

INT-0894

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE "FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL"

Santiago de Chile, 7 al 9 de noviembre de 1990



UNICEF  
Fondo de las  
Naciones Unidas  
para la Infancia

Documento N° 5



ILPES  
Instituto Latinoamericano y  
del Caribe de Planificación  
Económica y Social



OEA  
Organización de los  
Estados Americanos

PROGRAMAS DE GENERACION DE EMPLEO  
Y EL OBJETIVO OCUPACIONAL  
DE LOS FONDOS DE INVERSION SOCIAL \*/



PNUD  
Programa de las Naciones  
para el Desarrollo (PNUD)  
Proyecto RLA/86/004

Molly Pollack  
José Wurgaft



PREALC  
Programa Regional del  
Empleo para América  
Latina y el Caribe



Grupo Esquel Chile

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



## PROGRAMAS DE GENERACION DE EMPLEO Y EL OBJETIVO OCUPACIONAL DE LOS FONDOS DE INVERSION SOCIAL

### A. Introducción

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.

#### B. 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 1/. 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

---

1/ 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).

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 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.

### C. 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 la 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 conscientes 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.

D. 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.

E. 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.



