

**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



**ILPES**  
Instituto Latinoamericano y  
del Caribe de Planificación  
Económica y Social



**OEA**  
Organización de los  
Estados Americanos



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



**PREALC**  
Programa Regional del  
Empleo para América  
Latina y el Caribe



Grupo Esquel Chile



**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 los organismos involucrados. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.



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

**Rolando Franco y Ernesto Cohen**

**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).

## **2. 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.

### 3. 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 descontinuar 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).

#### 4. 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.

#### 5. 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.

## 6. La viabilidad de la implantación de una autoridad social

26. En principio sólo es viable establecer una autoridad social de ámbito restringido -aquél 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.

### Bibliografía

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.

