

CAPITULO II

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION

ORGANIZACION

Art. 6.- El Fondo de Inversión Social estará organizado de la siguiente manera:

- a) El Presidente del Fondo de Inversión Social,
- b) El Consejo de Administración
- c) El Comité Técnico Consultivo,
- d) Las Unidades Operativas que sean necesarias.

PRESIDENCIA

Art. 7.- El Presidente de la República será el Presidente del FISS, quién ejercerá sus funciones con carácter ad-honorem y tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Nombrar al Presidente del Consejo de Administración y a los tres Directores del mismo Consejo,
- b) Recibir y aprobar los informes que le presente el Presidente del Consejo de Administración,
- c) Velar por el cumplimiento de los propósitos y funciones del fondo previstos en la presente Ley y su Reglamento.

CONSEJO DE ADMINISTRACION

Art. 8.- El Consejo de Administración estará integrado por un Presidente y tres directores designados del primero al tercero.

El Presidente del Consejo de Administración y los tres Directores serán nombrados por el Presidente del Fiss entre personas que sean de reconocida capacidad, honorabilidad y destacada respetabilidad en los sectores públicos y privados de la nación y ejercerán sus funciones con carácter ad-honorem.

ATRIBUCIONES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION

Art. 9.- Son atribuciones del Consejo de Administración:

- a) Aprobar las políticas de acción de la entidad;

- b) Acordar el presupuesto de administración y operación del Fiss;
- c) Aprobar los procedimientos de operación y de funcionamiento del Fiss, así como del uso y control del patrimonio del mismo;
- d) Dictar los Reglamentos Internos e instructivos necesarios para el cumplimiento de sus fines;
- e) Aprobar proyectos y autorizar su financiamiento;
- f) Establecer las divisiones o unidades operativas necesarias de conformidad a lo que al respecto disponga el reglamento de la presente Ley.

ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION

Art. 10.- Son atribuciones del Presidente del Consejo de Administración.

- a) Ejercer la representación legal del Fiss;
- b) Ejecutar las políticas y lineamientos del Fiss;
- c) Nombrar y contratar a los funcionarios y empleados del Fiss;
- d) Presidir las sesiones del Consejo de Administración;
- e) Velar para que se de cumplimiento al propósito del Fiss y a las atribuciones del Consejo de Administración;
- f) Rendir al Presidente del Fiss los informes de gestión y negociación de financiamiento, de canalización de recursos financieros a proyectos de ejecución de los mismos, de auditoría y otros que se le requieran;
- g) Contratar los servicios de auditoría externa que sean requeridos para el examen de los proyectos que se acuerde financiar;
- h) Ejercer las demás atribuciones que le corresponda de acuerdo con esta Ley y su reglamento o las que le sean asignadas por el Consejo de Administración.

ATRIBUCIONES DE LOS DIRECTORES

Art. 11.- Son atribuciones de los Directores:

- a) Participar con voz y voto en las sesiones del Consejo de Administración;
- b) Sustituir al Presidente del Consejo de Administración en caso de ausencia o impedimento de éste, según el orden de su nombramiento.

SESIONES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION

Art. 12.- El Consejo de Administración se reunirá una vez por semana como mínimo y adoptará resoluciones por mayoría simple de los miembros presentes. El quórum mínimo para sesionar será la mitad más uno de los miembros del Consejo. Los miembros del Consejo estarán obligados a votar en forma positiva o negativa. Las resoluciones de las sesiones se asentarán en actas suscritas por los asistentes. En caso de empate el Presidente del Consejo de Administración tendrá doble voto.

COMITE TECNICO CONSULTIVO

Art. 13.- El Consejo de Administración dispondrá de un Comité Técnico Consultivo que estará integrado por los funcionarios de alto rango de las diferentes unidades operativas del Fiss. Este comité técnico será presidido por el Presidente del Consejo de Administración o quien él designe. Las funciones del comité técnico serán establecidas en el reglamento respectivo.

CAPITULO III

REGIMEN FINANCIERO

PATRIMONIO

Art. 14.- El patrimonio del Fiss lo constituyen:

- a) Los recursos financieros o en especies que le asigne el Gobierno de la República, sean éstos propios o provenientes del exterior;
- b) Los recursos financieros o en especies que le otorguen organismos internacionales,
- c) Los recursos financieros o en especies que provengan de operaciones como fideicomiso, herencias, legados, donaciones u otros conferidos o constituidos por personas

naturales o jurídicas nacionales o extranjeras los cuales podrán ser deducidos en la declaratoria del Impuesto sobre la Renta.

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

Art. 15.- Los gastos para la adecuada y eficiente administración del Fiss no podrán exceder el porcentaje que se establezca en el Reglamento de esta Ley con relación a los recursos financieros que administre, salvo aportaciones especialmente destinadas a ese fin.

PRESUPUESTO ESPECIAL

Art. 16.- Por tratarse de una entidad autónoma, creada para una situación de emergencia y con una vigencia limitada, el Fiss contará con un presupuesto especial cuyo ejercicio fiscal será de cuatro años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, el cual será aprobado por el órgano legislativo.

SISTEMA ESPECIAL DE SALARIOS

Art. 17.- A fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos del Fiss en la forma más eficiente posible dentro del plazo de cuatro años que se ha fijado, el Fiss se regirá por un sistema especial de salarios, el cual estará sujeto a las normas que se establezcan en el Reglamento Interno del Fondo. Todas las contrataciones del personal del Fiss serán realizadas por el sistema de contrato.

FISCALIZACION Y AUDITORIA

Art. 18.- El Fiss estará sujeto a la fiscalización a posteriori de la Corte de Cuentas de la República, a la cual deberá rendir informe detallado de la gestión del Fiss, presentando los comprobantes respectivos. Esta fiscalización se hará tomando en cuenta la naturaleza y fines del Fiss, conforme al Régimen Especial que a continuación se establece.

- a) La Corte de Cuentas nombrará un delegado permanente, quién, en el ejercicio de sus funciones, deberá verificar que cada operación hecha por el Fiss haya sido autorizada en base a la ley; dicho delegado no tendrá facultad de objetar ni de resolver sobre la conveniencia o inconveniencia de las operaciones que realice el Fiss en el cumplimiento de sus fines;

- b) El Delegado se ocupará únicamente de las operaciones financieras del Fiss, para cuyo efecto estará obligado a trabajar durante la audiencia completa, o conforme a las necesidades del servicio, y en la oficina de la entidad.

CONTROLES FINANCIEROS

Art. 19.- El Fiss implantará los controles financieros que sean necesarios para garantizar el adecuado uso de los recursos que le sean asignados, para cuyo efecto contará con una auditoría interna y con las auditorías externas necesarias, sin perjuicio de la fiscalización a posteriori de la Corte de Cuentas de la República.

ATRIBUCION DE LA AUDITORIA INTERNA

Art. 20.- Corresponderá a la auditoría interna revisar la ejecución del presupuesto del Fondo y sus operaciones financieras.

La auditoría interna deberá presentar mensualmente al Consejo de Administración un informe sobre el estado financiero del Fiss.

AUDITOR INTERNO

Art. 21.- La auditoría interna estará a cargo de un auditor nombrado por el Presidente del Consejo de Administración, el cual deberá ser Contador Público Certificado o Licenciado en Contaduría Pública o Auditoría, de reconocida honorabilidad y notoria competencia.

FUNCIONES DEL AUDITOR INTERNO

Art. 22.- El auditor interno tendrá las funciones siguientes:

- a) Velar por el debido cumplimiento de las normas aplicables a las operaciones contables y financieras del Fiss;
- b) Informar mensualmente al Consejo de Administración sobre la revisión de las operaciones en la ejecución del Presupuesto del Fondo;
- c) Formular observaciones y recomendaciones sobre las operaciones del Fondo.

CONTRATACION DE FIRMAS DE AUDITORIA EXTERNA

Art. 23.- Sin perjuicio de lo que establezca la legislación al respecto, el Consejo de Administración propondrá al Presidente de dicho órgano, la contratación de los servicios de firmas independientes de Auditoría Externa, de reconocido prestigio

nacional e internacional, que tengan como objetivo básico expresar una opinión sobre las operaciones que lleve a cabo el Fiss.

Al Consejo de Administración se le faculta para que contrate los servicios de profesionales o firmas independientes para comprobar las auditorías en las obra físicas y manejo de los fondos en dichas obras;

Todo ello sin perjuicio de la intervención de la Corte de Cuenta de la República.

CAPITULO IV

REGIMEN DE LIQUIDACION

COMISION LIQUIDADORA

Art. 24.- Tres meses previos a la finalización del plazo de vigencia del Fiss, el Presidente del mismo nombrará una Comisión Liquidadora para que conozca de la situación del fondo y que una vez llegada la fecha de terminación de su vigencia procederá a realizar su liquidación. Esta Comisión estará integrada por 3 personas entre las que deberá figurar un representante designado por la Corte de Cuentas de la República, ninguna de las cuales será miembro del personal del Fiss.

FUNCIONES DE LA COMISION LIQUIDADORA

Art. 25.- La Comisión a que se refiere el artículo anterior tendrá las siguientes funciones:

- a) Determinar el patrimonio del Fiss a la finalización de su período;
- b) Recomendar al Consejo de Ministros, previo el cumplimiento de los requisitos de la Ley, el traslado de los proyectos financiados a las entidades públicas correspondientes;
- c) Presentar al Presidente del Fiss el informe de liquidación correspondiente.

CAPITULO V

DISPOSICIONES GENERALES

DELEGACION DE ATRIBUCIONES

Art. 26.- El Presidente del Consejo de Administración del Fiss podrá delegar atribuciones administrativas de su cargo, previo acuerdo del Consejo de Administración.

REGIMEN DE EXCEPCION

Art. 27.- El Consejo de Administración regulará las operaciones del Fondo por medio de su reglamento y demás disposiciones pertinentes que para tal efecto emita.

En base a lo anterior, la gestión financiera y administrativa del Fondo no estará sujeta a la aplicación de la Ley Orgánica de presupuestos y sus disposiciones generales, la Ley de Tesorería, la Ley de Suministros y su reglamento, así como al manejo en general de los bienes del Estado y a la contratación y prestaciones del personal del sector público.

REGIMEN DE EXENCIONES Y BENEFICIOS

Art. 28.- El Fiss estará exento del pago de toda clase de impuestos, gravámenes o de cualesquiera otras imposiciones fiscales vigentes o que se establezcan en el futuro.

Las operaciones financieras, suministros y contratos que celebre o suscriba el Fiss estarán igualmente exentos de conformidad al presente artículo.

El fondo gozará de franquicia aduanera para la importación de vehículos, equipos y demás elementos necesarios para la instalación y mantenimiento de sus oficinas, de conformidad con esta Ley.

DEPOSITOS DE LOS RECURSOS DEL FISS

Art. 29.- Los recursos del Fiss se depositarán preferentemente en el Banco Central de REServa de El Salvador. No obstante lo establecido anteriormente podrán depositarse los recursos además en instituciones de crédito u organizaciones auxiliares que a juicio del Consejo de Administración, ofrezcan mejores servicios o condiciones para la ágil operación de sus funciones. Solamente podrán retirarse fondos depositados en los bancos mediante cheques librados y refrendados por los funcionarios o empleados que designe el Consejo de Administración para efectuar los pagos que éste

autorice de manera general o especial, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley.

RELACIONES CON EL ORGANISMO EJECUTIVO

Art. 30.- El Fiss se constituye en base a esta Ley, como una institución autónoma adscrita al Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social.

El Presidente del Consejo de Administración del Fondo presentará al Consejo de Ministros, a través del Ministerio de Planificación, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada ejercicio financiero, los estados financieros sobre las operaciones correspondientes, así como la memoria anual de las actividades realizadas.

COLABORACION CON ENTIDADES PUBLICAS

Art. 31.- Las Secretarías de Estado, instituciones públicas autónomas y las municipalidades, colaborarán con el Fiss para el eficiente ejercicio de sus funciones.

REGLAMENTO

Art. 32.- El Consejo de Administración preparará el texto del Reglamento de la presente Ley dentro de un plazo que no excederá de treinta días a partir de la vigencia de la misma, el cual será sometido al Presidente de la República para su aprobación.

DISPOSICIONES DE LEY ESPECIAL

art. 33.- La presente ley tiene carácter especial y sus disposiciones prevalecerán sobre cualesquiera otras que se opongan.

VIGENCIA

Art. 34.- El presente Decreto entrará en vigencia desde el día de la publicación en el Diario Oficial.

DADO EN EL SALON AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO; San Salvador, a los treinta y un días del mes de Octubre de mil novecientos noventa.

FONDO DE INVERSIONES SOCIALES
GUATEMALA

FONDO DE INVERSIONES SOCIALES

La idea de un Fondo de Inversiones Sociales, nace como una respuesta innovadora y ágil para reducir gradual y sostenidamente lo que se ha denominado la "Deuda Social".

Simultáneamente con los esfuerzos exitosos en la estabilización y crecimiento de la economía, el Gobierno de Guatemala ha priorizado los problemas sociales y de pobreza.

Estos últimos, aún cuando se agravaron por el deterioro económico de los años 1980-85, tienen una raíz muy profunda, de carácter estructural, debido a la marcada desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza, a la diversidad cultural de la sociedad y a la excesiva concentración y centralización del poder político, económico y social.

Existe consenso en reconocer que la extrema pobreza en Guatemala, está concentrada en las áreas rurales, las que a su vez concentran una parte mayoritaria de la población incluida la casi totalidad de las comunidades indígenas.

La producción agrícola está atomizada y una parte importante de la producción es de subsistencia. Los servicios sociales -educación, salud, nutrición, agua potable y alcantarillado- así como la electrificación y caminos, son inadecuados en el mejor de los casos e inexistentes en muchos, para la mayoría de los pueblos, aldeas y caseríos de las zonas rurales.

Las condiciones económicas y sociales tienen su contrapartida en los indicadores sociales, los que se encuentran en el nivel más bajo, comparado con países de similar ingreso per cápita de América Latina. La mortalidad infantil alcanza en promedio a 65 por 1000 a nivel nacional y llega a 200 en los municipios más pobres. La desnutrición afecta a más del 50% de los niños de 0 a 3 años y 3/4 de los niños indígenas en edad preescolar sufren de desnutrición crónica. La cobertura de agua potable en las áreas rurales es de sólo 25%, por lo cual las enfermedades gastro-intestinales son la principal causa de la mortalidad infantil y de morbilidad adulta e infantil.

En 1986, el 52% de la población mayor de 15 años era analfabeta y en las regiones más pobres del Altiplano, el analfabetismo superaba el 80%. Sólo el 60% de los niños en edad escolar asisten a la escuela en las áreas rurales pobres y más de la mitad de ellos, repite el primer grado. La tasa de repetición y deserción escolar es tal, que de 100 niños que entraron a primer grado de primaria en áreas rurales en 1982, sólo 17 completaron el sexto grado en 1987.

La situación descrita es una pequeña muestra de los problemas sociales y de pobreza que afectan al país y demuestra que las inversiones realizadas en los sectores sociales han sido insuficientes e inadecuadas, no focalizadas a los grupos objetivos necesitados, así como éstas no han promovido la participación de las propias comunidades, de las ONG's ni del sector privado en el ataque a la pobreza extrema. Es precisamente este déficit histórico en inversión de recursos humanos, agravado por la situación económica de la primera parte de la década de los 80, lo que el Gobierno ha denominado la Deuda Social. Y, es la necesidad de invertir más y en forma eficiente en los sectores sociales lo que ha dado origen al Fondo de Inversiones Sociales (FIS).

Cabe hacer notar que los Fondos de Desarrollo constituyen una nueva modalidad de cooperación internacional al desarrollo. La primera experiencia en América Latina, se constituye el Fondo de Emergencia de Bolivia, iniciado el año 1986 y cuyo exitoso desempeño ha sido ampliamente reconocido por la comunidad internacional. Este fondo fue diseñado e implementado para atenuar el desempleo que se produjo como consecuencia de la política de ajuste de los años 1985 y 86. De ahí, su carácter de "emergencia".

La segunda experiencia la constituye el FIS, el cual a diferencia del caso boliviano, tiene un carácter estructural. Es decir, los programas y proyectos a ser implementados a través del FIS, pretenden atacar las causas estructurales de la pobreza -educación, salud, nutrición, infraestructura social y desarrollo de los sectores productivos de medianos y pequeños productores y empresarios.

Al respecto el Banco Mundial ha señalado, "los fondos de Bolivia y Guatemala son de gran interés, en cuanto son programas de carácter nacional diseñados para responder en forma rápida y eficiente a iniciativas de desarrollo identificadas localmente por la comunidad y utilizando el conjunto de organizaciones de desarrollo en proveer la intermediación financiera, administración, asistencia técnica y capacitación."

Las características principales de los Fondos de Desarrollo son su carácter autónomo y descentralizado, la definición precisa de grupos objetivos y de acciones focalizadas hacia estos grupos, el garantizar que los recursos lleguen en forma efectiva y expedita a los beneficiarios y el complemento a través de programas y proyectos específicos, de la acción de los Ministerios en los sectores sociales.

Por otra parte, los fondos, se caracterizan por la utilización de organismos descentralizados como ONG's, cooperativas y organizaciones de base que trabajan a nivel local para la identificación e implementación de los proyectos. Así como la participación activa de los grupos beneficiarios en los proyectos en el carácter de protagonistas de su propio desarrollo.

El concepto del Fondo está basado en la participación activa de organizaciones existentes que trabajan a nivel de base como ONG's, cooperativas y asociaciones.

En este sentido, Guatemala tiene una sólida tradición en el trabajo activo de ONG's en el campo del desarrollo económico y social que se remonta a los años 50 y 60. Dicho proceso se vio fuertemente incrementado a raíz del terremoto de 1976, donde cientos de ONG's internacionales participaron en las tareas de reconstrucción y asistencia a los damnificados. Muchas de estas ONG's continúan su actividad y han evolucionado de prestar servicios vinculados a las consecuencias del terremoto a actividades directamente relacionadas con los problemas estructurales del desarrollo.

A partir de 1985, las ONG's vinculadas en actividades de desarrollo, han tenido un nuevo auge. La Democracia ha abierto espacios para el desarrollo de actividades de servicio a la comunidad y agencias internacionales interesadas en fortalecer el proceso democrático han aumentado substancialmente los fondos para el desarrollo de actividades de las ONG's. Por otra parte, diversas instituciones de Gobierno han iniciado programas que contemplan la participación activa de ONG's.

El elemento clave que explica el éxito de las ONG's ha sido su habilidad para en conjunto con las comunidades locales, identificar necesidades e implementar programas para satisfacerlos, logrando así la participación y protagonismo de los beneficiarios. Estas ONG's, cuyo personal vive en contacto directo con las comunidades y por lo tanto conoce los problemas y necesidades reales de los habitantes, prestan servicios de asesoría técnica, intermediación financiera, capacitación, organización y administración. Por su parte, de los grupos beneficiarios han surgido y se han capacitado personas en liderazgo, contabilidad, organización de la comunidad, salud, educación, agricultura.

El aspecto más importante del trabajo de las ONG's, ha sido su habilidad para identificar contrapartes a nivel de las comunidades tal que éstas emprendan y asuman las diversas tareas que requiere el desarrollo de las mismas.

En relación a las cooperativas, los resultados son positivos y negativos. En la actualidad existen unas 1000 cooperativas, de las cuales el 50% pertenece al sector agrícola, 20% de ahorro y préstamo y el resto pertenece al sector transporte, vivienda y consumo. En el sector agrícola a pesar del número de cooperativas, éstas representan sólo el 8.5% de la producción agrícola. Un número no poco significativo de cooperativas han tenido problemas debido a la ineficiencia administrativa, falta de motivación, incompetencia técnica en evaluación de proyectos, bajos ingresos debido a la producción de cultivos tradicionales que tienen bajos retornos, y la carencia de controles financieros y auditoría, lo

cual ha conducido a situaciones fraudulentas por parte de algunos directivos y miembros de las cooperativas.

Sin embargo, las cooperativas han demostrado en estos últimos años su voluntad de mejorar sus operaciones y controles y están recibiendo fondos del Gobierno, así como de AID y BID. También, ha habido un número de proyectos muy exitosos en el movimiento cooperativo. Valga como ejemplo el caso de la cooperativa Cuatro Pinos que reúne a más de 1600 asociados y que está dedicada a la exportación de productos agrícolas no tradicionales a los mercados de Estados Unidos y Europa. Esto ha permitido que sus asociados hayan multiplicado sus niveles de ingresos entre 3 y 5 veces.

Uno de los objetivos del Fondo en el área productiva es el de replicar la experiencia de Cuatro Pinos a través de la identificación de un número de proyectos asociativos que tengan el potencial para desarrollar tanto el componente productivo como el desarrollo institucional.

Las asociaciones de productores por su parte, se encuentran en un estado incipiente. Sin embargo, la experiencia del IFDI en los últimos dos años, ha sido muy positiva al respecto. Por lo tanto, este tipo de organización para los proyectos productivos del Fondo, constituye otra alternativa a través de la cual se implementen los programas del Fondo.

Finalmente, es importante señalar el rol que han cumplido los municipios en la descentralización llevada a cabo por el Gobierno democrático. A través de la asignación del 8% se ha fortalecido la capacidad de los municipios para llevar a cabo obras de desarrollo comunal. En este sentido, el Fondo preve la implementación del programa de infraestructura social a través de un complemento al 8%.

COFIS

Como resultado de la reunión del Grupo Consultivo de París, realizada en marzo de 1989, se creó por Acuerdo Gubernativo No. 332-89 con fecha 4 de mayo de 1989, la Comisión Organizadora del Fondo de Inversión Social (COFIS).

Dicha comisión debe, en el plazo de 18 meses, realizar y coordinar todas las acciones necesarias para crear, regular y poner en marcha el Fondo de Inversión Social -FIS- y realizar específicamente las siguientes actividades:

1. Realizar el estudio de la forma jurídica del Fondo de Inversión Social que permita su creación y autonomía;
2. Realizar los trámites legales requeridos para la creación, así como los instrumentos normativos del mismo;
3. Preparar los manuales operativos;

4. Iniciar la operación de un plan piloto, con lo cual podrá disponerse de los recursos actualmente asignados para ese fin en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 1989;
5. Elaborar el estudio sectorial para optimizar la inversión, tanto en el campo productivo como en el social en las áreas urbanas y rural de los municipios del país.

El COFIS, en conjunto con las misiones del Banco Mundial, ha avanzado en la formulación conceptual, jurídica y operativa del FIS, así como en la identificación de los proyectos pilotos, los que, como componente importante de esta fase, se comenzarán a implementar a partir del mes de noviembre.

FONDO HONDUREÑO DE INVERSION SOCIAL (FHIS)
HONDURAS

FONDO HONDUREÑO DE INVERSION SOCIAL (FHIS)

I. INTRODUCCION

Para Honduras, un país muy pobre, tomar drásticas medidas de reordenamiento económico ha significado y significará en el corto plazo un sacrificio muy duro, en particular para los grupos sociales más desfavorecidos.

La esperanza o seguridad de que en el mediano plazo estas medidas reviertan en una reactivación de la economía y en un mejoramiento de los niveles de empleo y de ingresos, no es suficiente para las familias que están siendo afectadas negativamente.

De ahí que el gobierno de Honduras, consciente de la deuda social que enfrenta, ha diseñado una política de compensación social de emergencia basada en la generación de empleo mediante la promoción y la financiación de proyectos de infraestructura y de creación de empleos permanentes en los sectores informal urbano y tradicional rural. Ha implementado también un subsidio vital a las madres solas que están en situación de extrema pobreza y para 1991 se implementarán: el Programa de Asignación Familiar, parcialmente el Programa de Nutrición, y mayor cobertura de los servicios básicos de salud.

Paralelamente a lo anterior, se está preparando una clara política de mediano plazo, de mejoramiento de los servicios sociales básicos del estado en las áreas de salud, nutrición y educación. Esta política está fundamentada en tres principios:

- 1) Reducción de los gastos corrientes administrativos de los ministerios de línea, en favor de las prestaciones directas de los servicios y funciones para los que fueron creados.
- 2) Focalización de los servicios subsidiados y gratuitos exclusivamente en los sectores poblacionales más pobres.
- 3) Incorporación del sector privado a la prestación de servicios de salud, seguridad social, educación y vivienda dirigidos a los estratos sociales que están por encima de la línea de pobreza.

El gobierno de Honduras está empeñado en hacer los mayores esfuerzos para atenuar los impactos negativos del ajuste y reducir tendencias negativas en la distribución del ingreso, en el empleo y en el poder adquisitivo de los salarios.

Esta es pues la razón de ser del FONDO HONDUREÑO DE INVERSION SOCIAL:

TRATAR DE DISMINUIR EL PESO DE LA DEUDA SOCIAL AGREGADA EN FAVOR DE LOS GRUPOS SOCIALES MARGINADOS.

Decimos deuda social agregada porque Honduras tiene ya hace tiempo una vieja deuda con la mayoría de la población, deuda que se verá incrementada como efecto de la crisis y el ajuste si no se adoptan medidas compensatorias.

El FHIS no es ni pretende ser la solución única al problema de la pobreza, ni pretende competir con los ministerios de línea del gobierno, ni es el único instrumento de política a ser utilizado para aliviar la deuda social.

Desde el punto de vista de macro-política el FHIS cumple objetivos bien definidos:

- 1) Aliviar en parte los efectos negativos del ajuste que están recayendo sobre los grupos sociales más desprotegidos de la sociedad hondureña.
- 2) Contribuir a fortalecer el respaldo popular a medidas difíciles y duras pero necesarias que han debido adoptarse, y que requieren apoyo social para mantenerse.
- 3) Demostrar a la administración pública, que los hondureños somos capaces de crear y gestionar una institución estatal de manera eficiente, transparente y con presupuestos, en los que la mayor parte de sus recursos vayan al servicio del ciudadano y no al pago de planillas de empleados y de otros beneficios para ellos mismos.

II. JUSTIFICACION DEL FHIS

2.1 Desempleo y Pobreza

Las proyecciones para los próximos años señalan que Honduras continuará enfrentando el problema de crear puestos de trabajo productivos para una fuerza de trabajo con elevado ritmo de crecimiento. Se estima que a lo largo de los años 90 la población crecerá a una tasa del 3.1 por ciento y que la fuerza de trabajo lo hará a una tasa del 3.8 por ciento. Una parte creciente de este aumento proviene de la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. En número de empleos requeridos estas tasas significan la necesidad de unas 70.000 ocupaciones adicionales cada año.

Un porcentaje importante de ésta generación de empleo deberá producirse en las áreas urbanas pues continuará el proceso migratorio del campo a la ciudad, que ha sido muy intenso durante los últimos 30 años (entre 1950 y 1980 el porcentaje de población urbana aumentó del 15 al 40 por ciento).

Para responder a los requerimientos de generación de empleo y de satisfacción de necesidades básicas, Honduras deberá lograr crecimientos anuales del producto muy superiores a los alcanzados durante la década de 1980. Probablemente, en promedio, se tendría que llegar en los 90 a aumentos que casi tripliquen los de la década anterior. Los indicadores sociales son aterradores (ver Anexo N° 1).

La mayoría de la población se encuentra fuera del sector formal de la economía: 900 mil de 1.5 millones de hondureños que son el total de la P. E. A., tienen que autogenerar ingresos para poder subsistir. Esta tendencia a la informalización del empleo es creciente dado que el sector formal de la economía apenas puede absorber el 10% del incremento de la PEA, calculados entre 60 y 70 mil personas.

En cuanto a los niveles de pobreza basta mencionar que el 68.5% de las familias hondureñas están por debajo de los límites de pobreza; en el caso particular del agro el 61% de las familias pobres viven en situación de indigencia y el 83% están por debajo de la línea de pobreza.

2.2 Crecimiento Económico

En la década de los 80, el PIB creció con un promedio de 2.3% anual lo que significó un decrecimiento por habitante de 0.6% anual. Se estima que el poder de compra del salario mínimo decreció en casi 30% entre 1980 y 1989. Este decrecimiento per cápita se observó también en la agricultura y sobre todo en la producción de granos básicos.

Los principales problemas económicos del país son: el déficit fiscal (+ de 10% del PIB), carencia de divisas, la creciente inflación y la deuda externa (alrededor de US\$ 3.3 mil millones con más de US\$ 250 millones vencidos).

El ingreso nacional promedio per cápita es de apenas US\$ 400.

2.3 El Fondo Hondureño de Inversión Social y la Deuda Social

La situación antes descrita nos coloca como uno de los dos países más pobres de América Latina; a pesar de ello, la situación empeorará inclusive más como consecuencia de las medidas de ajuste económico. La deuda social que el país tiene con los estratos

pobres e indigentes de su población es muy grande, será incrementada y no será equitativamente distribuida.

Que el incremento de la deuda social no recaiga prioritariamente sobre los pobres es el objetivo del gobierno. Las medidas de ajuste adoptadas y las que se seguirán tomando son un sacrificio político enorme para un gobierno con apenas seis meses en funciones. De ahí que con el apoyo del PNUD el gobierno creó el Fondo Hondureño de Inversión Social (ver Anexo N° 2: Ley 12-90 de Creación del FHIS).

III. DESCRIPCION DEL FHIS

3.1 Políticas de Funcionamiento

El FHIS promueve el mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales rezagados rurales y urbanos, creando empleos que a su vez mejores los ingresos y la productividad. Con tal fin, capta recursos externos e internos y los canaliza para la identificación, formulación y ejecución, vía terceros, de programas y proyectos de desarrollo social.

Considerando que la estrategia nacional de desarrollo tiende a orientarse básicamente a aumentar los niveles de ocupación y productividad de la economía hondureña, el FHIS cumplirá un rol suplementario, dirigido a acelerar el incremento de los niveles de vida de los sectores marginados y con más difícil inserción en el mercado del trabajo, contribuyendo a su incorporación al proceso económico y social. La existencia del FHIS y su acción positiva sobre los grupos rezagados facilita la adopción de las medidas de ajuste y el proceso de negociación de las mismas.

El FHIS está influenciado por diversos programas exitosos de generación de empleo desarrollados en Chile, Bolivia y otros países, de los cuales ha tomado mucha experiencia.

Como instrumento de la política de empleo y de desarrollo social del país, el FHIS es una entidad autónoma y desconcentrada en lo administrativo, técnico y financiero, con amplia flexibilidad en el manejo de sus recursos de acuerdo con sus objetivos.

Su organización contempla procedimientos y mecanismos permanentes de evaluación y seguimiento de los programas y proyectos, así como de auditoría interna y externa que aseguran al gobierno y a las entidades financieras la transparencia y el uso eficiente de los recursos captados por el FHIS, conforme con sus finalidades.

3.2 Objetivos Institucionales

Los objetivos generales del FHIS son los siguientes:

- i. Disminuir en parte la pérdida del ingreso y de trabajo que ocasionarán en un primer periodo las medidas de ajuste económico.
- ii. Aumentar la productividad y los ingresos de los grupos sociales postergados en áreas rurales y urbanas.
- iii. Ayudar a satisfacer los requerimientos de infraestructura productiva y social de los referidos grupos objetivo.
- iv. Contribuir a la satisfacción de necesidades básicas principalmente en las áreas de alimentación, nutrición, salud, capacitación y educación.
- v. Fortalecer una red institucional nacional privada y pública de promoción del desarrollo socio-económico de los grupos favorecidos.

Para alcanzar estos objetivos, el FHIS captará financiamiento externo proveniente de contribuciones no reembolsables y de créditos blandos avalados por el gobierno, en dinero o en especie, disponibles en las entidades financieras para el desarrollo social, y los orientará a financiar y promover cuatro programas que se señalan a continuación:

3.3 Programas de Acción

3.3.1 Programa de apoyo a la Producción (AP):

Encaminado a favorecer el autoempleo productivo, las microempresas, las cooperativas pequeñas rurales y urbanas, y otras formas asociativas de producción, siempre que sean de menor escala.

Se cumplirá a través de los siguientes tipos de acciones:

- Creación de fondos rotatorios solidarios, fondos de garantías, y otras formas de financiamiento con cargo a devolución que atiendan requerimientos de activos fijos y de capital de trabajo.
- Financiación de mecanismos de comercialización para ampliar los mercados de las unidades productivas y aprovechar las escalas para la adquisición de insumos más baratos y de mejor calidad.
- Apoyo para la organización de los microempresarios y estimular su desarrollo autónomo y participativo.

Este es el programa de mayor trascendencia del FHIS; es también el más complicado, pero su prioridad es clara con relación a los otros programas pues genera empleo permanente y con ellos ingresos permanentes.

Hasta ahora no hemos aprobado proyectos de este programa pues el Banco Mundial y la A. I. D. nos solicitaron esperar los estudios de expertos en evaluación de las OPD's ejecutoras y no iniciar sin antes contar con los manuales de promoción, evaluación y de seguimiento. Hicimos una asignación de recursos por departamentos geográficos en base a población pero habrá que considerar otros aspectos de pobreza que aconseja el Banco Mundial.

Tenemos una excelente cartera de proyectos presentados por las OPD's y que asciende a más de US\$ 6 MM.

3.3.2

Programa de Construcción de Obras de Infraestructura Productiva y Social (IPS):

Genera empleos, no permanentes, al promover y financiar obras de infraestructura en barrios marginados y comunidades rurales pobres.

El programa de infraestructura comprende entre otros, los siguientes tipos de proyecto:

- Pequeñas obras de riego y drenaje.
- Defensa de tierras inundables.
- Construcción y mantenimiento de caminos y calles.
- Forestación.
- Agua potable, alcantarillados y letrinas.
- Construcción y reparación de escuelas y centros sanitarios.
- Otras facilidades públicas y comunales: mercados, rastros, etc.

Obviamente se da preferencia a las obras de infraestructura productiva.

Para las obras que se construyan bajo este programa deben existir las siguientes condiciones:

1. Ser intensiva en mano de obra; como mínimo el 30% del costo del proyecto debe invertirse en mano de obra directa (salarios para trabajadores no especializados y artesanos).
2. Que beneficie a los estratos más pobres.
3. Que se puedan ejecutar en el corto plazo.

4. Que se cuenten con los estudios y diseños básicos y que permitan una rápida toma de decisión.
5. Que se utilice un alto porcentaje de insumos nacionales (Un máximo de 5% del costo de un proyecto puede ir al pago de bienes importados).
6. Que sean ejecutados por una organización, pública o privada, técnica y administrativamente capaz.
7. Que no tengan un carácter político partidario.
8. Que las obras a realizarse beneficien a toda la comunidad o a la mayor parte de ella, y cuenten con la aprobación de la comunidad a beneficiarse.
9. Que se asegure una fácil supervisión y control de naturaleza física y contable por parte del FHIS.
10. Que el beneficiario o solicitante garantice el mantenimiento y permanencia del proyecto financiado.

Este año fijamos un presupuesto en obras de infraestructura para cada municipio basado en su volumen de población y con incrementos: para aquellos más pobres y más alejados, para los fronterizos, y para los que presentaron costos de construcción más altos.

El Banco Mundial recomienda que la asignación de recursos la hagamos de ahora en adelante considerando no sólo el volumen de la población de cada municipio, sino además las tasas de desnutrición infantil, de dotación de agua potable y de saneamiento básico, para llegar a un indicador de pobreza que permita redistribuir los fondos a los departamentos y municipios con más graves problemas sociales, en base a datos objetivos.

3.3.3

Programa de Empleo Masivo de Emergencia (EME)

El objetivo es la generación de empleo estacional y temporal de emergencia para resolver situaciones críticas en áreas geográficas determinadas (grandes ciudades, sequías, inundaciones, áreas deprimidas, situación de emergencia económica). Son similares a los proyectos de infraestructura pero, por las características de los beneficiarios y la situación de crisis que se trata de aliviar, se privilegia más el empleo y el ingreso que la permanencia, utilidad y calidad técnica de los trabajos que se realizan. Usualmente se invierte en mano de obra un 75% a 85% del costo total del proyecto y el resto en herramientas e insumos sencillos.

Proyectos adecuados para esta finalidad, son las labores de aseo y ornato, construcción de aceras, limpieza de acequias y canales, acarreo de materiales, etc. Este programa no es prioritario y hasta ahora sólo se ejecuta en las grandes ciudades con áreas de posible convulsión social.

3.3.4 Programa de Necesidades Básicas (NEB)

El FHIS está comprometido a contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de los grupos sociales vulnerables donde se encuentran indicadores sociales bajos de salud, nutrición y educación. Es por ello que se tiene un programa de necesidades básicas con el cual se pretende una mayor participación y colaboración de las OPD's, de las organizaciones de base y religiosas y las agencias del estado.

Los objetivos de este programa son:

- Contribuir a la satisfacción de necesidades básicas en salud, nutrición, alimentación, educación, capacitación de los grupos sociales postergados en las áreas urbanas y rurales.
- Promover la participación de las organizaciones de base no gubernamentales en la solución de los problemas sociales.
- Promover la coordinación interinstitucional entre las agencias públicas y privadas con los gobiernos locales para los mismos fines de colaborar en la solución de los problemas sociales.
- Contribuir a la reducción de la mortalidad y morbilidad infantil.
- Contribuir a una mayor cobertura de salud materno-infantil.
- Promover la capacitación técnica en las áreas de influencia de los proyectos del FHIS.
- Contribuir a la presentación y mejoramiento del medio ambiente.

POBLACION META

- Niños desnutridos de 0 a 5 años.
- Niños en condiciones precarias de 6 a 12 años.

- Mujeres en edad fértil, embarazadas y madres lactantes.
- Otros grupos vulnerables (mujeres y niños abandonados).
- Población analfabeta, desocupada y subempleada.
- Grupos indígenas.

Todavía no hemos iniciado este programa, pero estamos casi listos para empezar con un proyecto de alimentación, nutrición, herramientas de trabajo, semillas y otros aspectos sociales con los indígenas de la montaña de La Flor, en el departamento de Francisco Morazán. Tenemos una cartera no menor de 14 proyectos de regular envergadura preparadas por las OPD's y por un valor no menor de US\$ 5 MM.

Dentro del Programa de Apoyo a Necesidades Básicas incluimos el proyecto de capacitación de los grupos que solicitarán, ejecutarán y se beneficiarán de los diversos proyectos del FHIS; es necesario fortalecer la capacidad promotora de proyectos de los organismos intermediarios del FHIS; de esta manera se espera contribuir al crecimiento de la sociedad civil hondureña.

Los grupos a los que se dirigirá la capacitación son dos:

- Los beneficiarios directos: Se da prioridad a los microempresarios mediante programas de asistencia técnica y calificación profesional. Se atenderá las exigencias de capacitación y organización de las cuadrillas de trabajadores del programa de empleo masivo para transferirlos al programa de empleos productivos; lo mismo con los clubes de madres y asociaciones vecinales. Estas actividades se harán vía sub-contratos a terceros.
- Los Intermediarios y Ejecutores: Entrenamiento para el mejoramiento de sus habilidades y capacidades administrativas y de elaboración y gestión de proyectos. Esto se hace con el fin de solucionar el problema que estamos constatando, dado que el FHIS no ejecuta proyectos requiere de agentes ejecutores numerosos y calificados; esto no se está dando y es necesario enfrentar el problema del fortalecimiento institucional.

Para la ejecución de las tareas de capacitación se contratarán los servicios de instituciones especializadas y colegios profesionales.

En lo que se refiere al fortalecimiento institucional de las entidades intermediarias es necesario mencionar que en el país existen más de 200 OPDs registradas, casi 300 parroquias o iglesias, 289 municipalidades. Todo este potencial nacional de ejecución descentralizada de proyectos debe ser fortalecido, por ser organismos en su generalidad movidos por el deseo de servir a sus comunidades de influencia, con capacidad de convocatoria popular y presencia física al lado de los grupos objetivo pero con alguna incapacidad técnica y administrativa.

IV. CARACTERISTICAS OPERATIVAS DEL FHIS

4.1 Naturaleza legal

Está constituido como una persona jurídica de derecho público con el carácter de entidad desconcentrada, dependiente de la Presidencia de la República, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Esta autonomía implica que el Fondo no está sujeto a las normas de control que rigen para el gobierno central, empresas descentralizadas, municipalidades y otras locales. Tampoco se rige por las normas de control aplicables a las instituciones financieras privadas. Sin embargo, esta sujeto a sus propias normas de control administrativo, información pública de sus actividades, auditorías externas e internas y control de actuación de sus funcionarios para asegurar la transparencia administrativa.

Lo anterior no es óbice para la participación de la Contraloría General de la República que es obligatoria por texto constitucional.

Según la Ley de su creación el FHIS tendrá una vida legal de 3 años pero puede prorrogarse si así lo decide el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

El FHIS cuenta con su propia ley de creación y con los siguientes reglamentos y manuales debidamente aprobados:

- Reglamento General de la Ley del FHIS.
- Reglamento del Consejo Superior de Administración.
- Manual Operativo de Viáticos.
- Manual Operativo de Beneficios Sociales.
- Manual de Higiene y Seguridad.
- Manual Interno de Trabajo.

- Manual Operativo de Contabilidad.

En la fase final de estudio y aprobación se encuentran los manuales de: Promoción de Proyectos, Evaluación de Proyectos, Seguimiento de Proyectos, Auditoría, Proyectos Productivos, Proyectos de Necesidades Básicas, Compras y Adquisiciones, Adjudicación de Obras y otros.

Casi todos los organismos internacionales han condicionado su apoyo financiero al FHIS a la aprobación y puesta en vigencia de los reglamentos y manuales descritos anteriormente.

4.2 Prioridad Nacional

El FHIS fue gestado y puesto en operación en menos de 6 semanas de trabajo del actual gobierno de la República. El Congreso Nacional aprobó su creación el 2 de marzo de 1990.

Apenas a dos semanas de ser creado el FHIS, el Presidente de la República convocó a la comunidad internacional para comunicarle que si deseaba ayudar a su gobierno, el FHIS era la primera prioridad.

El tesoro de la nación aportó en efectivo y con carácter de libre disponibilidad la cantidad de diez millones de lempiras.

La ley del FHIS rompe con todos los moldes y restricciones de la legislación, otorgándole una capacidad de captación y uso de recursos jamás conocida en la historia de Honduras.

4.3 Financiamiento

Por ser Honduras un país con un sistema democrático de gobierno sus esfuerzos por mejorar las condiciones sociales de los grupos postergados son acreedores del apoyo de la comunidad internacional. La falta de un organismo especializado como el FHIS no le ha permitido a Honduras aprovechar plenamente estas posibilidades. La experiencia de otros países de América Latina en situaciones similares demuestra que los países desarrollados y las agencias multilaterales tienen muy favorable disposición para prestar una cooperación significativa, que ha llegado en unos casos a montos cercanos a los 200 millones de dólares en países con condiciones similares a Honduras.

Con base en lo anterior, el FHIS está negociando con la comunidad financiera internacional, la obtención de recursos adicionales, e independientes a otras formas de cooperación, para orientarlos al desarrollo social.

- a) Contribuciones no reembolsables.

- b) Créditos blandos externos, avalados por el gobierno, previa aprobación del Congreso Nacional.
- c) Donaciones en especies.
- ch) Recursos del gobierno central.
- d) Administración en algunos casos del subsidio municipal que otorga el Poder Ejecutivo.

Para el caso de contratación de préstamos, toda la negociación la puede hacer el FHIS, pero la contratación sólo los poderes legislativo y ejecutivo dado que es el estado quien avala las operaciones reembolsables.

Cuando se trata de financiamientos no reembolsables el FHIS por su ley tiene toda la autorización para negociar unilateralmente, sin la necesidad, excepto porque le sea conveniente, de consulta o de esperar decisiones de otras instituciones oficiales.

4.4 Descentralización

El funcionamiento del FHIS es descentralizado tanto en lo que se refiere a la identificación y el diseño de los proyectos, como a su administración y ejecución.

Es importante que los beneficiarios tengan una participación prioritaria en la identificación de sus requerimientos al Fondo. Para alcanzar éste propósito el FHIS promueve la presentación de sugerencias e ideas de proyectos, y ofrece su colaboración y asistencia técnica para que estas ideas se transformen en proyectos convenientemente diseñados; ha preparado para ello formatos de presentación de proyectos y la iniciación de un banco de proyectos.

En cuanto a la administración y a la ejecución de los proyectos, la descentralización se cumple encausándolos a diversos tipos de entidades que demuestren capacidad para llevarlos adelante. La administración está a cargo de entidades que han solicitado al FHIS la financiación de un proyecto preparado por estas mismas o sometido a su consideración y evaluación por los beneficiarios del proyecto.

La entidad intermediaria asume frente al FHIS la responsabilidad de ejecutar el proyecto. En el caso del programa de infraestructura la ejecución del proyecto puede ser encargada por la intermediaria a otra entidad ejecutora de su responsabilidad.

La relación entre el Fondo, las entidades intermediarias y ejecutoras y los beneficiarios se regula mediante convenios o contratos que establecen los derechos y obligaciones de las partes.

El Fondo se compromete a prestar asistencia técnica para la formulación y evaluación del proyecto, y a entregar el financiamiento en los montos y períodos determinados de acuerdo con los avances de la ejecución y calidad comprobada.

Los beneficiarios se comprometen a colaborar en el seguimiento del proyecto, a ayudar al cuidado de las obras y herramientas y a proporcionar la mano de obra remunerada cuando sea requerida.

Los ejecutores se comprometen a realizar el diseño técnico, la ejecución de acuerdo con el diseño aprobado y a mantener registros de gastos y avance, y del empleo generado.

Las fases de supervisión también puede encargarse a terceros sean éstos entes públicos o privados.

Resumiendo la acción del FHS en el desarrollo de un proyecto requiere de cuatro participantes:

El beneficiario, el solicitante, el ejecutor y el supervisor. Los manuales operativos determinan claramente las responsabilidades y grado de participación de cada uno, según los diferentes programas.

Es política del gobierno darle gran prioridad a los proyectos solicitados, promovidos, o ejecutados, por las corporaciones municipales, no solo por respeto a su jurisdicción sino porque casi todas ejercen gran influencia en los anhelos de su vecinos y conocen sus problemas sociales y económicos.

4.5 Organización

Los órganos principales del Fondo son el Consejo Superior de Administración y la Dirección Ejecutiva, que cuentan con la asistencia de la planta técnica y administrativa.

El Consejo Superior de Administración es presidido por el Presidente de la República y está constituido además por el Presidente del Congreso Nacional y por los Ministros de Planificación, de Trabajo y de Hacienda, y por el Director Ejecutivo.

También participan tres representantes de los sectores privados: empresarial, movimiento cooperativo, y las OPDs.

El Director Ejecutivo es designado por el Presidente de la República y permanece en el cargo mientras cuente con su confianza.

Hay un Comité de Operaciones constituido por el Director Ejecutivo y los seis Directores de área, el cual aprueba las operaciones financieras de la entidad, es decir, los proyectos.

La organización interna comprende departamentos de captación de recursos, de promoción y evaluación de proyectos, seguimiento de proyectos, de logística, de asesoría jurídica y de computación. El Fondo puede abrir oficinas regionales.

Los vehículos y los equipos de computación se adquirieron con fondos del proyecto PNUD-Gobierno de Honduras.

4.6 Modos de operación

El FHIS no ejecuta proyectos, sólo los promueve, financia y supervisa. Para la ejecución se contrata a empresas privadas, a municipalidades, a OPDs, a organismos del gobierno y a otros entes privados o públicos, según convenga en cada caso.

Son los organismos ejecutores quienes seleccionan y contratan a los trabajadores de los proyectos; y el FHIS no tiene ingerencia alguna en ello.

4.7 Relación con los Ministerios de Línea

El FHIS no compite con los Ministerios de Educación, Salud, Obras Públicas, ni con ningún otro ente estatal o privado. Muy por el contrario, complementa su acción: i) Financiando aquello que no tiene financiación; ii) Complementando financiaciones existentes; iii) Haciendo con rapidez y en forma masiva aquello que los ministerios hacen con lentitud y en cantidades insuficientes; iv) Promoviendo aquellas obras y actividades que no estén bajo la acción de ningún sector.

El FHIS ha propiciado reuniones de alto nivel con todas las instituciones nacionales e internacionales que financian y ejecutan obras de infraestructura; se han creado canales en diversos niveles para una acción coordinada que permita evitar duplicaciones, contratiempos y enfrentamientos.

4.8 Características de la Acción del FHIS

- Eficiencia y rapidez que le dan sus leyes, reglamentos y manuales; gasto administrativo prudente y muy controlado, con personal mínimo y contratación por tiempo limitado;

- Focalización: el FHIS tiene bien determinados sus grupos objetivo. Se trata de gastar mejor los recursos a ser invertidos, llegando al grupo objetivo, sin apartar subsidios generalizados.
- Ausencia de Sectarismo Político: en su personal se encuentran las tendencias políticas más reconocidas aunque ello no fue determinante para su contratación. Los beneficiarios, ejecutores y solicitantes de los proyectos son escogidos sin ningún tipo de interés partidista.
- Transparencia: las auditorías internas y externas, nacionales e internacionales, demostrarán con claridad el correcto uso de los dineros que se nos confían; ello es básico para generar credibilidad interna y apoyo financiero internacional.
- Dinámica de Trabajo: en el FHIS es normal la jornada laboral de 10 a 12 horas diarias y a veces mucho más. No es raro encontrar su personal trabajando sábados y domingos.

Los visitantes extranjeros reconocen que se trabaja con la dinámica de la empresa privada y con un estupendo ánimo de colaboración.

V. POLITICA PARA LA EVALUACION, ADJUDICACION Y CONTRATACION DE PROYECTOS A SER FINANCIADOS POR EL FHIS

5.1 Fijación de Precios por Parte del FHIS

Se está estableciendo en la Dirección de Proyectos, un sistema regionalizado de evaluación y de control de costos para los proyectos sujetos de su financiamiento.

El sistema regionalizado de evaluación y control ofrece las siguientes ventajas:

- Igualdad de condiciones de financiamiento para proyectos similares en una misma región.
- Fijar el porcentaje máximo de utilidades para las entidades ejecutoras según el tipo de proyecto.
- Fijar el valor de los salarios para la mano de obra (al pagar el salario mínimo en los proyectos, el FHIS se asegura de llegar a la población desempleada; y no se convierte en un oferente competitivo de empleo, ya que su oferta de empleo es temporal).

- Optimizar la asignación de recursos (se financia el costo directo de los proyectos, más un porcentaje restringido para gastos generales y utilidades).

5.2 Sistemas de Contratación

- a) Adjudicación Directa. Al contar el FHIS con un sistema eficiente para la fijación de precios y en función de sus objetivos, se advierte que el mejor método para la contratación de obras es la adjudicación directa, según la siguiente modalidad propuesta:

Evaluación y definición
del monto máximo de
financiamiento:

FHIS

Definición de la entidad
ejecutora por adjudicación
directa:

SOLICITANTE

Firma de Contrato

FHIS/SOLICITANTE/EJECUTOR

Las ventajas del sistema de adjudicación son las siguientes:

- Se obtiene gran agilidad de operaciones.
- Se evita el proceso de calificación y adjudicación de propuesta que es lento y controvertido.
- Se evita la participación del FHIS en los sistemas de adjudicación, dejando la responsabilidad en manos de las instituciones solicitantes; el FHIS define el costo de los proyectos y la entidad solicitante define al ejecutor que debe ser aceptable para el FHIS, caso contrario el FHIS determinará al ejecutor.
- Cualquier favoritismo por parte de la entidad solicitante, es controlado con la definición de costos por parte del FHIS. Además se establece un monto máximo en contratos FHIS para cada entidad ejecutora, de Lps. 500,000.00.

- Se logra para los proyectos menores precios tan aceptables como con el sistema de licitación.
- Se neutraliza la incapacidad de financiar el diseño de proyectos, por parte de las entidades solicitantes de menores recursos. Cualquier empresa o profesional estará dispuesta a realizar sin costo algunos el diseño de un proyecto, si el solicitante puede garantizar el futuro contrato de ejecución.

- b) Licitación Privada. Para proyectos con un costo mayor de Lps. 200,000.00 cuyo diseño habrá sido financiado por la entidad solicitante, se usará el sistema de adjudicación por licitación privada.

En todo caso el FHIS evaluará en su sistema de costos del precio final del proyecto, el que en lo posible será impuesto al ejecutor designado. La licitación privada será realizada por la institución solicitante. El FHIS se reserva el derecho de convocar, calificar y adjudicar propuestas cuando lo estime conveniente.

- c) Licitación Pública. Con el propósito de desincentivar el financiamiento de proyectos de gran envergadura, se sugiere el sistema de licitación pública para proyectos con un costo mayor de Lps. 400,000.00.

Al igual que el caso anterior, el FHIS evaluará el proyecto correspondiente para definir el valor del mismo, el que, en lo posible será impuesto al ejecutor designado. La licitación pública será realizada por la institución solicitante, reservándose el FHIS el derecho de poder convocar, calificar y adjudicar propuestas.

VI. SITUACION ACTUAL DEL FHIS

6.1 Personal

El FHIS cuenta con 50 empleados a tiempo completo, todos hondureños, de los cuales 35 son de nivel universitario. Casi todos los Directores tienen post-grado en el extranjero y casi todos fueron contratados por concurso público a nivel nacional que contó con el asesoramiento del PNUD.

Las remuneraciones son compatibles con las del sector privado para responsabilidades semejantes.

Se cuenta además con un proyecto de asistencia técnica especializada por parte del PNUD/OIT.

6.2 Auditoría

La ley de creación del FHIS lo obliga anualmente a una auditoría externa, y le permite aceptar todo tipo de auditorías externas, permanentes, súbitas y concurrentes, que se tengan que contratar por indicaciones de las instituciones y países que le apoyan.

La firma PRICE WATERHOUSE ya efectuó la auditoría de los primeros tres meses de actividades del FHIS y su informe fue positivo. Dicha empresa acada de ser contratada por el FHIS para auditar los proyectos que se ejecutan en la ciudad de San Pedro Sula a través de la municipalidad, como una señal inequívoca a todas las municipalidades del país y a otros ejecutores de proyectos, que es muy seria la advertencia de que los proyectos serán debidamente auditados, y sancionados civil y criminalmente aquellas personas, funcionarios públicos o privados que se les compruebe actos de corrupción y abuso.

Cumpliendo con las recomendaciones del Banco Mundial el FHIS está en negociaciones con la firma auditora mencionada para determinar los costos y términos de una auditoría externa, concurrente, permanente y con informes trimestrales.

6.3 Proyectos

A - PROYECTOS EN EJECUCION:

Al 24 de agosto de 1990 el FHIS financia la ejecución de 343 proyectos, que han generado un promedio de 13,000 empleos-mes durante 6 meses, con una inversión de US\$3,870,000.

B - PROYECTOS APROBADOS EN TOTAL:

Al 31 de agosto se ha aprobado 579 proyectos que en los próximos 45 días generarán un promedio de 27,350 empleos-mes, con una inversión de US\$4,285,000. A la fecha ya se han aprobado proyectos en los 18 departamentos (el 100%) y en 267 municipalidades de un total de 289, lográndose un 92% de cobertura.

C - PROYECTOS EN EVALUACION:

Se encuentran en proceso de evaluación 250 proyectos más que requerirán de una inversión de US\$20,000,000, pues entre ellos se incluyen proyectos mayores de agua potable, alcantarillados, mantenimiento de carreteras por contrato y algunas obras especiales como las de excavación subterránea en las Ruinas de Copán.

6.4 Método de Asignación de Recursos

Después de duros análisis de inversión el FHIS decidió asignar sus recursos así:

- Infraestructura	34.0%
- Empleo de Emergencia	20.0%
- Apoyo a la Producción	12.0%
- Apoyo a Necesidades Básicas	4.0%
- Gastos administrativos (el primer año)	8.0%
- Para reserva	22.0%

Los criterios sugeridos por el Banco Mundial para sus fondos son los siguientes:

- Infraestructura	58.0%
- Emergencia	5.0%
- Apoyo a la Producción	8.0%
- Necesidades Básicas	20.0%
- Gastos administrativos	6.0%
- Capacitación	3.0%

Pareciera razonable lo propuesto por el Banco Mundial, pues se está aumentando rápidamente los precios de todos los alimentos básicos y habrá una gran demanda para programas focalizados de alimentación, nutrición y otras necesidades básicas.

6.5 Método de Control de Proyectos

Hemos implementado un sistema computarizado de Registro y Control de Proyectos que nos permitirá, en tiempo presente, contar con la información básica (36 datos por proyecto), y nos brindará, entre otras ventajas, mejorar nuestro proceso de toma de decisiones, de contabilidad y de información a los agentes financieros.

Para poner en marcha el sistema completo contaremos en dos semanas con 12 computadoras interconectadas; parte del software es del diseñado por el FSE de Bolivia.

6.6 Metas de Financiamiento

Según calculamos la demanda total potencial para 4 años de los financiamiento del FHIS es de 440 millones de dólares. Consideramos, sin embargo, que el Fondo sólo podrá aprobar la financiación de unos US\$233 millones; de esa cantidad, de acuerdo a nuestras proyecciones se podrían ejecutar en el período unos US\$185 millones.

El Banco Mundial calcula que para los años 1991 y 1992 se podrán captar unos US\$70 MM y dudan que haya más capacidad de estudios, de ejecución y de gasto, pero reconoce que se podrían obtener más fondos si el FHIS prueba que tiene una capacidad operativa más alta. Una meta de gasto de US\$70 MM en dos años supone una aprobación semanal de proyectos de aproximadamente Lps. 1.8 millones que es impresionante, pero puede cumplirse y aún superarse si nos preparamos para ello.

VII. SITUACION FINANCIERA ACTUAL

7.1 Capital Disponible

El FHIS a la fecha, cuenta con la siguiente financiación disponible, una parte ya ha sido pagada a los ejecutores.

APORTE DEL GOBIERNO CENTRAL	US\$ 2.50 MILLONES
APORTE DE AID	US\$ 2.50 MILLONES
APORTE DE PNUD	US\$.29 MILLONES
APORTE DE CHINA (TAIWAN)	US\$.34 MILLONES
	<hr/>
TOTAL	US\$ 5.63 MILLONES

NOTA: El Congreso Nacional al crear el FHIS le aprobó una partida de Lps. 25.00 MM, pero hace poco el Ministerio de Hacienda después de una ronda de negociaciones con el Fondo Monetario Internacional rebajó Lps. 15.0 MM, dejando la aportación nacional de Lps. 10.0 MM.

7.2 Créditos y Donaciones en Proceso de Negociación

A. I. D. Se ha trasladado al FHIS el programa de Generación de Empleo de AID, que desde hace algunos años dependía del Ministerio de Hacienda.

La AID se ha comprometido a continuar apoyando, y cada vez en mayores montos, los programas del FHIS. La AID se ha comprometido a entregarnos a corto plazo el equivalente en moneda local de US\$ 3.75 MM.

BANCO MUNDIAL Se espera para el próximo octubre el arribo de la Misión final de Programación. Se confía que la Junta de Directores aprobará un crédito, en

condiciones muy blandas, a finales de año por un monto aproximado de US\$ 15.0 MM. El Banco Mundial se ha obligado a coordinar esfuerzos de consecución de recursos de unos US\$ 70 MM, para ser invertidos en 2 años y provenientes de varios donantes e instituciones de crédito.

- B.I.D.** Se ha elaborado un documento de proyecto solicitando un crédito al F. O. E. por US\$ 25 MM para financiar programas de apoyo a la producción e infraestructura. Según el BID ellos sí apoyarán al FHIS, pero calculan que sus trámites se efectuarán de 4 a 5 meses en retardo de los del Banco Mundial.
- TAIWAN** Se ha recibido una donación equivalente a Lps. 1.4 MM para fortalecimiento institucional, y hay posibilidades mayores.
- ALEMANIA** Han confirmado apoyar los programas del FHIS con un monto de 18 MM de Marcos (US\$ 12 MM); calculan que sus trámites se harán uno o dos meses después de los del Banco Mundial.
- HOLANDA** Una misión de ese gobierno ha confirmado su donación a programas de microempresas por US\$ 2.1 MM y se encuentra en trámite en ese país.
- P M A** El Programa Mundial de Alimentos a nivel de su representante en Honduras ha confirmado que apoyarán al FHIS. El monto estimado de US\$ 15 MM para los tres años venideros. El proyecto ya fue enviado a sus oficinas en Roma.
- P N U D** Ya fue utilizada una donación aprobada de US\$ 290,000 para financiar un proyecto de siete meses de asistencia técnica a la creación y puesta en marcha del FHIS.
- Se está terminando de negociar una segunda etapa de financiamiento de 30 meses de duración; el monto estimado de la donación es de US\$ 1.4 MM.
- UNICEF** Existe un ofrecimiento formal de Lps. 700,000 para una campaña de letrinización, bajo la modalidad de mano de obra intensiva en la ciudad de Tegucigalpa.

Además se han tenido contactos preliminares con varios países amigos (España, Japón, Italia, Brasil, Suecia, Canadá, Suiza) y con otras agencias internacionales (Comunidad Económica Europea, etc.)

VIII. COMENTARIO FINAL

En los medios de comunicación escritos, hablados y aún los televisivos, comienzan a aparecer noticias, fotos y filmados de los cientos de proyectos que se están realizando en todo el país. Hay una excelente impresión del proyecto FHIS, de que es muy dinámico y que efectivamente está contribuyendo a sostener la imagen política del gobierno, en un momento que es fuertemente atacado por los efectos de la recias medidas de ajuste económico, fiscal y monetario.

La crítica al FHIS por los sectores de oposición al gobierno es tímida, son más bien denuncias de que en los proyectos que el FHIS financia (aún hay muchos que creen que el FHIS ejecuta) se pagan salarios muy exigüos y dudas de que tarde o temprano la institución y sus proyectos se manejarán con criterios políticos partidistas.

Hasta el momento la visión que del FHIS tiene el Presidente de la República y los organismos internacionales presentes en Honduras, es que está cumpliendo en buena medida la labor para la cual fue creado, pero que, obviamente, debe madurar y prepararse para un nuevo período en el que contará con más fondos y en el que deberá abrir las ventanillas de sus otros programas aún no iniciados, pero que antes deberá efectuar las acciones internas de organización y de puesta en vigencia de los manuales operativos que aún no están completados.

El FHIS tiene que empezar a verificar los sistemas de recuperación de costos al invertir en proyectos socio-económicos y tiene que empezar a medir el impacto social de sus proyectos.

Y, por último, el FHIS tiene que convencer que no es un instrumento de incremento del gasto público sino que es un inversionista en proyectos sociales. Creemos que va por muy buen camino.

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

INFORME DE EJECUCION, 1989

MEXICO

**PLAN NACIONAL DE DESARROLLO
PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD**

El Programa Nacional de Solidaridad constituye la respuesta que el Estado y la Sociedad brindan, a los compatriotas que registran las menores condiciones de bienestar.

La crisis económica que ha vivido el país en la década de los ochenta y de la cual se está en los inicios de su solución, manifestó sus efectos de manera desigual en la sociedad mexicana, afectando particularmente a los grupos sociales menos favorecidos.

Ese fenómeno multiplicó los efectos de factores estructurales actuantes sobre esos sectores, afectando sus bajos niveles de bienestar y llevándolos a valores ínfimos, incompatibles con el espíritu de justicia social, que es consubstancial a la naturaleza del Estado Mexicano y de la Nación.

La recuperación económica que constituye uno de los ejes centrales de la política gubernamental, coadyuvará a que se posibilite el mejoramiento general de los indicadores de ingresos y condiciones de vida de los mexicanos.

El reimpulso en el desarrollo nacional, se está dando en el marco de la modernización de las estructuras económicas, social y política, cualidad que permitirá que el proceso de transformación emprendido, logre un país más desarrollado, con mayor justicia y una democracia enriquecida.

En ese sentido, la atención a las necesidades más prioritarias de la población en pobreza crítica, no podía posponerse y ser resultado solamente, de los efectos e inducciones que se generarán con la recuperación de la economía.

Así, para posibilitar una actuación inmediata del Estado y la Sociedad, a fin de mejorar las condiciones de bienestar de esos compatriotas, se instrumentó el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Bienestar Popular, el cual constituye una de los tres Acuerdos que orientan en el marco del Plan Nacional de Desarrollo, la acción gubernamental hacia el logro de los objetivos nacionales. Dicho Acuerdo es el marco para desarrollar acciones Estado y Sociedad, que coadyuven a elevar los niveles de vida de la población en pobreza extrema y dignificar la condición de mexicanos de esos grupos marginados.

Las acciones correlativas a esa estrategia nacional se desarrollan en el contexto del Programa Nacional de Solidaridad (PNS), marco institucional en el que el gobierno y población conciertan y ordenan sus esfuerzos para atender a los grupos de pobreza crítica.

El elemento central del PNS es la concertación del Estado con los grupos sociales; concertación que en ese contexto debe traducirse en participación y responsabilidad individual y conjunta, para definir, instrumentar, ejecutar, operar, etc., las obras y acciones que se realicen en el seno del Programa.

No es el PNS un Programa asistencial que mantenga y fortalezca indeseables esquemas paternalistas que se traducen en subsidios injustificados, costosos para el país y mal orientados socialmente. Paternalismo que denigra a quien da y a quien recibe; que no puede dar como resultado sino una relación morbosa y degradante.

El paternalismo se ha sustituido en el Programa por la concertación, como una nueva y moderna modalidad de relación del Estado con los grupos sociales.

Asumida la concertación como la modalidad que ha sido el cauce para orientar la relación y participación del Estado y población en el Programa, el aspecto fundamental de la estrategia ha consistido en la promoción de modalidades participativas de los grupos, en la realización de acciones productivas y de creación de infraestructura de servicios básicos y de apoyo a la producción que, son generadoras de empleo y permiten también elevar sus condiciones de bienestar.

Para el Estado, la solidaridad ha significado: hacer cada vez más eficiente y comprometida sus políticas con las aspiraciones de los grupos menos favorecidos; incrementar los recursos y acciones gubernamentales para atender a esos núcleos, no obstante la austeridad presupuestal que impone la crisis; ser más escrupuloso en el manejo del gasto, para evitar desviaciones e ineficiencias que mermen los fondos asignados; respetar las preferencias culturales y políticas de la población en pobreza extrema que se incorpore al Programa, atendiendo al pluralismo ideológico que alienta la vida democrática nacional.

Ha implicado la solidaridad para la sociedad en general, tener una nueva actitud frente a la problemática lacerante de los mexicanos que menos tienen e incorporarse al esfuerzo de la Nación en pro de la recuperación del desarrollo, aceptando medidas de política económica tendientes a lograr una más justa distribución de las cargas y beneficios correlativos al proceso de transformación hacia estados superiores.

En el marco de esas políticas, es que se ha posibilitado para el Estado, asignar una importancia creciente en recursos y acciones, al Programa Nacional de Solidaridad; el compromiso del Gobierno de la República con los que menos tienen, se está manifestando en toda la política gubernamental.

Para los grupos en pobreza extrema, la solidaridad les ha implicado un profundo compromiso individual y colectivo, para

asumir responsablemente el proceso de cambio de sus condiciones de bienestar.

Les ha significado adquirir con toda la responsabilidad que en ello subyace, la conducción de su transformación individual y el de sus comunidades, desterrando esquemas paternalistas y de tutelaje que alimenta el círculo retroalimentador de la pobreza.

El Programa Nacional de Solidaridad es un esfuerzo nacional que, como tal, precisa el concurso de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad para instrumentarse y desarrollarse.

Atendiendo a esa naturaleza de la estrategia, en el marco de un cabal respeto a la soberanía de los estados y municipios, se convocó a esos órdenes gubernamentales a sumarse a ese esfuerzo, a fin de articular eficientemente las acciones, que a cada nivel de gobierno ha correspondido realizar para apoyar a la población en pobreza crítica.

Ha sido el Convenio Unico de Desarrollo, el marco general de coordinación entre el Gobierno Federal, los estados y municipios, respecto de su participación en el Programa Nacional de Solidaridad.

En el contexto del Convenio Unico de Desarrollo, han sido los Gobiernos de los Estados, los responsables fundamentales de la orientación y conducción del Programa en sus ámbitos jurisdiccionales. Ese esquema de operación descentralizada ha permitido eficientar los resultados del Programa.

Los Gobiernos de los Estados en ese contexto, han instrumentado las políticas sustanciales del Programa, adecuándolas a las circunstancias de cada Entidad Federativa.

El Programa demanda de la participación activa y sustentada de los municipios del país, por un principio federalista y por ser el orden de gobierno que mayor contacto tiene con la población y sus problemas, hecho éste en el que subyace un enorme potencial para coadyuvar a eficientar la instrumentación y desarrollo del Programa Nacional de Solidaridad.

Los municipios del país han tenido una participación relevante en el Programa, asumiendo con una responsabilidad activa, solidaria y eficiente, los compromisos que de manera coordinada han suscrito con el Gobierno Federal, de los estados y población.

Una figura participativa de suma relevancia al respecto, han sido los Acuerdos de Coordinación, que se suscribieron con algunos municipios del país para atender problemas específicos que aquejaban a la población municipal y que, por esa vía de trabajo descentralizado, ha sido posible al municipio subsanarla.

Los Ayuntamientos han apoyado también de manera importante al Programa, a través de la promoción, orientación y coordinación de la participación social, haciendo valer plenamente su carácter de célula política fundamental del sistema político nacional y orden de gobierno que guarda un contacto cotidiano con la problemática de los municipios.

En el primer año del Programa, han sido los municipios, sus autoridades y estructuras político-administrativas, un valioso apoyo para instrumentar la estrategia de solidaridad; sin su concurso, los resultados alcanzados se hubiesen visto menguados.

La experiencia obtenida manifiesta que subyace en la participación municipal un enorme potencial, no aprovechado aún cabalmente a pesar de los avances logrados, para coadyuvar a un desarrollo cada vez más profundo del Programa. Por ello, en el futuro habrán de alcanzarse mayores y mejores niveles participativos, a fin de que en un mediano plazo, en ese orden de gobierno se centre la estrategia operativa del Programa.

En esa dirección, se están constituyendo Fondos Municipales de Solidaridad, previéndose constituirse en más de mil municipios en 1990, para que en un ejercicio democrático y concertado con las organizaciones sociales, en esas instancias se definan y realicen las obras y acciones de mayor prioridad para la población.

El elemento central de la estrategia de instrumentación del Programa ha sido la concertación, concebida en una acepción genérica, como una nueva modalidad de desarrollo de la relación Estado-Sociedad, en acciones que son de interés común.

Particularmente para el Programa Nacional de Solidaridad, se le ha adoptado como la vía por la que el Gobierno y los grupos sociales que se integran al Programa, definen y asumen responsable y solidariamente, acciones y responsabilidades, y comprometen sus esfuerzos para alcanzar objetivos concurrentes que son: por parte del Estado, orientar su actuación a la búsqueda de una mayor justicia social y por los beneficiarios, mejorar sus condiciones de bienestar.

El Programa Nacional de Solidaridad se ha orientado a toda la población pobre del país, sin darse preferencias por afinidades políticas; la participación responsable y solidaria de los núcleos sociales, ha sido el único elemento considerado para decidir su incorporación al Programa.

En ese marco, los núcleos sociales han tenido una intervención decisiva en el proceso de instrumentación de las estrategias, participando en la definición, ejecución y seguimiento de las obras y acciones que mejor expresan sus prioridades y aspiraciones.

En bastantes casos, la concertación con los grupos se formalizó a través de convenios específicos, en los que se precisaron con detalle los objetivos de la acción concurrente del Estado con los núcleos sociales, las obras y acciones a realizar, así como las responsabilidades y compromisos de cada parte.

El Programa Nacional de Solidaridad se ha orientado prioritariamente a los grupos indígenas, campesinos de las zonas áridas y habitantes de las colonias urbanas marginadas, que son los núcleos sociales que observan las condiciones de pobreza más crítica en el país.

Hacia ellos el Programa ha canalizado la mayor parte de sus recursos y esfuerzos, traduciéndose en obras y acciones productivas (pozos, bordos, huertos, unidades pecuarias, etc.), de bienestar social (agua potable, salud, educación, abasto, alcantarillado, etc.) y de infraestructura de apoyo (caminos, electrificación, almacenamiento, etc.)

FONDO DE INVERSION SOCIAL DE EMERGENCIA
NICARAGUA

DECRETO N. 59-90

El Presidente de la República de NICARAGUA

CONSIDERANDO

I

Que la especial situación de post-guerra, el difícil proceso de estabilización económica y los correspondientes reajustes estructurales que está viviendo Nicaragua traen como consecuencia, a corto plazo, un doloroso costo social que incide principalmente en las clases más desposeídas del país.

II

Que es obligación prioritaria del Gobierno velar y asegurar a los habitantes de la República, especialmente a los más pobres, bienestar económico básico y un régimen de justicia social.

III

Que las limitaciones en la disponibilidad de los recursos del Gobierno impiden enfrentar adecuadamente esta situación de emergencia social.

IV

Que para responder en forma inmediata a las necesidades más apremiantes de los sectores sociales indicados, se requieren recursos suplementarios a los que dispone el Gobierno, por lo que se hace necesario crear con carácter de urgencia una entidad temporal, autónoma, específica y dotada de los medios y procedimientos lo suficientemente amplios que le permitan gestionar y canalizar la cooperación nacional e internacional para tales fines, y actuar con celeridad, eficiencia y transparencia en el apoyo a la solución de esta especial situación de emergencia social.

POR TANTO,

En uso de sus facultades,

HA DICTADO:

El siguiente Decreto de

CREACION DEL FONDO DE INVERSION SOCIAL DE EMERGENCIA

CAPITULO I

CONSTITUCION, OBJETIVOS Y COMPETENCIA

CONSTITUCION

Art. 1 Créase el Fondo de Inversión Social de Emergencia, que también podrá designarse con las siglas (FISE), como un ente autónomo del Estado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, duración de cinco años a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Transcurrido el plazo mencionado en el inciso anterior se dará aplicación a lo establecido en los artículos 21 y 22 del presente Decreto.

Tanto en este Decreto como en el Reglamento, se podrá designar al Fondo de Inversión Social de Emergencia indistintamente con los términos "Fondo" y "FISE".

El domicilio legal del Fondo será la capital de la República.

PROPOSITO FUNDAMENTAL

Art. 2 El propósito fundamental del Fondo es ayudar a atender las demandas apremiantes de la población en situación de pobreza, particularmente extrema, consecuencia de la situación de guerra que ha vivido el país y de los ajustes estructurales que el Gobierno está llevando a cabo dentro del proceso de estabilización económica, a través del financiamiento de proyectos calificados que permitan satisfacer necesidades sociales básicas, mediante la generación de empleo. Todo con el propósito de potenciar la capacidad de integración plena de dicha población al desarrollo económico y social del país, apoyar y promover su gestión productiva y contribuir a su formación humana.

ATRIBUCIONES

Art. 3 Para dar cumplimiento a su propósito fundamental, es Fondo tendrá las siguientes atribuciones principales:

- a) Negociar y recibir cooperación financiera, donaciones o de otra naturaleza con organismos internacionales, con entidades nacionales y con otros suplidores internos y externos.
- b) Evaluar y aprobar los costos elegibles de proyectos que beneficien a la población más pobre,

suministrando los fondos que correspondan, ya sea con carácter reembolsable o no.

- c) Aceptar donativos, herencias y legados de personales naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.
- d) Cualquier otra atribución que este Decreto o su Reglamento le confieran.

FUNCIONES

Art. 4 Para asegurar la adecuada operatividad del Fondo, en función de su propósito fundamental y competencias, éste queda facultado para:

- a) Administrar los recursos nacionales o extranjeros a cualquier título que se recibiesen para los fines mencionados, y canalizarlos hacia la ejecución de proyectos calificados.
- b) Facilitar los fondos necesarios para la ejecución de los proyectos aprobados, de acuerdo a las prioridades, requisitos y procedimientos establecidos en este Decreto, su Reglamento y las resoluciones del Consejo de Administración.
- c) Celebrar los contratos de obra, suministros y adquisición de bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de sus fines.
- d) Evaluar y dar seguimiento a los proyectos en ejecución constatando sus niveles de avance, y, cuando sea necesario, adoptar modificaciones a los mismos.
- e) Asegurar la adecuada y eficiente disposición de los recursos que se canalicen a las diferentes entidades ejecutoras, fijando los contratos y auditorías que resulten necesarios.
- f) Ejercer las demás funciones que se indiquen en este Decreto y su Reglamento, y todas aquellas otras necesarias para el cumplimiento de su propósito.

CAPITULO II

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION

ORGANIZACION

Art. 5 El Fondo de Inversión Social de Emergencia está organizado de la siguiente manera:

- a) El Presidente del Fondo.
- b) El Consejo de Administración.
- c) La Dirección Ejecutiva.
- d) Las Unidades Operativas de Asesoría y Apoyo.

PRESIDENCIA DEL FONDO

Art. 6 La Presidencia del Fondo como máxima autoridad del mismo la ejercerá el Presidente de la República con carácter ad honorem, y tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Nombrar al Presidente del Consejo de Administración y a los tres vocales del mismo Consejo.
- b) Aprobar a propuesta del Consejo de Administración las políticas generales del Fondo.
- c) Recibir y aprobar informes que le presente el Consejo de Administración.
- d) Velar por el cumplimiento de los propósitos y funciones del Fondo previstos en el presente Decreto y su Reglamento.

CONSEJO DE ADMINISTRACION

Art. 7 El Consejo de Administración estará integrado por un Presidente y tres vocales designados del primero al tercero.

El Presidente del Consejo de Administración y los vocales serán nombrados por el Presidente del Fondo entre personas que sean de reconocida trayectoria profesional, de honorabilidad notoria y destacada respetabilidad por parte de los sectores públicos y privados de la nación, y ejercerán sus funciones percibiendo a cambio la remuneración que establezca el Reglamento.

ATRIBUCIONES DEL CONSEJO

Art. 8 Son atribuciones del Consejo de Administración:

- a) Elaborar y someter a aprobación del Presidente del Fondo las políticas de acción del FISE.
- b) Aprobar los procedimientos de operación del Fondo y del uso y control del patrimonio del mismo.
- c) Establecer su reglamento interno de operación.
- d) Aprobar proyectos y autorizar su financiamiento.

- e) Someter a aprobación del Presidente del Fondo los informes de gestión y negociación de financiamiento, la canalización de recursos financieros a proyectos determinados, la ejecución de los mismos, los informes de auditoría, y cualesquiera otros que se le requieran.

FACULTADES DEL PRESIDENTE DEL CONSEJO

Art. 9 Son facultades del Presidente del Consejo de Administración:

- a) Ejercer la representación legal del FISE, con facultades de Apoderado Generalísimo. Necesitará, sin embargo, la autorización expresa del Consejo de Administración para enajenar o grabar los bienes inmuebles que pertenecen al Fondo, y para contraer obligaciones que exceden la suma límite que establezca el propio Consejo.
- b) Presidir las sesiones del Consejo de Administración.
- c) Nombrar a los Directores de las diferentes unidades del Fondo.
- d) Velar para que se de cumplimiento a los objetivos del Fondo y a las atribuciones del Consejo de Administración.
- e) Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de las funciones del Fondo.

FACULTADES DE LOS VOCALES

Art. 10 Son atribuciones de los vocales:

- a) Participar con voz y voto en las sesiones del Consejo de Administración.
- b) Asumir las funciones del Presidente del Consejo de Administración en caso de incapacidad de éste, según el orden de su nombramiento, requiriéndose para ello la aprobación del Consejo de Administración.
- c) Sustituir al Presidente del Consejo de Administración en caso de ausencia en las sesiones según el orden de su nombramiento.

SESIONES DEL CONSEJO DE ADMINISTRACION

Art. 11 El Presidente del Consejo presidirá las sesiones, las cuales se llevarán a cabo siempre que fuere necesario y el Presidente del Consejo convoque. El quorum se formará con la presencia del Presidente y por lo menos dos de los Vocales, y se tomarán decisiones con el voto conforme de la mayoría de los miembros presentes. En caso de empate el Presidente, o quien haga sus veces, tendrá doble voto.

De entre los Vocales, el Consejo designará un Secretario de actuaciones, quien tendrá a su cargo la custodia del Libro de Actas, la redacción y montaje de las mismas y el libramiento de las correspondientes certificaciones.

DIRECCION EJECUTIVA

Art. 12 La Dirección Ejecutiva estará integrada por el Director Ejecutivo y el personal profesional, técnico y administrativo que se contrate. Tendrá como función principal la ejecución de los acuerdos del Consejo de Administración.

DIRECTOR EJECUTIVO

Art. 13 El Director Ejecutivo será nombrado y removido por el Presidente de la República. Es la más alta autoridad ejecutiva del Fondo y tendrá las funciones siguientes:

- a) Dirigir y administrar el funcionamiento de la institución y ejecutar las decisiones del Consejo.
- b) Aprobar la selección del personal y suscribir los respectivos contratos de trabajo.
- c) Ejecutar las políticas y lineamientos del FISE.
- d) Contratar la autoridad externa, previa autorización del Consejo.
- e) Las demás que le asigne este Decreto, su Reglamento o el Consejo de Administración.

UNIDADES OPERATIVAS

Art. 14 El Consejo de Administración establecerá las Unidades Operativas de Asesoría y Apoyo que fueran necesarias de conformidad a lo que al respecto disponga el Reglamento del presente Decreto.

CAPITULO III

REGIMEN FINANCIERO

PATRIMONIO

Art. 15 El Patrimonio del Fondo lo constituyen:

- a) Los recursos que le asigne el Gobierno de la República, sean éstos propios o provenientes del exterior.
- b) Los recursos que le otorguen organismos nacionales e internacionales.
- c) Los recursos financieros o en especie que provengan de operaciones como fideicomisos, herencias, legados, donaciones u otras, conferidas o constituidas por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras.

PRESUPUESTO ESPECIAL

Art. 16 Por tratarse de una entidad autónoma creada para una situación de emergencia y con una vigencia limitada, el FISE estará sujeto a un presupuesto especial que queda establecido conforme a las siguientes disposiciones:

1. El ejercicio económico del Fondo funcionará en concordancia con el Presupuesto General de la República.
2. Se indicarán las partidas correspondientes a su funcionamiento interno y las que se destinarán para el financiamiento de proyectos.
3. Se ajustará en lo pertinente al régimen del presupuesto extraordinario para reactivación económica, si lo hubiere.
4. Deberá gozar de la flexibilidad necesaria a los fines del FISE, sin menoscabo de los controles, fiscalización y auditoría que sean procedentes.

SISTEMA ESPECIAL DE SALARIOS

Art. 17 El FISE por ser una entidad especial, temporal y de emergencia, se regirá por un sistema especial de salarios, no necesariamente sujeto a la escala salarial del Gobierno, el cual forma parte de su presupuesto especial y queda sujeto a las normas siguientes:

1. El Consejo de Administración fijará las normas para la selección y nombramiento del personal del FISE, cuya contratación estará a cargo del Director Ejecutivo.
2. Las remuneraciones, prestaciones y demás normas internas de trabajo del personal del FISE se fijarán mediante contratación individual atendiendo las normas a que se refiere el numeral anterior.
3. El sistema especial de salarios estará vigente durante el plazo de duración del Fondo.

CAPITULO IV

FISCALIZACION Y AUDITORIA

FISCALIZACION

- Art. 18 Siempre y cuando la ley así lo exiga, el FISE estará sujeto a la fiscalización de la Contraloría General de la República, en la manera adecuada a su naturaleza y fines.

AUDITORIA

- Art. 19 El Fondo ejercerá los controles financieros que sean necesarios para garantizar el adecuado uso de los recursos que le sean asignados, para cuyo efecto contará con una auditoría interna y una auditoría externa por medio de una firma independiente internacionalmente reconocida, sin perjuicio de la fiscalización estatal de que habla el artículo anterior.

FUNCIONES DE LA AUDITORIA INTERNA

- Art. 20 Corresponderá a la auditoría interna fiscalizar la ejecución del presupuesto del Fondo y de sus operaciones financieras. Estará a cargo de un auditor nombrado por el Consejo de Administración del Fondo. Las funciones del Auditor Interno son las siguientes:
- a) Fiscalizar preventivamente las operaciones financieras del Fondo.
 - b) Informar mensualmente al Director Ejecutivo y al Consejo de Administración del Fondo sobre la fiscalización de los estados financieros en la ejecución del presupuesto del Fondo.

- c) Formular sugerencias sobre el funcionamiento del sistema de contabilidad a efecto de que se adopten las medidas que se estimen convenientes.

CAPITULO V

REGIMEN DE LIQUIDACION

MISION LIQUIDADORA

Art. 21 Tres meses previos a la finalización del plazo de duración del FISE, el Presidente del Fondo nombrará una comisión liquidadora integrada por tres personas de su escogencia entre las que deberá figurar un representante de la Contraloría General de la República.

COMISIONES

Art. 22 La comisión a que se refiere el artículo anterior tendrá las siguientes funciones:

- a) Determinar el patrimonio del Fondo a la finalización de su periodo.
- b) Transferir a las entidades competentes la responsabilidad de los proyectos iniciados.
- c) Trasladar a las entidades públicas o privadas los bienes del Fondo de conformidad a las leyes del país y a los convenios internacionales que hayan dado origen al suministro de los bienes de que se trate.
- d) Presentar al Presidente del Fondo el informe de liquidación correspondiente.

CAPITULO VI

DISPOSICIONES GENERALES

DELEGACION DE LA REPRESENTACION LEGAL

Art. 23 El Presidente del Consejo de Administración como representante legal del FISE podrá delegar esa representación otorgando los respectivos poderes, sirviéndole como suficiente documento habilitante la certificación de su nombramiento.

REGIMEN DE EXENCIONES

Art. 24 El Fondo estará exento del pago de toda clase de impuestos, tasas, gravámenes o de cualquier otra clase de imposiciones fiscales y municipales vigentes o que se establezcan en el futuro.

También estará exento del régimen normal estatal de la adquisición de bienes y servicios para los proyectos financiados por el Fondo, lo cual se regirá de acuerdo a las disposiciones del Reglamento que se emita.

OBLIGACION DE COLABORACION

Art. 25 Todos los Ministerios de Estado o instituciones Públicas autónomas o semiautónomas están en la obligación de prestar colaboración al Fondo, cuando éste así lo solicite.

REGLAMENTO

Art. 26 El Consejo de Administración preparará el texto del Reglamento dentro de un plazo que no exceda de un mes a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto, el cual Reglamento será sometido al Presidente de la República para su aprobación y emisión.

VIGENCIA

Art. 27 El presente Decreto entrará en vigencia a partir de su publicación en La Gaceta, Diario Oficial.

Dado en la ciudad de Juigalpa, Departamento de Chontales, a los veintiún días del mes de noviembre de mil novecientos noventa.

VIOLETA BARRIOS DE CHAMORRO
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE NICARAGUA

**PROGRAMA DE ACCION SOCIAL
FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL**

PANAMA

República de Panamá
Ministerio de Planificación y Política Económica

PROGRAMA DE ACCION SOCIAL

FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL

**EL PUENTE ENTRE LA CRISIS Y LA RECUPERACION
(Resumen)**

Marzo 1990

I. INTRODUCCION

La severa crisis política que afectó al país, durante los últimos tres años produjo el más grave deterioro de la economía panameña en la historia reciente.

La crisis es grave; existen 150.000 desempleados, de los cuales 27.000 constituyen el principal ingreso de su hogar, que deben ser atendidos lo más rápidamente posible. Ellos no pueden esperar los dos o tres años que requiere la economía para reactivarse.

La dificultad que enfrenta Panamá es la inexistencia de recursos para atender la magnitud de los problemas mencionados. El presupuesto del Gobierno no puede distraer recursos, y el nivel de morosidad acumulada nos impide temporalmente acudir a los organismos internacionales tradicionales en búsqueda de recursos. Debemos entonces, acercarnos a las fuentes no tradicionales de financiamiento y apelar a la ayuda de los países amigos para resolver el grave problema social generado por el alto desempleo y subempleo.

El puente entre la crisis sufrida y la recuperación que buscamos lo constituye la puesta en marcha de un mecanismo que atienda efectivamente los problemas señalados y sea capaz de atraer y canalizar los recursos externos no tradicionales que se necesitan para ello.

II. FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL

A. Definición

El Fondo de Emergencia Social (FES) debe ser una entidad que actúe como intermediario entre los organismos ejecutores de los proyectos y los recursos financieros que se utilizarán para satisfacer las necesidades de la población. El mismo debe ser

diseñado como un mecanismo eficiente, oportuno, ágil, sin ataduras políticas, de funcionamiento transparente, descentralizado del aparato burocrático del Gobierno, y con independencia para buscar sus recursos. El FES dará prioridad a pequeños proyectos, tanto desde el punto de vista financiero, como en la formulación y seguimiento de los mismos. Los proyectos se realizarán por medio de contratistas sugeridos por los beneficiarios, ambos preferentemente Organismos No Gubernamentales.

B. Conceptos Básicos

La conceptualización de un organismo como el FES, debe ser hecha, fundamentalmente, con miras a satisfacer los requerimientos de los organismos de ayuda externa para este tipo de instrumentos. Aunque el concepto del "fondo" es relativamente reciente, existen antecedentes que nos permiten establecer las siguientes características básicas:

1. **Alto Nivel:** Debe depender y responder al Presidente de la República.
2. **Intermediación:** El FES no debe ejecutar proyecto alguno; sólo debe ser el intermediario entre los recursos financieros y los organismos ejecutores que satisfacen las necesidades de la población. El FES debe brindar apoyo financiero a la realización de proyectos presentados por terceros, tendientes a la satisfacción de necesidades concretas señaladas por las comunidades más necesitadas.
3. **Transparencia:** El manejo de los fondos debe ser transparente, para ello, la operación del FES debe contar con auditoría externa e interna, así como, la supervisión de la Contraloría General de la República. Otros elementos que ayudan a lograr la transparencia son: proyectos en áreas de acción predefinidas; y que los proyectos, los beneficiarios y los ejecutores deben cumplir estrictamente con reglas del juego preestablecidas.
4. **Ejecutores/Beneficiarios:** La actuación del FES debe estar orientada a desarrollar la capacidad de los organismos no gubernamentales, de cualquier tipo, para actuar en proyectos y áreas, hasta hoy, de actuación primaria del Estado. La participación de estos organismos tiende a ayudar a obtener la transparencia que se requiere del Fondo. Un efecto colateral de la gestión del FES, será: dejarle al país un grupo de ONG's fuertes, que puedan caminar solas obteniendo ellas mismas los recursos que les permitan ser estables y permanentes.
5. **Independencia:** debe contar con autoridad suficiente y propia para actuar.
6. **No politización:** El personal del FES debe actuar y los proyectos deben aprobarse, con plena garantía de no exigencias políticas. La

dirigencia del FES debe provenir del sector privado y reunir características de honestidad, independencia y no politizado.

7. **Coherencia:** Los proyectos deben coordinar con y complementar las acciones del resto del Gobierno; y, estar enmarcadas dentro de las prioridades nacionales.

8. **Primacia:** Los recursos externos e internos de ayuda deben ser asignados con prioridad al FES. Este debe constituirse en el proyecto más importante del gobierno.

9. **Agilidad:** La estructura operativa debe estar diseñada para atender un número plural (miles) de proyectos con diferentes características, en plazos muy cortos de tiempo.

10. **Eficiencia:** Los fondos que recibe el FES deben ser asignados a aquellos organismos y/o proyectos que creen el mayor impacto posible en la generación de empleo o ingresos a los sectores más necesitados de la población. En este ejercicio sus gastos de operación no deben exceder el 5% del total de los fondos manejados.

11. **Aporte gubernamental:** El gobierno debe asignarle fondos presupuestarios tanto para sus gastos operativos como para la ejecución de sus primeros proyectos. El Gobierno deberá aportar un 10% de los fondos manejados.

12. **Flexibilidad:** La estructura operativa debe estar diseñada para adecuarse con facilidad a los cambios que se requieran.

13. **Demanda:** El FES debe responder a las necesidades sentidas y reales de la comunidad. Por tanto, el FES no puede financiar proyectos que beneficien a un individuo. Debe haber un grupo comunitario que apoye y se beneficie del proyecto. Este elemento es importante por tres razones: a) enseña a actuar colectivamente para resolver los problemas; b) evita la corrupción en la actuación del FES, c) evita la politiquería en las decisiones del FES.

14. **Efecto permanente:** El FES debe apoyar proyectos cuyo resultado sea algo concreto, permanente. No debe haber cabida para proyectos que promuevan el paternalismo o la dependencia gubernamental.

15. **Temporal:** El FES debe operar como entidad de emergencia, con tiempo de vida predefinido. Sugerimos treinta y seis meses, hasta mediados de 1993.

C. Esquema operativo

Debido a la agilidad necesaria que el FES requiere para operar, debe estar diseñado para procesar miles de proyectos pequeños, originados y ejecutados por grupos ajenos al FES. Por tanto se requiere de una forma que sea ágil, eficaz y flexible en la recepción, aprobación y seguimiento de los proyectos; y que al

mismo tiempo lo haga con la transparencia que los proveedores de los recursos requieran.

El flujo de procesamiento de proyectos debe estar preparado para funcionar con los más modernos sistemas de cómputo, de forma tal que los recursos humanos sean usados eficientemente y se pueda mantener constante y permanente control sobre todas las actividades del FES. Además, requerirá de normas y procedimientos claramente establecidos, de forma tal que los resultados que finalmente se obtengan sean los que se buscan.

Además este esquema permite ajustar gradualmente el tamaño de cada unidad ejecutora al número y complejidad de los proyectos que deba manejar en un momento determinado así como, a las necesidades que surjan al cumplir con las metas, que el volumen de actividad del FES le inducirá a cada unidad.

III. OBJETIVOS Y METAS

A. Objetivo general

El Fondo de Emergencia Social (FES) tiene como objetivo general mejorar los niveles de vida de la población desocupada y sub-empleada, permitiéndoles la oportunidad de obtener un empleo o ingreso temporal, mientras es incorporado permanentemente por el proceso de desarrollo económico y social. El FES debe ser el puente que solucione temporalmente los problemas creados por la grave crisis mientras se produzcan los efectos del nuevo programa económico.

B. Objetivos específicos

Para lograr lo anterior el FES tiene cuatro objetivos específicos:

1. Crear fuentes de empleo para la población más necesitada.
2. Aumentar los ingresos de los grupos pobres.
3. Mejorar la infraestructura económica y social.
4. Satisfacer necesidades básicas de la población.

Para lograr tales objetivos se ejecutarán principalmente proyectos de infraestructura económica y social con alto contenido de mano de obra e insumos nacionales. También, se ejecutarán programas tendientes a desarrollar los pequeños y microempresarios y para darle a la comunidad medios para generar ingresos familiares adicionales. Además, y como complemento a las acciones anteriores, se harán programas de asistencia social.

C. Metas

Invertir B/.250 millones en la economía panameña mediante la ejecución de aproximadamente 20.000 puestos de trabajo durante treinta y seis meses.

IV. CRITERIOS DE SELECCION

Para cumplir los objetivos del FES se establecen los siguientes criterios relativos a la selección de los proyectos, a los beneficiarios y a las áreas geográficas:

A. Proyectos

Se seleccionarán proyectos intensivos en uso de mano de obra, con tecnología simple, para generar el mayor número de empleos posibles. Se estima que un 50% del costo total del proyecto deberá orientarse al pago de remuneraciones. Además, los materiales utilizados, deben ser casi exclusivamente nacionales para incentivar la producción y el empleo en actividades conexas. Las áreas de acción serán: infraestructura económica y social, asistencia social y apoyo a la producción.

La ejecución de cada proyecto contemplará la existencia de un contrato que establezca los derechos y obligaciones de las partes (el FES, el beneficiario, el contratista y el supervisor). El FES podrá otorgar adelantos para la ejecución de los proyectos siempre que éstos estén cubiertos por una fianza bancaria de cumplimiento.

La función principal del FES es la intermediación y por lo tanto, la ejecución de los proyectos se hará por contratistas. La selección del contratista se hará del grupo que se presente como consecuencia de un anuncio público producto de gestiones de los grupos promotores o beneficiarios.

Por la naturaleza de los proyectos y de los recursos financieros del FES se espera que las comunidades beneficiadas realicen aportes a la ejecución de los proyectos. El tipo y la magnitud del aporte de la comunidad deberá ser definido y establecido previamente en el contrato del proyecto.

B. Beneficiarios

El FES estará orientado fundamentalmente a absorber mano de obra de baja calificación, debido a que ésta tiene menores posibilidades de lograr una adecuada inserción en el mercado laboral, y es la que el perfil del desempleo señala como la más necesitada.

El grupo meta prioritario del FES deberá estar constituido por los jefes de hogar, tanto hombres como mujeres, desocupados, y por miembros de hogares donde nadie recibe ingreso. Además, el FES deberá atender el creciente problema de los jóvenes desocupados que buscan su primer empleo.

Es necesario que los programas o proyectos que se gestionen a través del FES tengan el mayor impacto posible en la economía del país, por lo tanto, los mismos deberán ser ejecutados sin barreras que impidan o encarezcan la contratación de mano de obra. En este sentido es imprescindible que las relaciones obrero-patronales se enmarquen fuera del contexto de la legislación laboral vigente.

C. Areas Geográficas

Los proyectos apoyados por el FES tendrán cobertura nacional. No obstante, debido a los limitados recursos y la magnitud de las necesidades resulta importante determinar las áreas, (corregimientos) cuyos problemas deben ser atendidos con mayor urgencia. Con este objetivo se realizó un estudio metodológico en el cual se priorizaron las áreas que deben ser atendidas. Dicho estudio estableció tres categorías, según prioridad, tomando en cuenta la conjunción de una serie de variables tales como: características de las viviendas, desnutrición, analfabetismo, población indígena y tasa de mortalidad infantil. Además, para el caso del Area Metropolitana se tomó en consideración el nivel de desempleo y el número de asentamientos espontáneos.

V. ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO

A. Propósito

El Fondo de Emergencia Social se crea como el instrumento más importante del Programa de Acción Social (PAS) con los propósitos de coordinar, promover, seleccionar, evaluar, aprobar, financiar y dar seguimiento a programas y proyectos específicos para atender las necesidades más urgentes de la población, contribuyendo a la generación de empleo y a la obtención de ingresos, de acuerdo a políticas y prioridades establecidas en el PAS.

B. Constitución

El FES será un ente autónomo en lo administrativo, técnico y financiero, con suficiente flexibilidad para el manejo de sus recursos de acuerdo a sus objetivos.

Su organización contempla procedimientos y mecanismos constantes de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, así como auditorías (internas y externas) que aseguren al Gobierno nacional y a organismos financieros, la transparencia del uso de los recursos captados. La operación del FES es

esencialmente participativa y descentralizada, tanto en la administración como en la identificación de programas y proyectos, por ello se deberá mantener un mecanismo eficiente de relaciones y coordinación con organismos públicos, privados, organizaciones no gubernamentales, instituciones de financiamiento y crédito internacional y nacional.

C. Duración

El PROGRAMA DE ACCION SOCIAL (PAS) tendrá la mayor permanencia posible, pero el FES tendrá una duración de treinta y seis meses. Al finalizar dicho período, el FES iniciará una etapa no mayor de seis meses, durante la cual se terminará la ejecución de los proyectos pendientes y se realizará la evaluación y el cierre de todas sus actividades.

D. Financiamiento

El FES surge dentro de una situación económica adversa con escasas posibilidades internas de financiamiento por lo que la mayor parte de sus recursos deberán provenir del exterior.

Los antecedentes indican que existen países, agencias multilaterales y organizaciones sin fines de lucro, que estarían en disposición para contribuir con la operación del FES.

Los recursos del FES estarán constituidos por:

- a. Donaciones en dinero y en especie.
- b. Créditos, cuyas condiciones se ajusten a los requisitos y objetivos del FES, los cuales serán asumidos por el Estado.
- c. Recursos de los presupuestos de las instituciones públicas involucradas, consistente básicamente en personal, maquinaria y equipo.
- d. Aporte de las comunidades beneficiadas.
- e. Asignación presupuestaria del Gobierno Central, tanto para funcionamiento como para inversión.

El FES deberá participar activamente en la consecución de estos recursos, para lo cual no sólo deberá gozar de independencia para contactar directamente con representantes de otros Gobiernos, instituciones de crédito y organismos internacionales y llegar a acuerdos con ellos, sino también deberá tener una organización administrativa sólida que permita garantizar el buen resultado de esas gestiones.

Para atraer la ayuda externa al FES se requiere que éste inicie su actuación previamente. Por ello, es indispensable la

asignación inmediata de partidas presupuestarias para que éste pueda iniciar operaciones aún sin ayuda externa debidamente comprometida.

E. Organización

Los órganos más importantes del Programa de Acción Social (PAS) lo constituyen su Consejo Nacional y el Fondo de Emergencia Social (FES). El Presidente de la República presidirá el Consejo Nacional del PAS, el cual estará integrado además, por los Ministros de Planificación y Política Económica, Trabajo y Bienestar Social, Educación, Salud y Vivienda; y cinco ciudadanos panameños de reconocidos méritos personales, que no sean funcionarios públicos y escogidos de sectores afines a los objetivos del PAS. Estos últimos actuarán ad honorem y deberán ser nombrados por el Presidente de la República.

Las funciones del Consejo Nacional son:

1. Aprobar las políticas y lineamientos generales y específicos que regirán las actividades del Programa de Acción Social y el Fondo de Emergencia Social.
2. Dar seguimiento a las actividades del FES, y de cualquier otro organismo que se establezca.
3. Aprobar el presupuesto anual del FES.
4. Recibir y pronunciarse sobre los informes de actividades de la Junta Directiva del FES.
5. Integrar las acciones y proyectos del FES con los planes y programas globales e institucionales del Estado.
6. Desarrollar cualesquiera otras acciones tendientes a la consecución de los objetivos del PAS y del FES.
7. Aprobar su propio reglamento interno.

El FES estará dirigido por una Junta Directiva integrada por uno de los miembros no gubernamentales del Consejo Nacional, escogido por el Presidente de la República, quién la presidirá, el Director Ejecutivo y tres personas de reconocidos méritos personales que no sean funcionarios gubernamentales, nombrados por el Presidente de la República y escogidos de los sectores afines a los objetivos y actividades del FES.

Las funciones de la Junta Directiva serán:

1. Proponer las políticas y los planes anuales del FES para la consideración y aprobación del Consejo Nacional.

2. Someter a la aprobación del Consejo Nacional el presupuesto anual de operación e inversión del FES.
3. Aprobar la organización, el reglamento interno, y los manuales operativos del FES.
4. Presentar informes de actividades al Consejo Nacional cada tres meses o con la periodicidad requerida.
5. Aprobar los contratos para la ejecución de los proyectos.
6. Desarrollar actividades acordes con las políticas emanadas del Consejo Nacional.
7. Recibir y pronunciarse sobre los informes periódicos de la Dirección Ejecutiva.
8. Aprobar las gestiones de captación y negociación de recursos externos e internos realizadas por el Director Ejecutivo.
9. Cualesquiera otra acción tendiente al logro de los objetivos del FES.

F. Estructura organizativa

La organización del FES comprende tres áreas que son:

- a. Nivel directivo: integrado por la Junta Directiva, el Director Ejecutivo y el Comité Técnico.
- b. Unidades de Línea: constituídas por las siguientes direcciones:
 - Promoción y Programación.
 - Evaluación
 - Seguimiento y Control
- c. Unidades de apoyo: serán las siguientes:
 - Auditoría Interna
 - Auditoría Externa
 - Asesoría Legal
 - Dirección de Captación de Recursos
 - Dirección de Información y sistemas
 - Dirección de Administración y Finanzas.

G. Recursos humanos

El FES deberá ser integrado por un equipo humano interdisciplinario altamente motivado y capacitado. El ambiente de trabajo debe promover la agilidad y la eficiencia en todas las acciones que se realicen, por tanto se requiere de adecuadas facilidades físicas y equipos modernos de trabajo, comunicaciones, movilización, así como de un buen sistema de cómputo.

DECRETO EJECUTIVO NO. 146
(del 30 de mayo de 1990)

"Por el cual se establece el PROGRAMA DE ACCION SOCIAL (PAS), se crea el FONDO DE EMERGENCIA SOCIAL (FES) y se define su estructura".

El Presidente de la República en uso de sus Facultades Legales

CONSIDERANDO:

Que la difícil situación económica por la que atraviesa el país, se manifiesta en los crecientes índices de desempleo y en el deterioro de las condiciones de vida de amplios segmentos poblacionales, exige una inmediata respuesta.

Que constituye alta prioridad para el Gobierno Nacional, la adopción de medidas tendientes a disminuir los niveles de desempleo y pobreza mediante la búsqueda de nuevas alternativas que den respuestas integrales para frenar un mayor deterioro en el nivel de vida de la población.

Que ante esta realidad, el Gobierno Nacional se ve abocado al diseño de planes y programas orientados a la generación masiva e inmediata de empleos temporales mientras se reactive la economía y se obtienen recursos externos para la ejecución de programas permanentes de inversión que requiere el programa económico del Gobierno.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO: Establecer el Programa Acción Social (PAS), con la finalidad de definir normas y ejecutar acciones que tengan por objeto brindar oportunidades de empleo e ingresos y satisfacer las necesidades básicas de la población.

ARTICULO SEGUNDO: Crea un instrumento administrativo denominado Fondo de Emergencia Social (FES), adscrito al Ministerio de la Presidencia, el cual actuará como intermediario entre los organismos ejecutores del proyecto y los recursos financieros para realizar los objetivos del Programa de Acción Social (PAS).

ARTICULO TERCERO: El Programa de Acción Social (PAS), tendrá los siguientes objetivos generales:

- a) Concentrar los esfuerzos del Estado a la alternativa de la urgencia social que vive el país.
- b) Generar empleos.
- c) Brindar oportunidades de ingreso a la población, con énfasis en los grupos pobres y marginados, con el fin de satisfacer sus necesidades básicas.
- d) Fortalecer la capacidad de autogestión de los sectores informales de la economía y de los grupos más necesitados.
- e) Contribuir a la expansión y mejoramiento de la infraestructura económica y social.
- f) Promover y fortalecer la capacidad de gestión de los Organismos No Gubernamentales que tengan como objetivo el desarrollo socio-económico.
- g) Fortalecer las estructuras de los gobiernos locales para aumentar su capacidad de atender necesidades de la comunidad.

ARTICULO CUARTO: El Programa de Acción Social (PAS) tendrá un Consejo Nacional quien lo dirigirá y estará integrado de la siguiente manera:

- a) El Presidente de la República, quien lo presidirá.
- b) El Ministro de la Presidencia.
- c) El Ministro de Planificación y Política Económica.
- d) El Ministro de Salud.
- e) El Ministro de Educación.
- f) El Ministro de Vivienda.
- g) El Ministro de Trabajo y Bienestar Social.
- h) El Ministro de Comercio e Industrias.
- i) Cinco ciudadanos panameños que no sean funcionarios públicos, de reconocidos méritos personales, escogidos de los sectores afines a los objetivos del Programa de Acción Social (PAS), nombrados por el Presidente de la República, y quienes actuarán ad-honorem.

ARTICULO QUINTO: Son funciones del Consejo Nacional:

- a) Aprobar las políticas y los lineamientos generales y específicos que regirán las actividades del Programa de Acción Social y el Fondo de Emergencia Social.
- b) Aprobar el Presupuesto Anual del Fondo.
- c) Recibir y pronunciarse sobre los informes de actividades de la Junta Directiva del Fondo de Emergencia Social (FES).
- ch) Integrar las acciones y proyectos del Fondo de Emergencia social (FES), con los planes y programas globales e institucionales del Estado.
- d) Dar seguimiento a las actividades del Fondo de Emergencia Social (FES) y de cualquier otro organismo que se establezca.
- e) Desarrollar cualesquiera otras acciones para lograr los objetivos del Programa de Acción Social (PAS).
- f) Aprobar su Reglamento Interno.

ARTICULO SEXTO: Los Ministerios, Entidades Descentralizadas y en general todas las instituciones públicas, sin excepción alguna, están en la obligación de ofrecer al Programa de Acción Social (PAS) y al Fondo de Emergencia Social (FES), la ayuda y colaboración que ésta requiera.

ARTICULO SEPTIMO: El Fondo de Emergencia Social (FES) estará administrado por una Junta Directiva integrada de la siguiente manera:

- a) Un Representante, escogido por el Presidente de la República, entre los miembros no gubernamentales que conforman el Consejo Nacional, el cual lo presidirá.
- b) El Director Ejecutivo del Fondo de Emergencia Social (FES).
- c) Tres personas, que no sean funcionarios públicos, de reconocidos méritos personales, escogidos de los sectores afines a los objetivos y actividades del Fondo de Emergencia Social (FES) y nombrados por el Presidente de la República.

ARTICULO OCTAVO: Las funciones de la Junta Directiva serán:

- a) Proponer las políticas generales y los planes en anuales del Fondo de Emergencia Social (FES), para la consideración y aprobación del Consejo Nacional.
- b) Someter a la aprobación del Consejo Nacional el presupuesto anual de operaciones e inversiones del FES.

- c) Aprobar su organización y el Reglamento Interno así como los manuales operativos del Fondo de Emergencia Social.
- ch) Presentar informes de actividades al Consejo Nacional cada tres (3) meses o con la periodicidad requerida.
- d) Aprobar los contratos para la ejecución de los proyectos.
- e) Aprobar las gestiones de captación y negociación de recursos internos y externos realizados por el Director Ejecutivo que permitan financiar los programas y proyectos del Fondo de Emergencia Social (FES).
- f) Desarrollar actividades acordes con las políticas emanadas del Consejo Nacional.
- g) Recibir y pronunciarse sobre los informes periódicos de la Dirección Ejecutiva.

ARTICULO NOVENO: El Fondo de Emergencia Social (FES) tendrá una duración de treinta y seis meses (36), contados a partir de la instalación de su Junta Directiva. Posteriormente, dispondrá de un plazo no mayor de seis meses, durante el cual se terminará la ejecución de los proyectos pendientes y se realizará la evaluación y el cierre de todas sus actividades.

ARTICULO DECIMO: El Director Ejecutivo será nombrado por el Presidente de la República, administrará el FES, fungirá como representante legal y tendrá las siguientes funciones:

- a) Someter a consideración de la Junta Directiva la estructura orgánica del Fondo de Emergencia Social (FES).
- b) Ejecutar las política emanadas del Consejo Nacional y de la Junta Directiva relativas al Fondo de Emergencia Social (FES).
- c) Diseñar y establecer manuales de operación y reglamentos para la adecuada operación del Fondo de Emergencia Social (FES).
- ch) Elaborar y presentar a consideración de la Junta Directiva los planes, programas, presupuestos y reglamento del Fondo.
- d) Apoyar a los grupos objetivos e instituciones ejecutoras mediante asistencia para la transformación de ideas en proyectos acordes con los objetivos del Fondo de Emergencia Social (FES).
- e) Negociar los recursos que serán utilizados para el financiamiento de los programas y proyectos del Fondo.
- f) Mantener estrecha relación con las instituciones ejecutoras de los programas y proyectos del Fondo.

- g) Proveer recursos financieros a los proyectos que presenten las instituciones ejecutoras al Fondo de Emergencia Social (FES) que reúnan las condiciones de financiamiento previamente establecido.
- h) Presentar a la Junta Directiva informes periódicos sobre la gestión del FES.
- i) Administrar todos los recursos asignados al FES para su operación.
- j) Firmar los contratos de los proyectos que aprueba la Junta Directiva.
- k) Ejercer todas las demás funciones y deberes que le señala el presente Decreto, los Reglamentos, así como los que autorice la Junta Directiva.

ARTICULO DECIMO PRIMERO: Constituye el Patrimonio del Fondo de Emergencia Social (FES), los aportes, partidas y subsidios que se le asignen en el Presupuesto de Rentas y Gastos de la Nación.

Los fondos provenientes de préstamos, donaciones de personas naturales o jurídicas, de entidades financieras u organismos internacionales, los legados y herencias que se le hicieran previa su aceptación a base previo de su inventario. Los recursos financieros que reciba el Fondo de Emergencia Social (FES) provenientes de préstamos, donaciones, subvenciones que le otorguen entidades nacionales o extranjeras, entidades financieras u organismos internacionales no serán integrados en los ingresos corrientes del Tesoro Nacional.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO: El Director Ejecutivo queda facultado para recibir donaciones, préstamos, subvenciones o asignaciones que le otorgue el Gobierno Nacional, Entidades Públicas o Extranjeras, Entidades Financieras u Organismos Internacionales.

ARTICULO DECIMO TERCERO: Los subsidios, aportaciones, donaciones y legados de personas naturales y jurídicas serán gastos deducibles a favor de los contribuyentes en el cálculo del impuesto sobre la renta para los efectos del Artículo 697 del Código Fiscal.

ARTICULO DECIMO CUARTO: Para mi expedito y oportuno cumplimiento de sus objetivos, y mientras esté vigente el Fondo de Emergencia Social (FES), se le exceptuará del trámite de Licitación Pública, Concurso y Solicitud de Precios, por considerarse de urgente interés nacional y beneficio social.

ARTICULO DECIMO QUINTO: El Fondo de Emergencia Social (FES) tendrá su Auditoría Interna bajo cuya responsabilidad estará el preáudito de las operaciones, transacciones y obligaciones en favor o en contra del Fondo de Emergencia Social. La Contraloría General de

la República queda facultada para realizar los postáuditos o fiscalización de las operaciones y transacciones que realice el Fondo.

El Fondo de Emergencia Social (FES) podrá contratar una firma de Contadores Públicos Autorizados para el servicio de Auditoría Externa del Fondo.

ARTICULO DECIMO SEXTO: Las personas que se contraten para la ejecución de los proyectos que apoye el FES, tendrán el carácter de servidores públicos eventuales o temporales.

ARTICULO DECIMO SEPTIMO: Este Decreto Ejecutivo entrará a regir a partir de su aprobación.

COMUNIQUESE Y PUBLIQUESE

Dado en la ciudad de Panamá, a los 30 días del mes de mayo de Mil Novecientos Noventa (1990)

GUILLERMO ENDARA GALIMANY
Presidente de la República

JULIO C. HARRIS
Ministro de la Presidencia

PROGRAMA DE COMPENSACION SOCIAL Y FONDO DE COMPENSACION SOCIAL

PERU

DECRETO SUPREMO N° 013.89.PCM

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

CONSIDERANDO:

Que, dentro de la política económico-social del Estado, el Gobierno asigna preferente atención a la mejora del nivel de vida de la población de menores recursos;

Que, como complemento de las medidas dictadas para la corrección de los desajustes transitorios de la economía del país, se hace necesario crear un Programa de Compensación Social destinado a proteger a los grupos de menor capacidad adquisitiva, reforzando los programas existentes y creando nuevas actividades en apoyo a la alimentación popular, a los servicios básicos y a la generación de empleo;

Que, de la experiencia del Programa Alimentario Nacional (PAN) ha quedado evidenciada la eficacia de los mecanismos de apoyo alimentario basados en la organización e infraestructura de la comunidad educativa y de las diversas organizaciones populares;

En uso de la facultad que le confiere la Constitución Política; con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros y con cargo a dar cuenta al Congreso de la República:

DECRETA:

Artículo Primero: - Créase el "Programa de Compensación Social" destinado a complementar las acciones de ordenamiento económico con medidas de protección a los sectores de menores recursos para facilitar su acceso a los alimentos de primera necesidad, a las medidas sociales, a los útiles y alimentación escolar y a los servicios básicos, promoviendo programas de empleo temporal productivo en los ámbitos urbano y rural, de producción agropecuaria, de educación no escolarizada y otros que contribuyan a aliviar la pobreza urbana y rural.

Artículo Segundo: - Créase el "Fondo de Compensación Social" como órgano autónomo con personería jurídica de derecho público interno, destinado a administrar y financiar el Programa de Compensación Social.

Artículo Tercero: - El Fondo de Compensación Social estará dirigido por un Consejo de Administración integrado por un delegado del Presidente de la República, que lo presidirá, y representantes de los Ministros de Agricultura, Economía y Finanzas, Educación, Pesquería, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Vivienda.

Artículo Cuarto: - El Fondo a que se refiere el presente Decreto Supremo será administrado por una Dirección Ejecutiva, designada por el Presidente de la República, contará con una Secretaría Técnica, responsable de la promoción, coordinación y evaluación de los programas que apoya el Fondo, y una Secretaría Financiera responsable de la captación de los recursos para el desarrollo de las actividades del Programa.

Artículo Quinto: - La Dirección Ejecutiva será asesorada por una Comisión Consultiva integrada por representantes de la Iglesia, del Sector Privado y de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en los Programas de Compensación Social.

Artículo Sexto: - La Dirección Ejecutiva del Fondo establecerá los mecanismos pertinentes para la participación de la Iglesia, del Sector Privado, y de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo en los Programas de Compensación Social.

Artículo Séptimo: - Son recursos del Fondo:

- Las asignaciones del Tesoro Público;
- Los ingresos provenientes de bonos de solidaridad social y otros instrumentos creados por el Estado para apoyar el "Programa de Compensación Social";
- Las donaciones en dinero y en especie que reciba el Fondo.

Artículo Octavo: - La ejecución de los Programas que apoya el Fondo estará a cargo de los respectivos Ministerios y de los organismos públicos, así como de las entidades privadas competentes que señale la Dirección Ejecutiva del Fondo a propuesta de la Comisión Consultiva.

Artículo Noveno: - Dentro de los 30 (treinta) días de su instalación, el Consejo de Administración del Fondo aprobará su reglamento de Organización y Funciones, el que será elaborado por la Dirección Ejecutiva del mismo.

Artículo Décimo: - Consígnese la suma de I/.25.000.000.000 (veinticinco mil millones de intis) en el Presupuesto General de la República para 1989 del Pliego de la Presidencia de la República bajo el rubro "Fondo de Compensación Social" y cuya fuente de financiamiento será el Tesoro Público.

Artículo Décimo Primero: - Las Direcciones Generales de Presupuesto Público y del Tesoro Público calendarizarán y girarán los recursos indicados en el artículo anterior, depositándolos con arreglo a la ley en la cuenta correspondiente al Fondo que se abrirá para tal efecto en el Banco de la Nación.

Artículo Décimo Segundo: - El Presente Decreto Supremo, será refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros y por los

Ministros de Agricultura, Economía y Finanzas, Educación, Pesquería, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Vivienda.

Dado en la Casa de Gobierno en Lima, a los veintisiete días del mes de Febrero de mil novecientos ochentinueve.

**PROGRAMA DE INVERSION SOCIAL
FONDO DE INVERSION SOCIAL DE EMERGENCIA**

URUGUAY

**PROGRAMA DE INVERSION SOCIAL
FONDO DE INVERSION SOCIAL DE EMERGENCIA**

1. Justificación y objetivo del programa de inversión social

La crítica situación fiscal que se presenta a esta Administración de Gobierno recién iniciada, plantea la necesidad de encarar urgentes paliativos. El alto nivel alcanzado por el déficit a partir de la crisis de la deuda en los primeros años de la década, fue gradualmente reducido hasta ubicar el mismo en el 4.1% del PBI en 1987. A partir de este mínimo, diferentes factores presionaron a su alza, elevándolo sobre el 6% del PBI para el último ejercicio. La reforma constitucional aprobada en el plebiscito del 26 de noviembre del pasado año, relativa al ajuste de las pasividades, involucra un incremento sustancial del gasto y, por consiguiente, un relevante efecto de acrecentamiento del ya elevado déficit fiscal. Ello genera fuertes presiones al contraer un mayor endeudamiento del sector público -con un ineludible costo sobreviniente que habrá de pesar en el déficit de ejercicios posteriores- y sobre el ritmo de variación de precios, incidencias que a la vez involucran alteraciones de precios relativos, reticencia en las decisiones de inversiones de riesgo, ineficiente asignación de recursos productivos y, en definitiva, condiciones incompatibles con un proceso de crecimiento económico sostenido.

Frente a esta situación, el Poder Ejecutivo se ve en la obligación de adoptar medidas inmediatas de ajuste fiscal, sin perjuicio de comenzar paralelamente con la instrumentación de obras que apunten al mismo fin. En este último sentido, el Poder Ejecutivo entiende que las medidas deben orientarse simultáneamente tanto a una racionalización del gasto público, que posibilite que el Estado puede proporcionar mejores servicios a menor costo, como a un mayor control de la evasión tributaria, que conlleve a una mayor justicia del sistema.

Ambas áreas de acción exigen sin embargo un período relativamente prolongado de instrumentación, lapso incompatible con la urgencia en las soluciones que la gravedad de la situación impone. Dada las presiones sobre el gasto que en este ejercicio se adicionan a un déficit fiscal que a partir de 1988 se encuentra en ascenso, se enfatiza especialmente el carácter de urgencia con que deben encararse las soluciones. La dilación en la adopción de las medidas necesarias implica la persistencia de presiones expansivas del déficit, con inmediatos efectos sobre el ritmo de variación de precios y las expectativas de los agentes económicos, constituyendo estas últimas un factor de fundamental relevancia en el desempeño del sistema financiero y del sector externo de la economía. Es, por consiguiente, imprescindible adoptar medidas que eviten un mayor deterioro de las expectativas, deterioro que de

producirse generaría un efecto multiplicador y tornaría más dificultoso revertir la situación.

Más allá de las medidas económicas propuestas (racionalización del gasto público y un mayor control de la evasión y la aplicación de reformas en el régimen actual tributario) es de esperar que algunas de sus consecuencias transitorias recaigan sobre el poder adquisitivo del ciudadano.

Se plantea así la necesidad de paliar el costo que recaerá sobre las capas de población de más bajos recursos. Para ello, se pretende establecer el Programa de Inversión Social con el objetivo de:

Sostener, por esta vía, una redistribución de ingresos hacia la población en estado de pobreza y de pobreza crítica, de tal modo que, pasada la coyuntura existente, se tienda a un aumento de la calidad de vida de los sectores más carenciados de la población.

El país que se dispone a librar la batalla de la prosperidad no puede correr el riesgo social y económico, pero fundamentalmente ético, de crear una amplia brecha entre quienes participan y se benefician del progreso y aquellos que no están en condiciones de hacer ni una cosa ni la otra.

2. Identificación de la "Población Objetivo"

La población objetivo a la que se dirige el PRIS es aquella que se encuentra en estado de emergencia social; y aquella que se halla en condiciones de riesgo frente a la actual coyuntura.

Esta última situación se entiende como de urgencias emergentes de la crisis actual y que requieren por tanto de atención inmediata, por lo que se considera al problema: de carácter transitorio.

Los criterios en lo que se basa esta propuesta para identificar las situaciones de emergencia son fundamentalmente:

- a) Aquella población que no alcanza a satisfacer los niveles mínimos de necesidades básicas o cuando quedan comprendidos en situaciones de acelerado deterioro derivadas por ejemplo de la disminución del ingreso familiar.
- b) El criterio de impulsar la calidad de vida a un nivel de satisfacciones básicas que mide la viabilidad de un impacto a corto plazo.

Es importante aclarar que este PRIS no es netamente económico, ya que la incorporación de la problemática de salud, educación, vivienda, alimentación hace que no sólo se dirija a grupos productivos.

En tal sentido, en el marco del objetivo del PRIS se halla la satisfacción de necesidades básicas para las familias de bajos ingresos, que afecta a sus integrantes volviendo vulnerables a los grupos que ellos representan:

- jefes de hogar desempleados
- madres embarazadas
- niños de 0 a 6 años y en edad escolar
- la ancianidad y discapacidad
- la desnutrición en grupos de pobreza crítica

El actuar sobre grupos en forma coherente beneficiará a los estratos más afectados por la crisis. Se entiende por "forma coherente" el uso de criterios sociales para la evaluación y aprobación de proyectos seleccionados por el PRIS. Ello se establecerá a través de: localización del proyecto, tipo de proyecto, prioridad al área problemática.

Esta descripción ofrece sólo líneas generales para identificación de grupos o subgrupos en emergencia y así servir para la asignación de recursos captados, por lo que no se identifican grupos menores en emergencia social.

Organización y programas

La Presidencia de la República cuenta con la Unidad Asesora del Programa de Inversión Social nombrada por decreto del Poder Ejecutivo.

Su acción principal se centra en asesorar al Sr. Presidente en los temas sociales.

Por decreto T25 del 9 de mayo de 1990 se crea el Fondo de Inversión Social de Emergencia (F.I.S.E.) el que es presidido por una Comisión Administradora conformada por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y el A.PR.I.S. quien ejerce la Secretaría general.

El Fondo tiene las siguientes atribuciones:

- a) Recibir los fondos que le sean asignados por el Presupuesto Nacional y previstos por la Tesorería General de la Nación.

- b) Captar las contribuciones en efectivo de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y otros donantes internos y externos.
- c) Aceptar y recibir donaciones en especie y distribuirlas a través de los organismos estatales u organizaciones no gubernamentales que estime pertinente.
- d) Negociar y proponer la concertación de créditos cuyas condiciones se ajusten a los requerimientos y objetivos de la inversión social de emergencia.
- e) Administrar los recursos y asignarlos al financiamiento de programas y proyectos del área social.
- f) Proponer la contratación del Director Ejecutivo y personal técnico de apoyo necesario para su organización y funcionamiento.

Montevideo, 27 de marzo de 1990

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

VISTO: que el Estado en su calidad de ente conformador de la realidad económica y social debe propender a la creación de las condiciones necesarias para el desarrollo integral de las personas y la obtención del bienestar social;

CONSIDERANDO: que a tal fin se estima conveniente crear en la Presidencia de la República una Comisión Asesora en materia de programas de inversión social;

ATENTO: a lo expuesto;

**EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
DECRETA:**

Artículo 1°.- Créase en la Presidencia de la República una Comisión Asesora Honoraria que se denominará Asesoría del Programa de Inversión Social la que dependerá directamente de la Secretaría de la Presidencia de la República.

Artículo 2°.- La citada Comisión se integrará con cuatro miembros designados por la Presidencia de la República y tendrá como cometido asesorar al Señor Presidente de la República en materia de programas de inversión social.

Artículo 3°.- Cuando los asuntos a considerar por la citada Comisión así lo requieren, la Secretaría de la Presidencia de la República podrá consultar a los Ministros competentes por razón de materia y sus dependencias así como a los Entes Autónomos, Servicios Descentralizados, Gobiernos Departamentales y Personas Públicas no Estatales. Podrá asimismo, en su caso, consultar a delegados de las Asociaciones Gremiales o Profesionales con Personería Jurídica reconocida y representativas del sector privado que por la actividad o giro que desarrollen estén relacionados con la temática a considerar.

Artículo 4°.- La Secretaría de la Presidencia de la República determinará, entre los cuatro integrantes de la Comisión, quién la presidirá.

Artículo 5°.- Comuníquese, notifíquese, etc.

LACALLE HERRERA

Montevideo, 30 de mayo de 1990

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA

VISTO: Que por nota de fecha 23 de mayo de 1990, elevada al Sr. Presidente de la República, la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia, ha propuesto al Dr. Jorge Parodi Bernardi para ejercer la Dirección Ejecutiva del Fondo de Inversión Social de Emergencia, sugiriendo además, que dicha Dirección deba ser ejercida con carácter honorario.

RESULTANDO: Que por decreto 206/990 de fecha 9 de mayo de 1990, el Poder Ejecutivo creó en la Presidencia de la República, la Comisión antes mencionada.

CONSIDERANDO: Que el profesional propuesto reúne las condiciones técnicas y personales necesarias.

ATENTO: A lo dispuesto por el decreto 206/990 de fecha 9 de mayo de 1990 artículo 2° literal F.

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
RESUELVE

- 1°) Cométese al Dr. Jorge Parodi Bernardi el desempeño de las funciones de Director Ejecutivo del Fondo de Inversión Social de Emergencia.
- 2°) El Director Ejecutivo desempeñará dichas funciones con carácter honorario.
- 3°) Comuníquese, etc.

LACALLE HERRERA

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, actuando en Consejo de Ministros,

RESUELVE:

1°.- Delégase en la Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia, creada por Decreto N° 206/990 de fecha 9 de mayo de 1990, las competencias para autorizar gastos, inversiones y sus respectivos pagos, dispuesto por el art. 475 de la ley N° 15.903, del 10 de noviembre de 1987.

2°.- A los efectos de lo dispuesto en el numeral precedente, las autorizaciones de gastos, inversiones y pagos deberán contar con la firma del Sr. Ministro de Trabajo y Seguridad Social y la del Sr. Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Si estuviese ausente alguno de los nombrados, podrá firmar en su lugar cualquiera de los otros ministros permanentes de la Junta.

3°.- Comuníquese, etc.

LACALLE HERRERA

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL
MINISTERIO DEL INTERIOR
MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES
MINISTERIO DE ECONOMIA Y FINANZAS
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL
MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA
MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS
MINISTERIO DE INDUSTRIA Y ENERGIA
MINISTERIO DE SALUD PUBLICA
MINISTERIO DE GANADERIA, AGRICULTURA Y PESCA
MINISTERIO DE TURISMO

Montevideo, 9 de mayo de 1990

VISTO: El deber del Estado de promover el desarrollo integral de la comunidad, tendiente a la elevación de los niveles de bienestar social de la población;

RESULTANDO: I) que existen importantes sectores de la sociedad con necesidades básicas insatisfechas en materia de vivienda, trabajo, salud y otras, cuya situación los coloca al margen de las condiciones mínimas para su autodesarrollo;

II) que el plan de ajuste económico y fiscal que el Gobierno de la República ha puesto en aplicación, hace prever la agudización de esta problemática.

CONSIDERANDO: I) que sin perjuicio de las acciones regulares que se ejecutan a través de los Ministerios y Organismos competentes, es conveniente crear mecanismos extraordinarios que permitan atender de la manera más eficaz esta situación de emergencia;

II) que el Estado uruguayo ha recibido y recibirá de naciones amigas y organismos internacionales, contribuciones especiales destinadas a la formación de un Fondo de Inversión Social de Emergencia, cuya administración corresponde reglamentar;

EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
DECRETA:

Artículo 1°: Créase una Comisión Administradora del Fondo de Inversión Social de Emergencia en la Presidencia de la República, integrada por el Señor Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto, el Señor Ministro de Trabajo y Seguridad Social y la Asesoría del Programa de Inversión Social creada por Decreto N° 151/990, del 27 de marzo de 1990.

El plazo de funcionamiento de la misma, tendrá vigencia hasta el 31 de diciembre de 1994.

Artículo 2°: La Comisión tendrá los siguientes cometidos y atribuciones:

a) Recibir los fondos que le sean asignados por el Presupuesto Nacional y previstos por la Tesorería General de la Nación.

b) Captar las contribuciones en efectivo de gobiernos extranjeros, organismos internacionales y otros donantes internos y externos.

c) Aceptar y recibir donaciones en especie y distribuirlas, a través de los organismos estatales u organizaciones no gubernamentales que estime pertinente.

d) Negociar y proponer la concertación de créditos cuyas condiciones se ajusten a los requerimientos y objetivos de la inversión social de emergencia.

e) Administrar los recursos y asignarlos al financiamiento de programas y proyectos del área social.

f) Proponer la contratación del Director Ejecutivo y personal técnico de apoyo necesario para su organización y funcionamiento.

Artículo 3°: El presupuesto de la organización técnica y administrativa que requiera el funcionamiento de la Comisión, se financiará con los recursos que ésta reciba o se le asignen, y no podrá exceder anualmente el 2% de los mismos.

Artículo 4°: Comuníquese, etc.

LACALLE HERRERA

FONDO DE INVERSION SOCIAL DE VENEZUELA

EL FONDO DE INVERSION SOCIAL: LA EXPERIENCIA DE VENEZUELA^{1/}

I. ANTECEDENTES

1. Internacionales

1.1 La década de los 80 estuvo caracterizada por una profunda crisis económica. La búsqueda de salidas a ella ha llevado a los gobiernos de la región a ejecutar Programas de Ajuste Estructural de sus economías, los cuales se caracterizan por políticas de ajuste fiscal y cambios estructurales en el sistema económico y en la organización del Estado.

1.2 Reconocidos como necesarios, los Programas de Ajuste han sido criticados fuertemente por la magnitud del impacto negativo que su ejecución produce en los grupos pobres y desasistidos de la población. Como consecuencia, en años recientes se ha acrecentado la preocupación por acompañar el Ajuste con Programas de compensación social a los impactos del mismo.

1.3 Si se considera además, que la situación de los Grupos pobres y en general, la situación social de los países de la región no muestra señales de sustantiva mejoría para los próximos años, es obvia la necesidad de continuar promoviendo políticas públicas destinadas a elevar la calidad de vida de la población pobre de nuestra región.

1.4 Uno de los mecanismos actuales reconocidos como de mayor eficacia y eficiencia para lograr los propósitos de aliviar la pobreza, racionalizar y hacer eficiente el gasto social y promover la descentralización de los servicios públicos, son los llamados "Fondos de Desarrollo o de Inversión Social", calificados por algunos como fondos de compensación social.

1.5 En la actualidad funcionan con bastante éxito en Bolivia, Honduras, Chile, así como en Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay y Guatemala. Una de las experiencias más relevantes de mencionar es la del Fondo Social de Emergencia en Bolivia, creado en 1986, para hacer frente al desempleo generado por el Ajuste

^{1/} Este documento fue preparado por Víctor Silva, Comisionado del Presidente de la República para el Plan de Empleo e Inversión Social y Lenni Montiel, Coordinador de Programas de Inversión Social de la Oficina del Comisionado y fue el resultado de diversas definiciones establecidas conjuntamente con la Ministra de la Familia, Dra. Marisela Padrón. Agosto de 1990.

económico. Creado con un carácter temporal por tres años, actualmente toda su estructura, experiencia y personal han sido acogidos en el seno del Fondo de Inversión Social de Bolivia, cuya creación se justifica en el impactante éxito del FSE. La experiencia del FSE Boliviano ha sido fuente inspiradora para la creación de otros fondos en la región.

1.6 Estos Fondos no sólo han sido mecanismos muy eficientes para ejecutar programas de inversión social generadores de empleo masivo, programas de asistencia social y de apoyo a pequeños productores y comerciantes; sino que también han cumplido un papel insustituible en la tarea de captar recursos de la (creciente) oferta internacional, destinados a apoyar políticas de alivio a la pobreza y promoción del desarrollo social.

1.7 La organización, filosofía y procedimientos de operación de los Fondos, garantizan a las diversas fuentes financieras transparencia y agilidad en el uso de los recursos aportados, focalización y racionalización del gasto y las inversiones, lo cual convierte a la eficacia y la eficiencia en elementos inseparables de su concepción de funcionamiento. Ello es un estímulo fundamental para que las agencias multilaterales y los gobiernos amigos se muestren interesados en colocar sus recursos (en calidad de préstamo o donaciones) en apoyo a los esfuerzos de los gobiernos de la región.

1.8 Del análisis de las diversas experiencias en los Fondos existentes se identifican los siguientes elementos comunes al éxito de los mismos: i) independencia institucional; ii) cuadros de alta calificación técnica y muy bien remunerados; iii) condiciones especiales que garanticen la agilidad en sus procedimientos.

2. Nacionales

1.9 En Venezuela, el tema de los Fondos de Desarrollo Social, no fue durante mucho tiempo motivo de preocupación por parte de los formuladores de políticas públicas; debido a la tradicional abundancia de recursos provenientes de la renta petrolera, además de un difundido "sentimiento social" de país rico. Lo cual ha dificultado el reconocimiento social al problema de la pobreza y por ende a la definición de políticas específicas y focalizadas para su alivio.

1.10 En 1974 se realizó un primer esfuerzo de coordinar recursos dirigidos hacia la población de bajos ingresos al dictarse el Decreto 332 cuyo objetivo era el del ordenamiento y desarrollo de asentamientos no regulados de las principales ciudades de Venezuela.

1.11 En el VII Plan de la Nación por primera vez se perfiló un proyecto global para el enfrentamiento a la pobreza crítica. A

pesar de ello, fue poco lo que en ése sentido se hizo en concreto durante el período 1983-1988.

1.12 Unos años antes, en 1983 desde el Despacho de la Ministra de Estado para la Participación de la Mujer en el Desarrollo, Dra. Mercedes Pulíao de Briceño se preparó un ambicioso proyecto que se conoció como él "Bono Alimentario"; para cuya ejecución se propuso la creación del Fondo de Desarrollo Social (FONDES). Sus objetivos eran: registrar los beneficiarios del bono alimentario, crear y administrar el flujo del bono y evaluar el Programa. Aunque bajo una concepción distinta a la finalidad de los actuales Fondos, es justo reconocer ésta como la primera propuesta de Fondo de recursos especialmente dirigido a sustentar las políticas sociales en Venezuela.

1.13 Posteriormente, desde el Ministerio de la Familia, creado en 1987, y el cual cumplía funciones de coordinación de la política social durante el período de gobierno del Presidente Jaime Lusinchi, se ejecutó el capítulo venezolano correspondiente al Proyecto Regional para el Enfrentamiento a la Pobreza RLA/86/004 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); desde donde se promovió en 1988 el Foro "Estrategias para la Superación de la Pobreza", en el cual se discutieron temas como el del financiamiento de las políticas sociales y se elevó la propuesta de un fondo para sustentar el desarrollo de políticas sociales.

1.14 Por otra parte, también en 1988, con asistencia técnica del UNICEF se preparó en el Ministerio de la Familia el documento del Programa de Extensión Masiva de Hogares de Cuidado Diario, cuya base financiera se soportaba en el Fondo Nacional de Atención a la Infancia (FONAIN).

1.15 En ocasión de iniciarse el nuevo gobierno del Presidente Carlos Andrés Pérez, y en el marco del Plan Nacional para el Enfrentamiento a la Pobreza se contemplaba la creación del Fondo de Financiamiento de la Acción Social (FONFINAS), para cuya estructuración y creación se contaba con la asistencia técnica del UNICEF. La propuesta en ésa oportunidad no se concretó.

3. Específicos

1.16 Durante el presente año de 1990, Venezuela ha estado preparando dos programas dirigidos a mejorar las condiciones de vida de la población de menores ingresos; uno es el programa de Inversión Social Local (PROINSOL) el cual se ejecutará durante los años 1991-1994 con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo y el otro es el Proyecto de Desarrollo Social con el Banco Mundial. En ambos casos era necesario crear un fondo

especial de recursos así como, una unidad capaz de ejecutar los programas señalados.

1.17 Las dos iniciativas señaladas motivaron al gobierno nacional a considerar la pertinencia de crear una única instancia que sirviera a los fines de ambos proyectos con financiamiento del BID y del Banco Mundial y que además sirviese para canalizar hacia los grupos en situación de pobreza recursos provenientes de otras fuentes, nacionales o internacionales. A partir de ese concepto se crea en mayo de 1990, de acuerdo al Decreto Presidencial aprobado en Consejo de Ministros, el Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS).

II. OBJETIVOS

2.1 Los objetivos del Fondo se enmarcan en su propósito superior de "promover y financiar programas y proyectos sociales en correspondencia con las estrategias de desarrollo social y de descentralización del Ejecutivo Nacional, así como con los programas de inversión social, con el fin de contribuir a mejorar los niveles de vida de la población en situación de pobreza en las áreas urbanas y rurales; fomentando la participación regional y local con énfasis en el uso racional de los recursos, estimulando metodologías y programas que apoyen estos propósitos".

2.1 En concordancia con lo anteriormente señalado el FONVIS tiene los siguientes objetivos:

- i) Identificar y negociar recursos financieros de diversas fuentes, nacionales y/o internacionales con la finalidad de canalizarlos a programas y proyectos sociales del Gobierno Nacional y/o de los gobiernos estatales.
- ii) Promover y financiar programas y proyectos sociales dirigidos a los grupos en situación de pobreza.
- iii) Prestar asistencia técnica especializada y promover la capacitación en el área de proyectos sociales a organizaciones gubernamentales o no gubernamentales.
- iv) Fomentar el desarrollo y utilización de metodologías y sistemas que sustenten la racionalización de los procesos de inversión y gasto social.

III. PRINCIPIOS DE OPERACION

1. Criterios transparentes para la asignación de recursos

3.1 La posibilidad efectiva de que los recursos a disposición del Fondo sean utilizados de manera efectiva, eficiente y transparente se basa en su capacidad técnica y en su impermeabilidad a presiones exógenas. Por ello se están diseñando normas y criterios muy claros y específicos que reglamenten la asignación de recursos y el funcionamiento mismo del Fondo, los cuales además se pondrán a disposición de todos los actores involucrados en acciones con el Fondo (Entidades Sectoriales del nivel central, gobiernos locales, organismos beneficiarios del financiamiento, contratistas, Congreso Nacional, la Contraloría General de la República, etc.,)

3.2 Este elemento es de especial trascendencia para el éxito del Fondo. Si todos los interesados conocen las normas, procedimientos y metodologías con las cuales se asignan recursos a proyectos determinados, si los mecanismos de licitación, de asignación de obras o contratos están reglamentados y supervisados de manera adecuada y si el Fondo rinde cuenta pública periódicamente a través de los medios de comunicación sobre el origen y destino de sus recursos, así como de sus estados financieros, y esta información es enviada a las Comisiones de Finanza del Congreso y a la Contraloría General de la República, la transparencia de los procedimientos queda asegurada.

2. Autonomía

3.3 La independencia y autonomía de acción está establecida por la ubicación que en la estructura de organismos o entidades públicas tenga el Fondo. Ello supone que su máxima autoridad ejecutiva tenga el rango jerárquico necesario para promover exitosamente propuestas de acción que normalmente en otras circunstancias sería difícil realizar. El funcionamiento de una Entidad como el Fondo supone arreglos institucionales y decisiones poco rutinarias, las cuales vinculan a muchos organismos y sistemas de previa data. A tales efectos el Presidente del FONVIS es el Ministro de la Familia (Ministerio que será convertido en Ministerio de Desarrollo Social en fecha próxima, tan pronto el Congreso apruebe la Ley de Modificación Parcial a la Ley de Administración Pública Centralizada) y actúa sobre el mismo a través de su Junta Directiva, quedando encargando de la operación del Fondo, un Director Ejecutivo con rango de Vice-Ministro.

3. Alta calificación técnica del Personal

3.4 La naturaleza de las actividades del Fondo supone un cuerpo técnico altamente calificado y estable. Ello implica alto nivel de exigencia en su selección y mucha especificidad en la definición de sus funciones y perfiles profesionales. El calificativo "social", en principio no supone sólo profesionales "conocedores de la realidad social", ni exclusivamente investigadores sociales. Pueden ser eso, pero fundamentalmente el perfil es de "gerentes de proyectos" en su concepción de administración moderna de recursos. Específicamente estamos hablando de personal que domine técnicas de análisis económico, análisis costo-beneficio, evaluación de proyectos, seguimiento y control de proyectos, administración financiera, contabilidad, sistemas, operación y mantenimiento de servicios, etc. En el Fondo se financian y gestionan proyectos y su personal debe ser capaz de hacerlo con eficacia y eficiencia.

3.5 En éste sentido la estructuración del equipo esta enmarcada en un ambiente de estabilidad laboral. Ello significa, básicamente niveles de remuneración suficientemente competitivos con el mercado y garantía de trabajo en el tiempo. La calificación que logran los profesionales en una Institución como la señalada es muy significativa y tienen que existir los suficientes elementos para evitar "fugas" hacia el sector privado. Por otra parte, es importante clarificar, que la sustitución de uno de éstos técnicos tiene un elevado costo institucional; por lo que para un organismo de ésta naturaleza, los cambios a nivel técnico, que en algún momento suponen cambios a nivel directivo, o las presiones políticas, deben ser "teóricamente" inexistentes. La remoción de personal debe responder a elementos de falta de profesionalismo, baja productividad, ineficiencia, corrupción u otros factores reñidos con los principios y criterios de desenvolvimiento profesional calificado.

4. Apoyo al enfrentamiento a la pobreza

3.6 El FONVIS es una instancia organizativa cuyas acciones están dirigidas exclusivamente a beneficiar a grupos de población en situación de pobreza. Todos los proyectos o programas que reciban financiamiento del Fondo han de cumplir con éste requisito. Ello forma parte del convencimiento a nivel del gobierno sobre la necesidad de mantener esfuerzos permanentes en el tiempo (en tanto persista de manera significativa la presencia de grupos pobres y vulnerables en la sociedad venezolana) a fin de proteger y apoyar a los grupos desasistidos de población.

3.7 Actualmente, éste propósito del Fondo cuenta con un marco de referencia explícito en el Plan Nacional para el Enfrentamiento a la Pobreza y en las propuestas de política social del VIII Plan de

la Nación. En el decreto de su creación se hace mención específica a este elemento. Preguntas tales como: Cual es el criterio a utilizar para considerar a determinado grupo en situación de pobreza?; Cuál o cuales son los criterios que permitirán considerar elegibles o no al financiamiento del Fondo, proyectos o programas presentados a éste?; son cuestiones básicas del Fonvis, considerando que se puede prever la presentación de cualquier clase de proyectos calificados por sus formuladores como "sociales" o de "interés social" y su realización además puede ser justificada, y a pesar de ello los beneficiarios pueden ser grupos de ingresos medios. Con el propósito de beneficiar exclusivamente a los más pobres el Fondo conjuntamente con CORDIPLAN y el Ministerio de Desarrollo Social (actual Ministerio de la Familia) están estableciendo los criterios necesarios que permitan garantizar la exclusiva focalización de las inversiones del Fondo a los grupos más pobres y vulnerables de la Sociedad.

5. Promoción de la descentralización

3.8 Un principio básico en el funcionamiento del FONVIS es el de promover la descentralización en la ejecución de los programas y proyectos y en la prestación de los servicios. Con tal finalidad se discuten en los actuales momentos elementos y criterios que garanticen el cumplimiento de este propósito. Ello tiene que ver con promover a los gobiernos locales que compitan por recursos financieros a través de la presentación de proyectos, garantizándoles a tales efectos asistencia técnica y apoyo para la preparación y evaluación de proyectos; con la promoción de la responsabilidad de operar y mantener la infraestructura puesta a su disposición; con el respectivo fortalecimiento institucional que representa ser beneficiario de las acciones antes mencionadas y el aumento de la capacidad de negociación y gestión de recursos que dicha práctica provee. Elemento sustantivo en éste sentido es el simple hecho de que los gobiernos locales podrán ejecutar a nivel local proyectos decididos a nivel local.

6. Agilidad en la captación y asignación de recursos

3.9 Característica fundamental de los Fondos es su agilidad para asignar recursos, en otras palabras, agilidad para aprobar proyectos, licitaciones, otorgar adelantos a los contratistas, pagar las obras y las supervisiones. Ese elemento da credibilidad a la institución, promueve la competencia "sana" por los recursos del Fondo, permite la solución ágil de los problemas planteados, garantiza la entrega de soluciones y no de frustraciones a la comunidad y permite a los gobiernos locales fortalecer su apoyo popular.

3.10 Asimismo, los Fondos y en el caso de Venezuela, el FONVIS, deben tener la suficiente independencia y agilidad para identificar, negociar y captar recursos que entren a formar parte de sus disponibilidades para dirigirlos a los propósitos planteados.

7. Apoyo al proceso de racionalización de inversiones

3.11 La aplicación de una serie de normas y procedimientos que hagan racional el proceso de asignación de recursos a proyectos sociales, la disposición de metodologías de evaluación de proyectos y la adopción de esos criterios por otros organismos públicos con la aprobación de CORDIPLAN, hacen concreta la posibilidad de contribuir a hacer eficiente las inversiones públicas, en especial las dirigidas a programas y servicios sociales.

3.12 Para ello desde el Fondo sólo se promoverán programas y proyectos sociales que cumplan con los siguientes requisitos y criterios:

- i) Satisfacción efectiva de necesidades reales. Lo cual debe garantizar una adecuada justificación y dimensionamiento de los proyectos presentados.
- ii) Selección de la alternativa de mínimo costo. Lo que ha de condicionar el estudio de diversas alternativas de solución al problema identificado y la selección de la de mínimo costo. Ello forzará a sincerar sistemas de precios, a considerar tecnologías alternativas, dimensionar adecuadamente los proyectos, a promover la participación de los beneficiarios, entre otros.
- iii) Garantía en la operación y mantenimiento de los servicios o programas financiados. Ello dará permanencia a los servicios y evitará costos innecesarios a la economía.

8. Operación simultánea de programas con diversas fuentes de financiamiento

3.13 Este elemento tiene que ver con la posibilidad de no restringir la captación de recursos de financiamiento a proyectos, a una sola fuente de recursos o tipo de proyectos. Así por ejemplo, para el periodo 1991-1994 el FONVIS ejecutará el Programa de Inversión Social Local con apoyo financiero del BID, por un monto de US\$ 300 millones, y en el mismo periodo servirá de intermediario financiero para sustentar las actividades del Proyecto de Desarrollo Social del Ministerio de la Familia con el Banco Mundial por un monto de US\$ 100 millones. De esta manera se

espera que proyectos de la misma naturaleza que los financiados a través de los dos programas señalados, evaluados bajo los mismos criterios para cada caso, y sometidos a la misma normativa de ejecución, puedan ser ejecutados con recursos adicionales de éstas y otras fuentes; así se espera que el número de programas de financiamiento alternativos que puedan ser promovidos desde el FONVIS aumenten en número, con lo cual deberá crecer y fortalecerse la capacidad de gestión del Fondo.

IV. ESTRUCTURA ORGANIZATIVA

1. Ubicación en el Aparato Público

4.1 El FONVIS es una Fundación Pública adscrita al actual Ministerio de la Familia. Como tal, se rige por su decreto de creación N. 902 del 17 de Mayo de 1990, por sus Estatutos y por el Decreto N. 677 del 21 de Junio de 1985 referido a las Normas sobre las fundaciones, asociaciones y sociedades civiles del Estado y el control de los aportes públicos a las instituciones privadas similares.

4.2 Su adscripción al Ministerio de la Familia actualmente se hace en función de la futura transformación de este Despacho en Ministerio de Desarrollo Social. En consecuencia, es una instancia, un instrumento de carácter financiero dirigido a apoyar los esfuerzos del ejecutivo nacional por enfrentar el desmejoramiento de las condiciones de vida de los grupos en situación de pobreza.

4.3 Además de ello, el FONVIS tiene una estrecha vinculación con la Oficina Central de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República, a los fines de articular en el marco de sus políticas normas y criterios que contribuyan a racionalizar el gasto y la inversión pública. La Dirección General de Programación de Inversiones es la instancia superior encargada de este proceso. A ello se vincula el funcionamiento del Banco Nacional de Proyectos, en el cual deberán estar inscritos todos los proyectos que se propongan al FONVIS y las metodologías para evaluación de proyectos que estén en vigencia con el visto bueno de CORDIPLAN.

4.4 Asimismo, se relaciona directamente con el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Venezuela y el Ministerio de Relaciones Interiores en lo concerniente a la forma en que los recursos del FONVIS serán manejados en su flujo tanto desde el exterior, como a nivel nacional y de los gobiernos locales, en el marco del manejo del presupuesto público.

2. Estructura

4.2 La estructura organizativa preliminar del FONVIS está perfilada en los siguientes elementos:

Nivel Directivo

- i) Junta Directiva. Instancia máxima de dirección y administración del Fondo, cuyo Presidente es a su vez el Presidente de la Fundación. Sus funciones básicas se refieren a la consideración y aprobación de las líneas de política que regirán el fondo, sus presupuestos, etc. De acuerdo a los estatutos, el Directorio lo conforman representantes de los Ministerios de Planificación, Relaciones Interiores y Hacienda, un miembro de destacada trayectoria en el área de las políticas sociales y el Director Ejecutivo del Fondo el cual participará con derecho a voz sin voto.
- ii) Director Ejecutivo. Es la máxima autoridad ejecutiva y operativa del Fondo. Es responsable por la operación del Fondo y su régimen interno. Es Secretario de la Junta Directiva. Tendrá rango de Vice-Ministro y será designado por el Ministro de la Familia. Designará a todo el cuerpo directivo del Fondo, los cuales a su vez sólo podrán ser removidos con el visto bueno de la Junta Directiva y por causas justificadas.

Nivel Operativo

- iii) Dirección de Captación de Recursos. Encargada de identificar, contactar y negociar con los diversos proveedores de fondos, nacionales e internacionales, de la programación de las captaciones y los desembolsos al Fondo, así como de los aspectos relacionados con el flujo de recursos a nivel nacional en correspondencia con la normativa vigente.
- iv) Dirección de Promoción y Programación. Tiene a su cargo la orientación dirigida a las instituciones solicitantes de recursos al Fondo para la presentación de los proyectos, el registro de proyectos en el Fondo y la proposición de políticas para la asignación de recursos y sus prioridades.
- v) Dirección de Evaluación. Evalúa los proyectos promovidos y presentados por la Dirección de Promoción y Programación y presenta recomendaciones al Consejo Técnico, en correspondencia con los criterios y metodologías vigentes en el Fondo para cada tipo de proyecto.
- vi) Dirección de Metodologías y Asistencia Técnica. Le corresponde identificar, captar, desarrollar, sistematizar y divulgar metodologías de preparación y evaluación de proyectos

en dependencia a la tipología de proyectos susceptibles de financiamiento por el Fondo, actualizar los sistemas de información de costos para la realización de las evaluaciones y todos aquellos elementos que permitan un desenvolvimiento óptimo de las Direcciones de Promoción y Programación, de Evaluación y de Control y Gestión de Proyectos. Así mismo se ocupará de canalizar toda la cooperación técnica al Fondo y de éste a otras organizaciones nacionales a través de proyectos de reforzamiento institucional y de promover las actividades de capacitación. La existencia de ésta Unidad, de éste "Taller de Proyectos" es de suma importancia dada la escasa experiencia e institucionalización en el país del Trabajo de Proyectos.

- vii) Dirección de Control y Gestión de Proyectos. Le corresponde la supervisión de cada proyecto, obra, contrato, de la ejecución de los mismos, de los desembolsos y de la entrega de obras y proyectos.
- viii) Consejo Técnico. Constituido por todo el personal directivo del Fondo. Se encargará de aprobar la asignación de recursos a proyectos específicos y coordinar el funcionamiento de las diversas unidades del Fondo.

Nivel de Apoyo

- ix) Dirección de Administración y Finanzas. Es responsable de los presupuestos del Fondo, de su caja, contabilidad, administración de activos fijos y de la Tesorería del Fondo.
- x) Dirección de Asuntos Legales. Se encargará de la legalidad de todos los compromisos que adquiriera el Fondo en sus operaciones nacionales o internacionales y en especial las referidas con las fianzas de los contratistas, sus contratos, etc.
- xi) Dirección de Sistemas. Se encargará de diseñar y mantener en operación todos los sistemas necesarios para el normal desenvolvimiento de todas las Unidades del Fondo.
- xii) Unidad de Recursos Humanos. Encargada de administrar todos los procesos relacionados con el personal del Fondo.
- Xiii) Contraloría. Encargada de controlar y velar por el cumplimiento de toda la normativa vigente nacionalmente en las operaciones del Fondo.

V. SISTEMAS Y PROCEDIMIENTOS

5.1 La puesta en funcionamiento de una organización como la descrita supone el diseño e implantación de una serie de sistemas y procedimientos que permitan el fiel cumplimiento de sus objetivos, los cuales en conjunto podrían conformar su reglamento operativo. Entre ellos se cuentan los siguientes:

- i) de identificación y preparación de proyectos,
- ii) de evaluación y aprobación de proyectos,
- iii) de ejecución y seguimiento de proyectos y obras,
- iv) de recepción final y entrega de obras,
- v) de finalización de proyectos,
- vi) de contratación,
- vii) de vinculación con el Banco Nacional de Proyectos,
- viii) de manejo de Bienes,
- ix) de recursos humanos

5.2. El diseño, estructuración y puesta en funcionamiento de los sistemas y procedimientos señalados así como de otros necesarios para la operación del Fondo es un proceso que deberá realizarse entre Octubre del 90 y Febrero del 91, a los fines de iniciar operaciones con los recursos disponibles para esa fecha provenientes de los préstamos actualmente en negociación con el BID y el Banco Mundial. A tales efectos se ha analizado con bastante detenimiento las experiencias del Fondo de Emergencia Social de Bolivia y del Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

VI. SOBRE LOS RECURSOS DEL FONDO

6.1 La captación de recursos para cumplir con sus objetivos es una actividad de singular importancia para el Fondo. Actualmente, se considera que el FONVIS contará para los años 1991-1994 con US\$ 400 millones, provenientes de los Programas de Desarrollo Social con apoyo del Banco Mundial (US\$ 100 millones) y del Programa de Inversión Social Local con apoyo del BID (US\$ 300 millones), los cuales aún se encuentran en negociación. Ambos Programas prevén el aporte de recursos locales provenientes del Tesoro Nacional.

6.2 Sin embargo, se considera factible la posibilidad de lograr captar una cifra superior de recursos. Aunque resta mucho por hacer en éste sentido, se pueden perfilar algunas fuentes potenciales. Entre ellas se puede mencionar las siguientes:

Nacionales

- i) Una asignación porcentual fija anual a través del presupuesto público, proveniente de los recursos recaudados por impuestos a la explotación y comercialización del petróleo. Este

mecanismo es el que ha surtido durante muchos años las actividades del Fondo de Inversiones de Venezuela, entidad que actualmente se encarga de ejecutar el proceso de privatización de las empresas públicas y que por consiguiente cambia su perfil institucional. Para el próximo año quedaría pendiente introducir al Congreso de la República un Proyecto de Ley que regule esta propuesta y que fije en 3-5% la asignación porcentual señalada.

- ii) Provenientes de los recursos adicionales por aumento de la producción o de los precios petroleros en tanto la decisión expuesta anteriormente no adquiera carácter de Ley. Se requiere a tal efecto la promulgación de una Ley de Crédito Público Extraordinaria.
- iii) Provenientes del proceso de privatización de las empresas públicas. Esta ha sido una propuesta presentada por partidos de la oposición, contenida en un Proyecto de Ley de Privatizaciones, que aún no se ha discutido en el Congreso.
- iv) Aportes específicos de las loterías regionales o de otros juegos de azar y que sean destinados al uso exclusivo de determinados Estados o Regiones de acuerdo a criterios acordados con los respectivos gobiernos locales.
- v) Aportes específicos provenientes del IVA.

Internacionales

- i) Cooperación bilateral. Recursos provenientes de los aportes en donaciones o préstamo de acuerdos con países amigos.
- ii) Préstamos de agencias multilaterales. Banco Mundial o Banco Interamericano de Desarrollo.
- iii) Donaciones de agencias multilaterales o Instituciones no Gubernamentales Internacionales.
- iv) Recursos provenientes de operaciones SWAPS de conversión de deuda externa en inversión social. Experiencias interesantes han sido analizadas de operaciones realizadas en México, Ecuador y por el Fondo de Emergencia Social de Bolivia.

VII. ASPECTOS FINALES

7.1 La creación del Fondo de Inversión Social de Venezuela, representa una decisión del Gobierno de Venezuela encaminada a disponer de una institución con carácter permanente que permita focalizar la asignación de recursos hacia los grupos en situación de pobreza, con criterios de solidez financiera y económica así como de maximización del impacto en las condiciones de vida de los mencionados grupos.

7.2 Las actividades que emprenderá el FONVIS a partir del próximo año 1991, se pretende sean reforzadas con recursos provenientes de fuentes adicionales a las ya garantizadas a la fecha (US\$300 millones con el Programa de Inversión Social Local y US\$ 100 millones del Proyecto de Desarrollo Social a ser ejecutados con apoyo del BID y el Banco Mundial respectivamente). Entre ellos, especial relevancia tienen los provenientes de un porcentaje sobre los ingresos provenientes de la explotación y comercialización petrolera, actividad que es la fuente principal de ingresos de la nación.

7.3 Los esfuerzos de capacitación y asistencia técnica serán considerados como prioritarios en las operaciones del Fondo y un aspecto de especial significación para el logro de sus objetivos es el apoyo que el FONVIS pueda obtener tanto de los otros Fondos en operación como de agencias como el BID, Banco Mundial, ILPES, UNICEF u otras agencias del sistema de Naciones Unidas, para así institucionalizar en Venezuela, metodologías, procedimientos y sistemas que permitan optimizar decisiones de inversión y gasto social focalizadas a los grupos en situación de pobreza.

REPUBLICA DE VENEZUELA

DECRETO N° 902

17 DE MAYO DE 1990

CARLOS ANDRES PEREZ
Presidente de la República

En uso de las atribuciones que le confieren el numeral 12 del artículo 190 de la Constitución Nacional sobre la administración de la Hacienda Pública Nacional y el artículo 3° de las Normas sobre Fundaciones, Asociaciones y Sociedades Civiles del Estado y el Control de los Aportes Públicos a las Instituciones Privadas Similares, en Consejo de Ministros.

CONSIDERANDO

Que es deber del Estado atender las necesidades de los grupos de población en situación de pobreza y crear las condiciones necesarias para alcanzar niveles superiores de bienestar y calidad de vida de toda la población del país.

CONSIDERANDO

La complejidad y diversidad de las necesidades que presentan los grupos en situación de pobreza, lo cual exige acciones especializadas y focalizadas en el marco de la estrategia global de desarrollo asumida por el Ejecutivo Nacional.

CONSIDERANDO

La necesidad de elevar la eficiencia y eficacia de los programas y proyectos sociales del Estado.

CONSIDERANDO

La necesidad de una instancia organizativa ágil y flexible que permita al Ministerio de la Familia coordinar y canalizar recursos financieros hacia las acciones especializadas para enfrentar la pobreza en el país.

DECRETA

Artículo 1. Procédase a constituir una Fundación sin fines de lucro, con la denominación "FONDO DE INVERSION SOCIAL DE VENEZUELA" (FONVIS).

Artículo 2. La Fundación "Fondo de Inversión Social de Venezuela" tendrá por objeto la promoción y el financiamiento de programas y proyectos sociales en correspondencia con las estrategias de desarrollo

establecidas por el Ejecutivo Nacional; con el fin de contribuir a mejorar los niveles de vida de la población en situación de pobreza de las áreas urbanas y rurales del país.

- Artículo 3.** Serán atribuciones del Fondo de Inversión Social: a) Identificar y negociar recursos financieros de diversas fuentes con el objeto de canalizarlos a programas y proyectos sociales; b) Promover y financiar programas y proyectos sociales dirigidos a los grupos en situación de pobreza; c) Prestar asistencia técnica especializada y promover la capacitación en el área de proyectos sociales a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales participantes en operaciones con la Fundación; d) Fomentar el desarrollo de metodologías y sistemas que sustenten la racionalización de los procesos de inversión y gasto social.
- Artículo 4.** La Fundación estará bajo la tutela del Ministerio de la Familia y será dirigida y administrada en la forma como establezcan sus Estatutos.
- Artículo 5.** El Procurador General de la República redactará el Acta Constitutiva y los Estatutos de la Fundación y procederá a cumplir las formalidades legales necesarias para su constitución.
- Artículo 6.** El domicilio de la Fundación es la ciudad de Caracas, pudiendo ejercer sus actividades en todo el territorio de la República, establecer oficinas y dependencias en cualquier parte del país, previa aprobación de la Junta Directiva.
- Artículo 7.** El patrimonio de la Fundación "Fondo de Inversión Social" estará constituido por el aporte inicial del Ejecutivo Nacional y los demás que se establezcan en su Acta Constitutiva y Estatutos.
- Artículo 8.** La Ministra de la Familia queda encargada de la ejecución del presente Decreto.

**PROPUESTA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS
DE COORDINACION Y COOPERACION ENTRE LOS FONDOS
DE DESARROLLO SOCIAL DE AMERICA LATINA**

Presentado por el Fondo de Inversión Social de Venezuela
a los Fondos de Desarrollo Social asistentes al Foro

PROPUESTAS

1. Acordar una publicación periódica de los Fondos de Desarrollo Social de América Latina.
2. Acordar la preparación y ejecución de un Programa Conjunto de Seminarios y Cursos dirigidos específicamente a funcionarios de los Fondos de Desarrollo Social de la Región.
3. Acordar intercambio de experiencias con visitas interfondos para conocer sobre las estructuras organizativas y procedimientos administrativos y operativos.
4. El FONVIS ofrece sus recursos institucionales para gestionar, preparar y ejecutar las propuestas 1 y 2, por lo menos durante el año 1991.

Sobre la propuesta 2. la tipología de actividades serían:

- Sobre metodologías de análisis (preparación y evaluación) de proyectos típicamente financiados por los Fondos de Desarrollo Social. Serían seminarios sobre análisis de proyectos de: educación, salud, agua potable, alcantarillado y saneamiento básico, electrificación, vialidad, nutrición.
- Pueden abordarse adicionalmente temas como: análisis de proyectos dirigidos a la mujer; criterios para la evaluación de proyectos desde la perspectiva de la generación de beneficios a la mujer pobre; criterios de evaluación del impacto ambiental en los proyectos de los Fondos; análisis de proyectos de atención a la infancia; análisis de proyectos dirigidos a la población anciana pobre; monitoreo y evaluación de proyectos; mecanismos de focalización y su aplicación en el análisis de proyectos; evaluación ex-post de proyectos en los Fondos; sistemas de registro y control de proyectos; bancos de proyectos.
- Sobre aspectos procedimentales y organizacionales de los Fondos de Desarrollo Social; como por ejemplo: sistemas de administración financiera; control y auditoría; licitaciones y contrataciones; sistemas de supervisión de proyectos; sistemas de manejo de personal; operaciones financieras; negociación de préstamos con agencias multilaterales; etc.
- Los seminarios se organizarían con la participación de funcionarios de los Fondos vinculados al tema en cuestión, en donde los mismos intercambiarían sus experiencias; las cuales serían complementadas con participación de expertos de las agencias multilaterales especializadas en el tema abordado.

- La documentación producida para los seminarios, sus conclusiones e información complementaria adicional serviría para la estructuración de cursos que posteriormente se podrían reproducir a nivel regional o nacional. Dicha información serviría para alimentar la publicación periódica de los Fondos de Desarrollo Social.

A N E X O S

ANEXO I

AGENDA

AGENDA**DIA MIERCOLES 7 DE NOVIEMBRE**

9.00 - 9:45 REGISTRO DE PARTICIPANTES Y ENTREGA DE DOCUMENTOS

9:45 -10:30 SESION DE APERTURA.

Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo, CEPAL
 Haydée Martínez de Osorio, Representante, UNICEF
 José Wurgaft, Director Adjunto, PREALC
 Augusto Galli, Secretario Ejecutivo de Asuntos
 Económicos y Sociales, OEA
 Alfredo Costa Filho, Director General, ILPES

10:30-11:00 CONFERENCIA INAUGURAL

**Políticas sociales, coordinación y Fondos de
 Desarrollo Social.**

Expositor:Sergio Molina Silva, Ministro de
 Planificación y Cooperación de la
 República de Chile.

Moderador:Daniel Andrade de Oliveira (Brasil)

11:00-11:15 Café

11:15-12:00 SESION I/A

**El papel de los Fondos de Desarrollo Social en la
 coyuntura económica actual.**

Expositor:Nicolás Flaño, Director Ejecutivo del
 Fondo de Solidaridad e Inversión Social
 (FOSIS) de Chile.

Moderador:José Ramón Martínez (Honduras)
 Comentarios de los participantes; debate.

12:00-13:00 SESION I/B

Políticas de ajuste y Fondos de Desarrollo Social

Expositor: William Mc Greevey (Banco Mundial)

Moderador: Augusto Galli (OEA)

Comentarios de los participantes; debate.

13:00

RECESO

15:00-16:30

Sesión II

PRIMER PANEL

Aspectos institucionales de los Fondos de Desarrollo Social en América Latina:

Expositores: Ricardo Alba (Bolivia), Armando Godínez (Bolivia), Rodrigo González (Ecuador), José Asturias (Guatemala), José Ramón Martínez (Honduras), Carlos Noguera (Nicaragua), Bolívar Espino (Panamá), Jorge García Pacheco (Perú), Inés Lacalle (Uruguay) y Víctor Silva (Venezuela).
Moderador: Ernesto Aranibar (UNICEF).

16:30-16:45

Café

16:45-18:00

Comentarios de los participantes; debate

18:00

FIN DE LA SESION

JUEVES 8 DE NOVIEMBRE

09:30-11:00 Sesión III/A

Fondos de Desarrollo Social, Ejecutivo social y metodologías de evaluación de proyectos para una política racional contra la pobreza.

Expositor: Rolando Franco (ILPES)

Ernesto Cohen (OEA)

Moderador: Jorge García Pacheco (Perú)

Comentarios de los participantes; debate.

11:00-11:15 Café

11:15-12:00 Sesión III/B

Conversión de deuda para el desarrollo social: Procedimientos y experiencias.

Expositor: Roberto Zahler, Vicepresidente del Banco Central de Chile

Moderador: Víctor Silva (Venezuela)

Comentarios de los participantes; debate

12:00-13:00 Sesión III/C

Programas de empleo productivo.

Expositores: José Wurgaft y Molly Pollack (PREALC)

Moderador: Ignacio Balbontín (Chile)

Comentarios de los participantes; debate

13:00 RECESO

15:00-16:30 Sesión IV

SEGUNDO PANEL

Aspectos financieros de los Fondos de Desarrollo Social:

Expositores: Ricardo Alba (Bolivia), Armando Godínez (Bolivia), Rodrigo González (Ecuador), José Asturias (Guatemala), José Ramón Martínez (Honduras), Carlos Noguera (Nicaragua), Bolívar Espino (Panamá), Jorge García Pacheco (Perú), Inés Lacalle (Uruguay) y Víctor Silva (Venezuela).

Moderador: Elsa María Castro (Ecuador)

16:30-16:45 Café

16:45-18:00 Comentarios de los participantes; debate.

18:00 **FIN DE LA SESION**

VIERNES 9 DE NOVIEMBRE

9:30-10:30 SESION V/A

**La perspectiva del Banco Interamericano de
Desarrollo respecto a los Fondos de Desarrollo
Social.**

Expositora: Robert J. Kestel (BID)

Moderador: Martín Burt (Paraguay)

Comentarios de los participantes; debate

10:30-11:30 SESION V/B

**Modos de articulación entre política social y
Fondos de Desarrollo Social.**Expositores: Eduardo Bustelo y Aldo E. Isuani
(UNICEF)

Moderador: Carlos Noguera (Nicaragua)

Comentarios de los participantes; debate.

11:30-11:45 Café

11:45-12:30 SESION V/C

**Programas de Compensación social en América
Latina: Análisis de experiencias.**

Expositor: Percy Rodríguez Noboa (PNUD)

Moderador: Inés Lacalle de Herrera (Uruguay)

Comentarios de los participantes; debate

12:30-13.15 Sesión V/D

La experiencia del FINSOCIAL de Brasil.

Expositor: Carlos Lessa (Brasil)

Moderador: Bolívar Espino (Panamá)

Comentarios de los participantes; debate

13:15 RECESO

390

15:00-16:30 Sesión VI

TERCER PANEL

Operatoria de los Fondos de Desarrollo Social

Expositores: Ricardo Alba (Bolivia), Armando Godínez (Bolivia), Rodrigo González (Ecuador), José Asturias (Guatemala), José Ramón Martínez (Honduras), Carlos Noguera (Nicaragua), Bolívar Espino (Panamá), Jorge García Pacheco (Perú), Inés Lacalle (Uruguay) y Víctor Silva (Venezuela).
Moderador: Francisco Esquivel (Costa Rica)

16:30-16:45 Café

16:45-18:00 Comentarios de los participantes; debate.

18:00 **CLAUSURA DEL SEMINARIO**

ANEXO II

LISTA DE PARTICIPANTES

**LISTA DE PARTICIPANTES/
LIST OF PARTICIPANTS**

A. GOBIERNOS/GOVERNMENTS

ARGENTINA

NATALI, Susana
Directora General de Proyectos y Evaluación
Ministerio de Salud y Acción Social
Teléfono: 34 67 07, 331 67 25
Buenos Aires

BOLIVIA

COSULICH, María del Rosario
Directora de Inversión Pública
Ministerio de Planeamiento y Coordinación
Teléfono: 37 22 33
La Paz

ALBA, Julio
Director Gestión y Coordinación
Fondo Social de Emergencia
Teléfono: 37 42 82; Facsimil: (591-2) 36 26 68
La Paz

GODÍNEZ, Armando
Director Fiscalía
Fondo de Inversión Social
Teléfono: 37 45 07-09; Facsimil: (591-2) 36 26 68
La Paz

BRASIL

DE OLIVEIRA, Daniel Andrade Ribeiro
Director
Departamento Nacional de Planificación y Evaluación
Ministerio de Economía
Teléfono: 061 - 224 14 41
Brasilia

COLOMBIA

TURBAY, Juan
Viceministro de Desarrollo Económico
Ministerio de Desarrollo
Teléfono: 284 44 45
Bogotá

CABAL, Camilo
Presidente
Corporación Financiera Popular S.A.
Teléfono: 281 33 71; Facsimil: 281 60 81
Bogotá

PINEDA, Piedad
Asistente, Consejo Superior de Política Fiscal
Teléfono: 282 57 17; Facsimil: 284 53 96
Bogotá

COSTA RICA

ESQUIVEL, Francisco
Viceministro
Ministerio Planificación
Teléfono: 23 20 03
San José

SALAS, Lilliana
Jefe Departamento Legal
Asignaciones Familiares
Teléfono: 23 72 11, 22 82 96; Facsimil: 22 40 79
San José

CHILE

MOLINA, Sergio
Ministro
Ministerio de Planificación y Coordinación
Teléfono: 72 28 95
Santiago

FERNÁNDEZ, Mario
Subsecretario de Aviación
Teléfono: 33 09 12
Santiago

FLAÑO, Nicolás
Director
FOSIS
Teléfono: 72 53 16; Facsimil: 697 22 60
Santiago

BALBONTÍN, Ignacio
Subdirector
FOSIS
Teléfono: 72 20 33; Facsimil: 697 22 60
Santiago

LASO, Alfonso
Fiscal
Ministerio de Planificación y Coordinación
Teléfono: 698 31 28
Santiago

EYZAGUIRRE, Nicolás
Gerente de Estudios
Banco Central
Teléfono: 698 58 62
Santiago

PULGAR, Ricardo
Director de Finanzas
FOSIS
Teléfono: 72 20 33; Facsimil: 697 22 60
Santiago

SCHKOLNIK, Mariana
Jefe Departamento de Planificación y Estudios Sociales
Ministerio de Planificación y Coordinación
Teléfono: 72 20 33
Santiago

CÓRDOBA, Julio
Asesor Técnico de la Dirección
FOSIS
Teléfono: 72 20 33; Facsimil: 697 22 60
Santiago

TORO, Luis
Ministerio de Planificación y Coordinación
Teléfono: 72 20 33
Santiago

396

ECUADOR

CASTRO, Elsa María
Viceministra
Ministerio de Bienestar Social
Teléfono: 50 26 44
Quito

POSO, Marco
Director Política de Población
CONADE
Teléfono: 54 18 85; Facsimil: 56 30 02
Quito

GONZÁLEZ, Rodrigo
Director UPS-Frente Social
Teléfono: 55 32 31; Facsimil: 55 32 31
Quito

ARCOS, Carlos
UPS-CS Frente Social
Teléfono: 55 32 31
Quito

HONDURAS

MARTÍNEZ, José Ramón
Subdirector Ejecutivo
Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)
Teléfono: 38 16 39; Facsimil: 38 23 14
Tegucigalpa

NICARAGUA

NOGUERA, Carlos
Viceministro INIFOM
FIS
Teléfono: 66 64 13
Managua

PANAMA

ESPINO, Bolívar
Director Pequeña Industria
Ministerio de Comercio e Industria
Teléfono: 25 12 01
Panamá

PARAGUAY

BURT, Martín
Director Ejecutivo
Fundación Paraguaya para el Desarrollo
Teléfono: 49 21 08; Facsimil: 49 21 08
Asunción

PERU

JURADO, Joel
Jefe del Instituto Nacional de Planificación
Teléfono: (51-14) 35 89 87
Lima

GARCÍA PACHECO, Jorge
Presidente
Comisión Coordinadora de los Programas Sociales de Emergencia
Teléfono: 42 42 75
Lima

URUGUAY

LACALLE, Inés
Asesora, Programa de Inversión Social
Presidencia de la República
Teléfono: 47 21 10; Facsimil: 23 03 40
Montevideo

VENEZUELA

SILVA, Víctor
Director Ejecutivo
Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS)
Teléfono: 572 73 42, 572 78 80; Facsimil: 575 24 80
Caracas

SALVUCHI, José Gregorio
Fondo de Inversión Social
Teléfono: 572 73 42, 572 78 80; Facsimil: 575 24 80
Caracas

B. ORGANISMOS DE LAS NACIONES UNIDAS/
UNITED NATIONS AGENCIES

UNICEF

MARTÍNEZ DE OSORIO, Haydee
Representante de Area para Argentina,
Chile y Uruguay
Teléfono: 231 42 10
Santiago

CUENTAS-ZAVALA, José Carlos
Representante para Ecuador
Teléfono: 44 92 60; Facsimil: 44 99 74
Quito

ARANÍBAR, Ernesto
Asesor Regional de Planificación y Evaluación
Teléfono: 217 22 00
Bogotá

FUENTES, Patricio
Representante Delegado
Teléfono: 31 16 12
Tegucigalpa

BUSTELO, Eduardo
Director Oficina de UNICEF en Argentina
Teléfono: 47 67 61; Facsimil: 953 11 36
Buenos Aires

FUENMAYOR, Alberto
Oficial de Proyectos
Teléfono: 575 18 23; Facsimil: 575 25 23
Caracas

JARAMILLO, Hernán
Oficial de Planificación para Centroamérica y Panamá
Teléfono: 31 55 11
Ciudad de Guatemala

MADUEÑA, Enrique
Oficial de Programas
Teléfono: 217 22 00; Facsimil: 211 40 71
Bogotá

VISINI, Giovanna
Oficial de Programas
Teléfono: 231 42 10
Santiago

MC CABE, Michael
Oficial de Programas
Teléfono: (809) 562 68 00; Facsimil: (809) 567 09 93
Santo Domingo

MIERES, José
Oficial de Programas
Teléfono: 49 49 47
Asunción

ZÚÑIGA, Luis
Oficial de Políticas Sociales
Teléfono: 202 32 33; Facsimil: 520 05 27
México D. F.

BONASSO, Alejandro
Consultor
Teléfono: 38 54 06
Montevideo

NÚÑEZ, José
Consultor
Teléfono: 40 69 19
Montevideo

SCHREIBER, Shelley
Asistente de Programas
Teléfono: 231 42 10
Santiago

PNUD

PÉREZ SALGADO, Ignacio
Representante Residente
PNUD
Teléfono: 394 33 56
Buenos Aires

FUENTEALBA, Renán
Oficial de Enlace
Oficina de Enlace PNUD/CEPAL
Teléfono: 48 50 51
Santiago

MARAGLIANO, Giorgio
Director PMA en Perú
Teléfono: 42 58 72; Facsimil: 40 41 66
Lima

**C. ORGANISMOS ESPECIALIZADOS/
SPECIALIZED AGENCIES****PREALC**

WURGAFT, José
Director Adjunto
PREALC/OIT
Teléfono: 48 65 00; Facsimil: 228 70 79
Santiago

POLLACK, Molly
Consejera Regional
Teléfono: 48 65 00; Facsimil: 228 70 79
Santiago

ABRAMO, Laís
Teléfono: 48 65 00; Facsimil: 228 70 79
Santiago

VILLARREAL, Marcela
Teléfono: 48 65 00; Facsimil: 228 70 79
Santiago

FAO

DOWNEY, Ramón
Consultor
Teléfono: 228 80 56
Santiago

OPS

PUENTES, Cristina
Asesora en Políticas y Planificación de Salud
Programa de Desarrollo de Políticas de Salud
Teléfono: (202) 861 32 18
Washington DC 20037

BANCO MUNDIAL/WORLD BANK

MC GREEVEY, William
Jefe Unidad de Salud y Nutrición
Teléfono: (202) 473 92 47; Facsimil: (202) 676 14 20
Washington DC

**D. ORGANIZACIONES INTERGUBERNAMENTALES/
INTERGOVERNMENTAL ORGANIZATIONS**

BID

KESTELL, Robert
Jefe, División de Educación y Salud
Departamento de Análisis de Proyectos
Teléfono: 623 18 84
Washington DC

OEA

GALLI, Augusto
Secretario Ejecutivo Asuntos Económicos y Sociales
Teléfono: (202) 458 31 83; Facsimil: (202) 458 39 67
WASHINGTON DC

CORREA, Augusto
Director Oficina de OEA en Chile
Teléfono: 232 81 88; Facsimil: 232 88 27
Santiago

SUÁREZ, Waldino
Director CIDES-OEA
Teléfono: 30 12 18, 30 53 92
Argentina

IICA

ALONSO, Alfredo
Representante en Chile
Teléfono: 228 30 03
Santiago

**E. OTROS ORGANISMOS/
OTHER ORGANISMS**

AMUNÁTEGUI, Loreto
Directora Ejecutiva
Fundación de la Familia
Teléfono: 274 91 50, 49 69 08; Facsimil: 274 35 30
Santiago

CEDERBERG, Ingemar
Primer Secretario
Embajada de Suecia en Chile
Teléfono: 232 39 81
Santiago

402

CLEARY, Eda
Centro de Estudios del Desarrollo (CED)
Teléfono: 231 27 23
Santiago

IRARRÁZVAL, Ignacio
Escuela de Economía
Universidad de Chile
Teléfono: 222 85 21
Santiago

ISUANI, Ernesto
Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas
Teléfono: 961 81 53
Buenos Aires

LESSA, Carlos
Profesor
Universidad Federal do Rio de Janeiro
Teléfono: 295 42 95
Río de Janeiro

MORALES, Eduardo
FLACSO
Teléfono: 225 99 38
Santiago

NORDGREN, Goran
Representante Regional
DIAKONIA-SUECIA
Teléfono: 223 41 35; Facsimil: 220 56 16
Santiago

SIEGEL, Robert
Director/Partner
"United Network S.A."
Teléfono: 211 29 75; Facsimil: 211 29 75
Santiago

VERGARA, Arturo
Profesor/Gerente General
Corporación Privada de Desarrollo Local/ Grupo Esquel
Teléfono: 274 23 06
Santiago

F. SECRETARIA/SECRETARIAT

Teléfono: 48 50 51, 206 15 19

Facsimil: 48 02 52, 48 19 46

Santiago**CEPAL**ROSENTHAL, Gert
Secretario EjecutivoGAVIDIA, Jorge
Oficial de Asentamientos Humanos
División de Medio Ambiente y Asentamientos HumanosHOPENHAYN, Martín
Experto de División de Desarrollo Social**CELADE**BRAVO, Jorge
Experto en Población**ILPES**COSTA FILHO, Alfredo
Director GeneralNUÑEZ DEL PRADO, Arturo
Director AdjuntoRODRÍGUEZ NOBOA, Percy
Coordinador, Proyecto PNUD/ILPESFRANCO, Rolando
Coordinador, APPSCOHEN, Ernesto
Codirector PROPOSAL/OEA/ILPESTHOMAS, Patrice
Asistente de Investigación

ANEXO III

LISTA DE DOCUMENTOS

LISTA DE DOCUMENTOS

- DOC. 1 **SOCIAL INVESTMENT IN GUATEMALA, EL SALVADOR AND HONDURAS,**
Banco Mundial, William McGreevey.
- DOC. 2 **PRESENTACION GENERAL DEL FONDO HONDUREÑO DE INVERSION**
SOCIAL (FHIS), FHIS.
- DOC. 3 **ANALISIS COMPARATIVO DE ALGUNOS ASPECTOS JURIDICOS**
ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS DE LOS FONDOS DE DESARROLLO
SOCIAL, Dolores Rufián, ILPES.
- DOC. 4 **LA COMPENSACION SOCIAL: ALCANCES Y POSIBILIDADES,** Percy
Rodríguez Noboa, ILPES.
- DOC. 5 **PROGRAMAS DE GENERACION DE EMPLEO Y EL OBJETIVO**
OCUPACIONAL DE LOS FONDOS DE INVERSION SOCIAL, Molly
Pollack, José Wurgaft, PREALC.
- DOC. 6 Anteproyecto, **CREACION DE UNIDADES DE PRODUCCION O**
MICROEMPRESAS EN CENTROS PENALES DE REHABILITACION DE
PANAMA, Gerardo Chacón.
- DOC. 7 **PLAN NACIONAL DE APOYO A LAS MICROEMPRESAS URBANAS Y**
RURALES, Miguel Angel Castiglia.
- DOC. 8 **LA EVALUACION DE PROYECTOS COMO INSTRUMENTO PARA LA**
EFICIENCIA DE LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL, Ernesto
Cohen, Rolando Franco.
- DOC. 9 **FONDO DE INVERSION SOCIAL DE EMERGENCIA,** Presidencia de
la República, Uruguay.
- DOC. 10 **EL FONDO DE INVERSION SOCIAL: LA EXPERIENCIA DE**
VENEZUELA, Víctor Silva.
- DOC. 11 **FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL, AUTORIDAD SOCIAL Y BANCOS**
DE PROYECTOS PARA UNA POLITICA RACIONAL CONTRA LA
POBREZA, Rolando Franco, Ernesto Cohen.
- DOC. 12 **EL AJUSTE EN SU LABERINTO: FONDOS SOCIALES Y POLITICA**
SOCIAL EN AMERICA LATINA, Eduardo Bustelo, Ernesto
Isuani.
- DOC. 13 **PROPUESTA: INVERSIONES SOCIALES Y ALIVIO DE LA DEUDA,**
BID/UNICEF.
- DOC. 14 **SILPES/INFOPROJECT: SISTEMA DE INFORMACION EN PROYECTOS**
(Versión 2-1), Dirección de Proyectos y Asesoría.

DOC. 15 **PROPUESTA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE MECANISMOS DE COORDINACION Y COOPERACION ENTRE LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL DE AMERICA LATINA**, presentada por el Fondo de Inversión Social de Venezuela.

Libros:

- Presidencia de la República, Fondo Social de Emergencia, Seminario de Evaluación, 26 al 29 de Agosto de 1989, Auspicio PNUD, Bolivia.
- **SOCIAL EMERGENCY FUND**, Bolivia, 1989

Carpeta: **"Invertir con la Gente"**, FOSIS, Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile.