

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.1744
6 de agosto de 1997

ORIGINAL: ESPAÑOL

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

NUEVAS EXPERIENCIAS EN POLÍTICA SOCIAL:
LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
EN LOS PROGRAMAS SOCIALES

Este documento fue preparado por la Srta. Lorena Godoy y Sra. Marta Rangel, consultoras de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en el presente trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Indice

	<u>Página</u>
Resumen	v
INTRODUCCIÓN	1
I. ESTRUCTURA	2
1. Origen y duración	2
2. Definición	4
3. Organización	6
II. OBJETIVOS	7
1. Objetivos	7
2. Áreas de acción	10
3. Población objetivo, criterios de focalización y cobertura	15
III. FUNCIONAMIENTO	20
1. Criterios de selección y asignación de recursos	20
2. Ejecutores	23
3. Mecanismos de evaluación	24
IV. FINANCIAMIENTO	29
1. Presupuesto/fuentes de financiamiento	29
V. CONCLUSIONES	35
BIBLIOGRAFÍA	38
GLOSARIO DE SIGLAS	42

INDICE DE CUADROS

	<u>Página</u>
Cuadro 1: Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe	3
Cuadro 2: Dependencia institucional de los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe	5
Cuadro 3: Objetivos de los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe	9
Cuadro 4: Areas de acción de los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe	13
Cuadro 5: Porcentaje de recursos asignados a las areas de acción de los Fondos de Inversión en América Latina y el Caribe	14
Cuadro 6: Areas de acción principales de los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe, de acuerdo a montos asignados	15
Cuadro 7: Población objetivo y criterios de Focalización de los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe	17
Cuadro 8: Modalidades de asignación de recursos utilizadas por los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe	22
Cuadro 9: Instituciones ejecutoras de los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe	25
Cuadro 10: Sistemas de evaluación utilizados por los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe	27
Cuadro 11: Fuentes de financiamiento, presupuesto y promedio anual de recursos administrados por los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe en base a los años indicados	30
Cuadro 12: Porcentaje de los aportes del gobierno, la cooperación externa y de los beneficiarios en los recursos administrados por los Fondos de Inversión Social en América Latina y el Caribe en los años indicados	32

Resumen

Los fondos de inversión social surgieron en la región para aliviar los efectos de las medidas de reforma y ajuste estructural adoptadas durante la crisis de los ochenta. Dicha crisis evidenció las dificultades de los organismos tradicionales del sector social para enfrentar el aumento y agudización de la pobreza. En este contexto de crisis, los fondos debían responder con rapidez a las urgentes necesidades de la población más pobre.

Esta coyuntura evidenció la necesidad de revisar las políticas sociales a fin de responder a los nuevos escenarios sociales y económicos. Se incorporaron nuevas orientaciones en el diseño e implementación de estas políticas, de lo cual una experiencia importante son los fondos de inversión, vistos posteriormente como una alternativa a la burocracia estatal.

El presente documento ofrece una visión comparativa y sintética de los fondos de inversión social surgidos en América Latina y el Caribe hasta 1996. Los temas abordados se refieren a la estructura de los fondos, los objetivos, el funcionamiento y el financiamiento, cada uno de los cuales ha sido ilustrado con experiencias concretas de los distintos fondos de inversión social.

INTRODUCCIÓN

Este documento, tiene por objeto el análisis comparativo de los fondos de inversión social latinoamericanos.

A raíz de la crisis de la deuda de los años ochenta en la región y la consecuente adopción de medidas de ajuste estructural fueron creadas estas instituciones para aliviar la pobreza de la población más afectada por dichas medidas, haciendo frente a las grandes dificultades de organismos tradicionales del área social para atender estos sectores.

En esta coyuntura de crisis el tipo de políticas sociales que se venía implementando experimentó fuertes críticas, revisiones y transformaciones a fin de responder a los nuevos escenarios económicos y sociales. Se plantearon entonces nuevos dilemas en relación a la definición de objetivos y la gestión de las políticas sociales (Arriagada, 1996), lo que dejó en evidencia las limitaciones de la manera tradicional de llevarlas a cabo. Las orientaciones y conceptos distintos que se comenzaron a materializar en diversos programas, evidenciaron la necesidad de renovar los criterios para el diseño e implementación de las políticas sociales. Lentamente esto podría dar paso a un nuevo paradigma en política social, aún emergente (Franco 1996). En este contexto, los fondos de inversión han puesto en práctica algunas de estas nuevas orientaciones. Las críticas en relación al efecto de estos cambios en la reducción de la pobreza, no se han hecho esperar (Stahl, 1994), y hasta hoy los fondos de inversión plantean muchas interrogantes sobre cuáles serían los mejores caminos para atender los requerimientos de la población más pobre de la región.

En el presente artículo se ofrece una visión panorámica y comparativa, a la vez que sintética de la situación actual de los fondos de inversión social creados en América Latina y el Caribe hasta 1996. El análisis que se desarrolla a lo largo del texto se ilustra con experiencias concretas, a fin de desprenderse de ellas el conocimiento necesario para entender los aciertos y las limitaciones de los fondos de inversión en la mitigación de la pobreza, y contribuir así a introducir las correcciones pertinentes.

Las fuentes utilizadas son básicamente de tres tipos. El primero son los documentos producidos por expertos para los seminarios de análisis y evaluación de los fondos de inversión social realizados en la región desde 1990 hasta 1996. En segundo lugar se ubican los documentos de origen oficial, y por último, un grupo más pequeño de estudios en profundidad sobre el funcionamiento y los resultados de los fondos, algunos de ellos financiados por agencias internacionales. Estas fuentes, en especial los documentos presentados en los diversos seminarios, representan parte importante de la producción sobre el tema. Sin embargo, se deben tener en cuenta las limitaciones que imponen publicaciones destinadas a difundir la labor de los gobiernos en relación a la posible parcialidad de sus análisis (fuentes oficiales), y la carencia de más estudios evaluativos sobre el trabajo de los fondos.

El texto se divide en cuatro capítulos. El primero se refiere al origen de los fondos, la duración, la definición legal y la estructura organizativa. El segundo trata de los principales objetivos de los fondos tomando en cuenta sus áreas de acción, la definición de su población objetivo, los criterios utilizados para la focalización y la cobertura alcanzada. En el tercer capítulo se aborda el tema del funcionamiento mostrando los criterios de selección y asignación de recursos utilizados, los ejecutores de los proyectos y los mecanismos de evaluación. Por último, el cuarto capítulo desarrolla el tema del financiamiento con especial énfasis en la cuestión de las fuentes de recursos.

I. ESTRUCTURA

1. Origen y duración

La gran mayoría de los fondos de inversión social de la región surgen a fines de la década de los ochenta y comienzos de los noventa, con el objeto de paliar rápidamente los efectos de las medidas de ajuste sobre la población más pobre. Por ello, constituyen una nueva política específica contra la pobreza, en general autónoma del presupuesto gubernamental.

El primer fondo que surge en el período mencionado es el Fondo Social de Emergencia, FSE, de **Bolivia**, que sirvió como modelo para muchos de los que surgieron con posterioridad. El cuadro a continuación presenta los fondos de inversión creados en la región hasta 1996.

Dos fondos que constituyen experiencias distintas son el FODESAF, de Costa Rica, y el SNC, de Colombia. El FODESAF fue creado en el año 1974 en el marco de los programas sociales selectivos de esa década, que tenían como fin incluir a la población pobre a los programas universales de educación y salud que se venían desarrollando en el país (Seligson *et al.*, 1995)¹. Y el SNC, surgido en 1992 mediante un Decreto Ley que delimitó el mecanismo de cofinanciación ya reglamentado desde 1987, es en verdad un organismo más amplio que reúne varios fondos de inversión social y otras instituciones gubernamentales².

Casos especiales que quedarán fuera de este análisis son el FINSOCIAL/COFINS y el FSE de Brasil, el PRONASOL de México y el Programa de Apoyo Social y Económico, SESP, de Jamaica. En Brasil se trata de programas que si bien llevan el nombre de fondos sociales, sus objetivos difieren de los fondos de otros países. En México y Jamaica, de acuerdo a lo que se afirma en Glaessner *et al.* (1995), PRONASOL y SESP son administrados como programas anuales de apropiación presupuestaria y no son fondos autónomos, a pesar de desempeñar funciones similares a los fondos³.

¹ Aunque ha cambiado su nombre a DESAF (CEPAL, 1997b), en el artículo mantendremos el nombre antiguo de acuerdo a las fuentes utilizadas.

² El SNC lo compone el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social-FIS, adscrito al Departamento Nacional de Planeación (DNP), dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa; el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural-DRI, organismo público adscrito al Ministerio de Agricultura, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa; el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana, administrado por FINDETER; y el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social-FOSES, regido por los mecanismos y procedimientos que un Comité Interfondos define. Comprende también el CONPES para la Política Social, Ministerios de Salud, Educación, Agricultura, Desarrollo Económico, Transporte, Hacienda y el DNP. Además, los departamentos y distritos, encargados de la promoción, coordinación y evaluación previa de los proyectos presentados por las entidades territoriales, así como la aprobación de los mismos (Colombia. DNP, 1993).

³ En Paraguay recientemente se creó un Programa de Inversiones Sociales (PROPAIS) de la Secretaría de Acción Social.

Cuadro 1

FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País	Fondo	Inicio	Duración
Argentina	Fondo Participativo de Inversión Social, FOPAR	1995	s/i
Belize	Social Investment Fund, SIF	1996	s/i
Bolivia	- Fondo Social de Emergencia, FSE - Fondo de Inversión Social, FIS	- 1986 - 1990	- 1989 -Permanente
Chile	Fondo de Solidaridad e Inversión Social, FOSIS	1990	Permanente
Colombia	Sistema Nacional de Cofinanciación, SNC	1992	Permanente
Costa Rica	Fondo de Asignaciones familiares y Desarrollo Social, FODESAF	1974	Permanente
Ecuador	Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE	1993	1997
El Salvador	Fondo de Inversión Social, FIS	1990	1997
Guatemala	Fondo de Inversiones Sociales, FIS	1993	2001
Guyana	Programa de Alivio del Impacto Social, SIMAP	1990	Indefinida
Haití	Fondo de Asistencia Económica y Social, FAES	1990	Indefinida
Honduras	Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS (I y II)	1990	1994 (I) 2006 (II)
Nicaragua	Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE	1990	1995, extendido
Panamá	Fondo de Emergencia Social, FES	1990	Indefinido
Perú	Fondo de Nacional de Compensación y Desarrollo Social, FONCODES	1991	Temporal
Rep. Dominicana	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias, PRO-COMUNIDAD	1993	1998
Uruguay	Fondo de Inversión Social de Emergencia, FISE	1990	1994
Venezuela	Fondo Venezolano de Inversión Social, FONVIS	1990	Indefinida

Con excepción de Costa Rica y Chile, cuyos fondos funcionan con recursos estatales y que fueron desde un principio organismos permanentes, todos los demás fueron concebidos como instituciones transitorias dirigidas a compensar los efectos negativos de las medidas de ajuste. Sin embargo, la tendencia ha sido prolongar la duración de ellos.

Esta prolongación en la duración ha significado cambios en el carácter compensatorio de los fondos para convertirlos en instituciones de inversión social, planteando la necesidad de que mejoren los criterios de focalización e incluyan dentro de su población objetivo a los grupos afectados por la pobreza estructural y no sólo a la población afectada por el ajuste. En Bolivia, el fondo que reemplazó al FES, FIS, tiene un carácter permanente y se dirige tanto a los pobres recientes como a los pobres históricos (Godínez, 1995). La extensión en la duración del Fondo Hondureño de Inversión Social FHIS, de tres años

iniciales a doce años a partir de 1994, también se hizo con el objeto de convertirlo en una institución de inversión social a más largo plazo que enfatice en la búsqueda de "un desarrollo social y humano permanente", y que fortalezca los planes nacionales de desarrollo (Honduras, 1993). Recientemente, en El Salvador, se creó un nuevo Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, el cual ha dejado de ser una institución de carácter temporal, como el FIS, para convertirse en una institución permanente rectora del desarrollo local ⁴. A pesar de este cambio, en el artículo nos referiremos al FIS ya que toda la información con la que se cuenta corresponde a este fondo.

Los cambios en las orientaciones iniciales de los fondos parecen ser coherentes con la realidad social de los países de la región, ya que en varios, como lo señala Siri (1996), el porcentaje de la población que se encontraba en situación de pobreza antes de sobrevenir la crisis económica de los ochenta, era significativo. Claro que la crisis aumentó y agudizó la pobreza, pero estos cambios parecen haber tomado en cuenta la necesidad de atender a los muchos que han sido pobres por generaciones y no sólo priorizar en los pobres del ajuste.

2. Definición

Los fondos de inversión son, en su mayoría, instituciones de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, descentralizadas y con grados distintos de autonomía en lo administrativo, técnico y financiero.

Surgidos como organismos que podían actuar en forma eficaz y eficiente en la atención a la población afectada por las medidas de ajuste, se les confirió altos grados de autonomía y se procuró que su inserción institucional fuera alternativa a la tradicional burocracia estatal. De allí que un gran número de fondos de inversión dependan directamente de la Presidencia como se puede apreciar en el cuadro a continuación:

En otros casos, esta dependencia está en manos de algunos ministerios como sucede en Chile, Guyana, Haití y Venezuela. En cambio en Honduras el Director del FHIS tiene rango de Ministro, con voz y voto en el Consejo de Ministros.

Este tipo de dependencia institucional ha perseguido salvaguardar la rapidez y eficiencia de los fondos de inversión. Sin embargo, la estrecha relación que mantienen con altas autoridades políticas plantea una interrogante sobre su vulnerabilidad a una fuerte politización de sus acciones en beneficio de los gobiernos de turno.

La necesidad de dar autonomía a los fondos para que actúen con la suficiente flexibilidad, les ha conferido un carácter de excepcionalidad respecto de la legislación vigente. Así, se han amparado en normas particulares para la contratación de personal o para la firma de convenios con la cooperación extranjera. Por ejemplo, el FHIS de Honduras tiene competencia legal para adelantar unilateralmente las negociaciones sin consultar con otras entidades gubernamentales; en el caso de la contratación de

⁴ Este nuevo fondo continuará canalizando recursos para la construcción de infraestructura social básica, pero privilegiará acciones que generen empleo productivo con la participación de la comunidad, los gobiernos municipales, la empresa privada y las instituciones del gobierno central (El Salvador, 1997).

Cuadro 2

DEPENDENCIA INSTITUCIONAL DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País/Fondo	Dependencia institucional
Bolivia, FSE FIS	- Oficina de la Presidencia de la República - Ministerio de Desarrollo Humano (a partir de 1994)
Chile, FOSIS	Ministerio de Planificación y Cooperación, MIDEPLAN
Colombia, SNC	El Comité Nacional de Cofinanciación está a cargo de la coordinación del SNC, órgano de carácter consultivo del Gobierno Nacional
Costa Rica, FODESAF	Sigue la normativa que regula la administración pública
Ecuador, FISE	Presidencia de la República
El Salvador, FIS	Presidencia de la República
Guatemala, FIS	Presidencia de la República
Guyana, SIMAP	Ministerio de Cultura y Asistencia Social
Haití, FAES	Ministerio de Economía y Finanzas
Honduras, FHIS (I y II)	Al Director Ejecutivo del FHIS II se le dio el rango de Ministro
Nicaragua, FIS	Presidencia de la República
Panamá, FES	Ministerio de la Oficina de la Presidencia
Perú, FONCODES	Presidencia de la República
Rep. Dominicana, PROCOMUNIDAD	Poder Ejecutivo
Uruguay, FISE	Secretaría de la Presidencia de la República
Venezuela, FONVIS	Ministerio de la Familia

préstamos, su competencia se limita al proceso de negociación de los mismos. La contratación en si misma sólo puede hacerla el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo (Honduras, 1993). El FONCODES de Perú ha sido exonerado de la ley de contratación del gobierno, lo que le permite actuar fuera de la reglamentación legal del presupuesto y establecer su propia reglamentación con respecto a la contratación de personal. Algo similar ocurre con el FAES en Haití, el que posee condiciones excepcionales con respecto a la ley de presupuesto nacional, al pago de salarios a su personal y a los sistemas de contratación del gobierno ⁵.

⁵ El antiguo FSE de Bolivia también estaba regido por sus propias normas en cuanto a la recepción, administración y destinación de sus recursos, y tenía facultades para contratar funcionarios con remuneraciones competitivas con el sector privado. La situación del FES de Panamá es diferente puesto que tiene suficiente flexibilidad para el manejo de sus recursos, pero no tiene legalmente clara su autonomía.

Los fondos de Chile y Costa Rica son casos diferentes puesto que, como instituciones que dependen de recursos estatales, no cuenta con ningún estatuto o privilegio dentro del ordenamiento institucional público. Por el contrario, ambas deben someterse a todas y cada una de las leyes de administración financiera, de controles administrativos, legales y políticos y normas de administración de personal.

Dejando a un lado estos dos casos, la excepcionalidad de la mayoría de los fondos hace pensar en que medida ellos pueden convertirse en un factor que efectivamente contribuya a superar la tradicional burocracia estatal y a reformar las instituciones existentes (gestión, administración de recursos, coordinación con otros sectores, etc.), y no sean sólo instituciones de excepción, al margen del aparato estatal.

En varios países, los fondos se concibieron como un complemento -no un reemplazo- de las políticas de desarrollo social gubernamentales, y por ello se insertaron dentro de programas sociales articuladores de organismos y políticas para la población con grados de vulnerabilidad y pobreza. En Honduras el FHIS surgió en el marco de un Sistema Hondureño de Compensación Social, SHCS; en Uruguay, el FISE se insertó en el Programa de Inversión Social, PRIS; en Panamá, el FES es el instrumento más importante del Programa de Acción Social, PAS; en Costa Rica, a partir de 1994 el FODESAF concentró su labor en las áreas definidas como prioritarias por el Programa Nacional de Combate a la Pobreza PNCP; y en Bolivia, el FIS está bajo la autoridad del Ministerio de Desarrollo Humano (autoridad social que coordina las Secretarías de Salud, Educación, Desarrollo Rural y Asuntos Urbanos), e inserto en el marco conceptual del Programa de Desarrollo Humano.

Sin embargo, la necesaria coordinación que supone esta relación entre fondos de inversión y programas sociales, aún plantea dudas sobre los grados de articulación alcanzados. Dicha articulación se hace evidente en relación a la sostenibilidad de proyectos de salud o educación, por ejemplo, ya que los fondos financian muchos proyectos de infraestructura que constituyen una primera fase en un trabajo que requiere la participación de otros organismos estatales, o una rehabilitación o ampliación de instalaciones a cargo ministerios, oficinas estatales u otras instituciones.

3. Organización

A continuación se hace referencia a aspectos relativos a la estructura organizativa de los fondos de inversión y los procedimientos generales para su funcionamiento.

Con objetivos en común, los **organigramas** de los fondos de inversión presentan muchas semejanzas. En el diseño de éstos, la experiencia de los primeros fondos sirvió de modelo, siendo el caso más conocido el del FSE de Bolivia. Este fondo, estructurado en base a los organigramas del Banco Mundial y el BID, sirvió como modelo en la creación del FIS de Guatemala y el SIMAP de Guyana.

La mayoría de los fondos están dirigidos y administrados por un **órgano colegiado** (Consejo o Junta) y/o un **Director Ejecutivo** (Coordinador en el caso del FISE de Ecuador). En muchas ocasiones, tanto los miembros de ese órgano colegiado como el Director son nombrados por el Presidente del país. En Honduras, por ejemplo, este cargo tiene rango de Ministro. En los Consejos o Juntas participan ministros de estado, representantes de la comunidad -ya sea individuos u organizaciones, tanto instituciones privadas como ONGs-, y a veces el propio Presidente.

Junto con estas estructuras de dirección, los fondos cuentan con **divisiones o departamentos** que desempeñan fundamentalmente las siguientes tareas: Promoción, Control y Seguimiento, Administración y Finanzas, Procesamiento de Datos y Planificación Social, Asesoría Legal y en algunos casos Evaluación.

La planta de personal administrativo con la que cuenta la mayoría de los fondos es bastante reducida, lo cual permite mantener costos operacionales bajos. En Perú, por ejemplo, el costo administrativo del FONCODES era menor al 3% de su presupuesto general, lo que lo situaba entre los fondos sociales con menores costos operativos (FONCODES 1993) ⁶. Estos reducidos costos tienen que ver con el hecho de que los fondos, mayoritariamente, no ejecutan los proyectos sino que adjudican los recursos.

Sin embargo, estas instituciones requieren de personal especializado e instrumentos específicos en tareas como la identificación de la población objetivo para focalizar en los más pobres, o la supervisión de proyectos. Y esto representa costos. En El Salvador, si bien los altos gastos del FIS (superiores a los de la mayoría de los fondos) tenían que ver con la extensión desproporcionada del FIS en relación al pequeño tamaño geográfico del país y al total de recursos que manejaba, también se explicaron por la necesidad de contratar a un número importante de consultores privados especializados para asistirlo en tareas de supervisión de proyectos (Glaessner *et al.*, 1995).

Por otra parte, a veces un número reducido de personal puede dificultar el funcionamiento más que contribuir a una gestión eficiente. El SIMAP de Guyana tuvo que enfrentar una serie de problemas en su funcionamiento debido a las restricciones en el financiamiento de los salarios. La cooperación técnica del BID sólo consideró remunerar a un personal de 12 funcionarios, mientras que el Banco Mundial financió salarios sólo durante el período de preparación de proyectos. De esta forma, el financiamiento externo recibido no le permitió contratar a más de 24 funcionarios con salarios de US\$1.000 por mes. Considerando que además del financiamiento de proyectos, el SIMAP semi-ejecuta varios de ellos, los recursos administrativos parecen ser demasiado limitados, lo que se suma a las dificultades de Guyana en cuanto a la contratación de personal profesional calificado (Glaessner *et al.*, 1995).

Por ello, contar con los recursos suficientes para contratar al personal calificado, es un aspecto a considerar si se quieren aplicar criterios de focalización efectivos.

II. OBJETIVOS

1. Objetivos

El objetivo general de los fondos de inversión es **mitigar la pobreza** a través de la canalización de recursos para el financiamiento de programas y proyectos que atiendan las necesidades básicas de los grupos de población más afectados por el ajuste (pobreza y extrema pobreza). Por esto, los fondos se

⁶ Hacemos notar la diferencia con el caso del FODESAF de Costa Rica. Si bien sus costos administrativos se han mantenido por debajo del 3%, se debe tener en cuenta que las actividades de evaluación, seguimiento, control han sido muy débiles (Seligson *et al.* 1995; p. 92).

definieron como instrumento redistributivo para compensar el ajuste (FSE, Bolivia) o componente social del programa de ajuste estructural (FONCODES, Perú).

El Cuadro 3 se refiere a los objetivos definidos por cada fondo.

Como se mencionó anteriormente, los fondos han ampliado su población objetivo atendiendo no sólo a los afectados por el ajuste. De hecho, se puede apreciar en el Cuadro 3 que los fondos de El Salvador y Nicaragua se dirigieron a compensar los efectos de acontecimientos como guerras civiles. Sin embargo, esto no significa que se hayan propuesto combatir la pobreza estructural, lo que es necesario tener en cuenta para dimensionar sus objetivos y entender los alcances de sus acciones.

Otros objetivos, que tienen relación con las modalidades de trabajo de estos organismos, es el apoyo a los procesos de **descentralización** en función de involucrar en el diseño y ejecución de los proyectos niveles más próximos a la realidad comunal o municipal. En Costa Rica, por ejemplo, el FODESAF, financia programas selectivos, proyectos y servicios sociales desarrollados por las diferentes entidades públicas del Sector Social y las 81 municipalidades existentes en el país, bajo el requisito de que estén aplicando la descentralización municipal a nivel de Consejos Distritales. El SNC de Colombia financia proyectos cuya ejecución sea descentralizada, definiendo la capacidad de las entidades territoriales en la identificación, formulación y ejecución de los proyectos de inversión. El FISE de Ecuador impulsa la descentralización de las acciones tendientes a combatir la pobreza, canalizando la participación y el fortalecimiento de las entidades locales y seccionales.

Ligado a la descentralización, los fondos también han fomentado la participación de las comunidades en la identificación y priorización de sus necesidades en favor de su propio desarrollo. Se busca que en la definición de los cursos de acción incidan los propios destinatarios. Esto adquiere gran importancia teniendo en consideración que, frecuentemente, son los grupos más organizados y no necesariamente los más pobres, quienes han tenido acceso a los programas sociales (Véase Franco, 1996). Las modalidades de asignación de recursos y los ejecutores de los proyectos financiados son algunos de los aspectos en los que se ha concretizado esta participación. Sobre los alcances y límites de ellos se volverá más adelante.

Algunos fondos también se propusieron **fortalecer los organismos relacionados con el sector social** como una manera de mejorar el funcionamiento de instituciones tradicionales del sector social. El FONVIS de Venezuela presta asistencia técnica especializada en el área de programas y proyectos sociales a Organizaciones Gubernamentales o no Gubernamentales, gobernantes y alcaldías, fomentando el desarrollo y utilización de metodologías y sistemas que sustenten la racionalización de los procesos de inversión y gasto social. El FHIS de Honduras, por su parte, procuró fortalecer la red institucional nacional pública y privada, de promoción del desarrollo socioeconómico de los grupos de población menos favorecidos.

Cuadro 3

OBJETIVOS DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País/Fondo	Objetivos
Bolivia, FSE FIS	- Compensar los efectos negativos de las medidas de ajuste generando empleos y/o ingresos temporales para los grupos de menores ingresos del país. - Aliviar la pobreza mejorando cobertura y calidad de la educación, salud y saneamiento básico.
Chile, FOSIS	Financiar proyectos que ayuden a erradicar la pobreza y la marginalidad, a mejorar las condiciones de trabajo y producción de los sectores de menores ingresos.
Colombia, SNC	Apoyar con recursos no-reembolsables del Presupuesto Nacional la financiación de los proyectos en áreas de competencia territorial en las cuales la nación tiene un interés especial.
Costa Rica, FODESAF	Financiar programas, proyectos y servicios de desarrollo social de entidades estatales del sector social para apoyar programas selectivos existentes.
Ecuador, FISE	Financiar proyectos generados de la demanda de la población de áreas rurales y urbano-marginales, que suplan necesidades básicas y complementen programas regulares y especiales del Estado.
El Salvador, FIS	Mitigar la extrema pobreza, resultante de la larga guerra civil y del reducido gasto social, financiando proyectos de infraestructura social y económica que generan elevados niveles de empleo.
Guatemala, FIS	Canalizar recursos en proyectos que promuevan el desarrollo de sectores pobres y extremadamente pobres, principalmente en las áreas rurales. Mejorar salud, nutrición, educación básica y potencial de producir ingresos de los pobres, especialmente comunidades indígenas.
Guyana, SIMAP	Aliviar los efectos negativos de las medidas de ajuste estructural en los grupos más afectados.
Haití, FAES	Financiar proyectos de corto plazo con utilización de mano de obra intensiva para mejorar los estándares de vida de las poblaciones urbanas y rurales más pobres y aumentar su potencial productivo.
Honduras, FHIS (I y II)	Promover el mejoramiento de vida de los grupos en desventaja de las áreas rurales y urbanas adelantando la política de empleo y de desarrollo social del país.
Nicaragua, FIS	Atender las demandas de la población pobre, particularmente la extremadamente pobre, afectada por la situación de guerra y los ajustes estructurales, a través de la generación de empleo que permita satisfacer necesidades básicas.
Panamá, FES	Atender a la población más pobre a través de la creación de empleos, el mejoramiento de la infraestructura económica y social, el aumento de los ingresos de este sector y la satisfacción de sus necesidades básicas.
Perú, FONCODES	Mitigar los efectos de la profunda crisis económica, del ajuste y de las reformas, a través del financiamiento en pequeña escala y de base comunitaria, de inversión social de plazo, con un impacto inmediato en los pobres de los grupos más vulnerables.
Rep. Dominicana, PRO-COMUNIDAD	Financiar las ejecución de proyectos de pequeña escala que contribuyan a elevar la calidad de vida de los grupos de menores ingresos.
Uruguay, FISE	Paliar el costo del ajuste fiscal en la población más pobre, actuando de manera articulada con el conjunto de las políticas sociales.
Venezuela, FONVIS	Canalizar recursos financieros, nacionales e internacionales para programas y proyectos sociales del Gobierno Nacional dirigidos a los grupos en situación de pobreza.

2. Áreas de acción

La mayoría de los fondos invierten en áreas muy similares, dentro de las cuales se pueden distinguir algunas más prioritarias y otras que han cobrado importancia en años más recientes.

Los **proyectos de infraestructura** han sido centrales para gran parte de los fondos de inversión. Tanto para los primeros fondos, el antiguo FSE de Bolivia por ejemplo ⁷, como para los más recientes, PRO-COMUNIDAD de República Dominicana, la construcción de infraestructura ha sido decisiva en casi todas sus actividades. Incluso el nuevo fondo de Belize, SIF, contempla también inversiones en infraestructura (Belize, 1997).

El financiamiento de infraestructura social y económica se ha orientado preferentemente a sectores como salud, saneamiento básico, educación, agua potable, nutrición y vivienda, todos estrechamente relacionados con la atención a necesidades básicas ⁸. No obstante, se debe considerar que en ocasiones los proyectos de infraestructura constituyen una primera etapa de proyectos que requieren una articulación con otros organismos estatales o privados para poder entregar servicios sociales con cierta continuidad a la población pobre.

Una de las razones más importantes para privilegiar proyectos de infraestructura tiene que ver con las posibilidades que ofrecen de generar empleos. El FSE de Bolivia se diseñó como una agencia autónoma que generaría empleos y/o ingresos temporales para los grupos más pobres del país, y por ello determinó como criterio para la aprobación de proyectos de infraestructura que un 60% del financiamiento se destinara a salarios. Incluso en los proyectos de asistencia social se analizaba el porcentaje de empleos generados por mes y los costos respectivos. En Panamá, el FES seleccionaba proyectos intensivos en uso de mano de obra, con tecnología simples, para generar el mayor número de empleos posibles. Se estima que un 50% del costo del proyecto se orientó al pago de remuneraciones ⁹.

⁷ Con el tiempo, el FSE comenzó a dar mayor importancia a la construcción de obras de impacto social, de modo que finalmente la mayoría de los proyectos aprobados estuvieron orientados a la dotación de servicios básicos a la población más pobre. Cerca de un 10% de los proyectos financiados suministraban servicios directos a la población más necesitada (Godínez, 1995). Financió además proyectos en alimentación y nutrición, salud, capacitación y apoyo institucional.

⁸ La infraestructura educativa ha tenido un papel significativo. La inversión en educación del fondo de Perú, por ejemplo, representó 35% del total de la inversión realizada durante el período 1991-1995 (Zacarias, 1996); y el fondo de Nicaragua demostró capacidad de financiar y supervisar la rehabilitación de más escuelas que el Ministerio de Educación, con el mismo nivel de financiamiento. Por otra parte, en Colombia, el SNC cuenta con un fondo específico para financiar este tipo de proyectos, el Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Vial y Urbana, que apoya la construcción, rehabilitación y mantenimiento de vías departamentales y veredales, así como proyectos en áreas urbanas (acueductos, plaza de mercado, tratamiento de basura, malla vial urbana, etc.). Los demás fondos financian proyectos en materia de salud, educación, cultura, recreación, deportes y atención a grupos vulnerables de la población (FIS), y proyectos de inversión para las áreas rurales, dando prioridad a las áreas de economía campesina y comunidades indígenas (Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural-DRI) (Colombia. DNP, 1993).

⁹ Entre 1991 y 1993, por medio de un programa de crédito a la pequeña empresa, el FES logró generar 3.000 empleos permanentes y 28.000 personas-mes de empleos temporales (Glaessner et al., 1995). En Guatemala, el Fondo generó 43.743 meses-empleo de mano de obra local no calificada, 46.029 meses-empleo en la economía nacional al adquirir bienes locales por Q. 76,6 millones, y 89.772 meses-empleo total generados con los 1.750 proyectos aprobados en este período (FIS, 1995). En El Salvador, desde sus inicios, los proyectos del FIS se concentraron emergencialmente en la creación empleo. Los resultados del período 1992-93 muestran que se crearon 38.600 personas-mes de empleo directo y otros 16.800 personas-mes de empleo indirecto, un número significativo de éstos en las áreas más pobres del país (Glaessner et al., 1995).

Aunque este tipo de proyectos han permitido la adjudicación rápida de recursos en proyectos que involucran a un gran número de personas, presentan serias limitaciones.

En primer lugar, considerando que con frecuencia son contratistas privados quienes ejecutan los proyectos de infraestructura, la cantidad de mano de obra que se contrata es determinada por ellos. Esto puede limitar los resultados de los fondos en términos de generación de empleos al no ser ellos quienes establecen la cantidad de trabajadores para cada proyecto. Es lo que ocurrió, por ejemplo, con el FISE de Nicaragua. Durante el primer año de operaciones, el FISE asignó la mayor parte de los recursos a proyectos de pavimentación de calles, con los cuales esperaba tener un impacto significativo en la creación de empleos temporales. Sin embargo, esto no ocurrió debido a que el FISE no limitó o restringió el uso de la maquinaria por parte de las compañías constructoras que ejecutaron estos proyectos. A pesar de ello, el fondo reportó haber generado más de 73.000 personas-mes de empleo durante sus primeros dieciocho meses de operación, la mayoría en empleos de corto plazo en la reparación de escuelas, postas médicas, caminos y sistemas de drenaje (Glaessner et al., 1995).

En segundo lugar, estos proyectos generadores de empleos están dirigidos fundamentalmente a varones, pasando por alto la alta incidencia de mujeres y niños en la población pobre (CEPAL, 1997a). A estos últimos se dirigen mas bien proyectos de asistencia social.

Por último, la naturaleza temporal de los empleos generados es una fuerte limitación al impacto que pueden tener en una estrategia de combate a la pobreza ¹⁰.

De una importancia similar a la infraestructura han sido los **proyectos de asistencia social**. El actual FIS de Bolivia, como institución de largo plazo que combate la pobreza y que orienta la demanda de los grupos más necesitados, siguió financiando proyectos de infraestructura de proyectos, pero ahora en función de mejorar la calidad y cobertura de la Salud, la Educación y el Saneamiento Básico, en áreas geográficas priorizadas por el Ministerio de Desarrollo Humano (50% más pobre de la población). Por ello, los proyectos tienen que ver con la atención primaria de salud, la provisión de agua y saneamiento básico, nutrición, educación básica y capacitación (Camacho, 1994).

El FONCODES de Perú, desde su creación y hasta 1995 puso énfasis en la ejecución de proyectos de infraestructura social y económica, pero también financió proyectos de asistencia social, inscritos dentro del marco de programas temporales de intervención social (suministro de desayunos escolares, paquetes de útiles escolares, paquetes de medicinas, etc.).

En Guyana, las dos áreas de acción del SIMAP, precisamente las mencionadas, infraestructura y servicios sociales, difieren tanto por sus fuentes financieras como por sus ejecutores. En el caso de los proyectos de infraestructura estos son financiados por el BID y los de servicios sociales, por el Banco Mundial. Los primeros son ejecutados por contratistas privados u ONGs, mientras que los proyectos financiados por el Banco Mundial son preparados con el apoyo financiero del SIMAP y ejecutados en cooperación con el Ministerio de Salud. El SIMAP tiene presencia también en la rehabilitación de escuelas primarias y jardines de la infancia, centros de atención diurna y de salud y nutrición, y proyectos de desagüe y caminos.

¹⁰ En este sentido, el informe de CEPAL (1997b) para la subregión norte de América Latina y el Caribe, señala los alcances parciales de fondos como PROCOMUNIDAD en República Dominicana o el FES de Panamá, que se han abocado fundamentalmente a construir infraestructura (obras de saneamiento y construcción de caminos).

Los fondos han financiado también **proyectos de desarrollo productivo**. Estos proyectos se han orientado al apoyo de la microempresa y el sector informal (Belize, Chile, Honduras y Panamá), capacitación profesional (Costa Rica, Guatemala) o el financiamiento de proyectos de inversión productiva (Colombia, Ecuador, Panamá, Perú). Con este tipo de inversiones también se generan empleos productivos, que a diferencia de lo ocurrido con los proyectos en infraestructura, pueden ofrecer expectativas de más largo plazo. El FONCODES de Perú se ha referido a estas inversiones como acciones que hacen posible pasar del alivio a la superación de la pobreza.

De acuerdo a lo afirmado en el Panorama Social 1996 (CEPAL, 1997a), el apoyo a este tipo de proyectos es una tendencia que se manifiesta a medida que la afluencia de recursos se estabiliza y se reducen las inversiones en infraestructura en favor de aumentar los recursos asignados a capacitación de recursos humanos (p. 148).

A objeto de apoyar el **fortalecimiento institucional** de los organismos del sector social, los fondos han desarrollado proyectos tendientes a mejorar la gestión de entidades estatales del sector social. Las inversiones se han dirigido a proyectos de asistencia técnica y capacitación en las áreas de formulación y evaluación de proyectos sociales. Los fondos de Venezuela, Honduras, Bolivia y Ecuador realizan este tipo de inversión.

En años más recientes, han cobrado significación los **proyectos de desarrollo comunitario**. Con ello, los fondos han querido involucrar en las acciones que emprenden a la población objetivo esperando así mejorar la oferta de beneficios y el grado de focalización. Los programas financiados se han dirigido a fomentar la capacidad de las comunidades y grupos organizados para identificar necesidades y formular propuestas de acción. Programas que entreguen a la población objetivo herramientas para acceder a los beneficios, pueden resultar cruciales al tener en consideración las limitaciones de las comunidades más pobres, a quienes los fondos se dirigen, en la formulación de sus propias propuestas. Con programas de este tipo el fondo puede además acrecentar su capacidad de atender con mayores grados de eficiencia las necesidades reales de la población.

El FOSIS de Chile apoya tres programas de este tipo: el Programa de Desarrollo de Capacidades de Localidades Pobres, el Programa de Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Local y el Programa de Formación e Información para la Participación. Este último fortalece la capacidad de liderazgo y gestión de la dirigencia local fomentando la articulación entre organizaciones sociales (Chile, 1997). En Ecuador el FISE se propuso impulsar procesos de auto-apoyo y organización en la comunidad en general, y la participación en la gestión de programas y proyectos por parte de las organizaciones populares, de empresas asociativas y cooperativas, de la empresa privada, de ongs y de entidades locales y seccional descentralizadas. PRO-COMUNIDAD de República Dominicana planteó también la necesidad de establecer y/o mejorar los mecanismos de coordinación y participación de la comunidad y los entes públicos y privados en la solución de las necesidades básicas no atendidas de la población.

La participación se ha promovido además en relación al control y ejecución de los programas y proyectos. En Colombia, se contempló la necesidad de que los municipios y distritos crearan veedurías populares como una forma de vigilar y controlar la ejecución de los proyectos. Y en Perú, los proyectos financiados por el FONCODES son implementados por la población beneficiada a través de los núcleos ejecutores.

Finalmente, también en años recientes, los fondos han incorporado dentro de sus acciones proyectos **medioambientales**.

Como se puede deducir de lo expuesto, seis son las áreas de acción a las que preferentemente se han dirigido los fondos de inversión: Infraestructura Social y Económica, Asistencia Social, Desarrollo Productivo, Apoyo Institucional, Desarrollo Comunitario y Medio Ambiente.

El Cuadro 4 presenta la participación de los fondos en cada una las áreas señaladas.

Cuadro 4

AREAS DE ACCIÓN DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País/fondo	Áreas de Acción					
	Infraestructura soc/económica	Asistencia social	Desarrollo productivo	Apoyo institución	Desarrollo comunitario	Medio ambiente
Argentina, FOPAR	x	-	x	-	x	-
Belize, SIF	x	x	x	-	-	-
Bolivia, FIS	x	x	-	x	-	-
Chile, FOSIS	-	x	x	-	x	-
Colombia, SNC	x	x	x	-	-	-
Costa Rica, FODESAF	-	x	x	-	x	-
Ecuador, FISE	x	x	x	x	-	-
El Salvador, FIS	x	x	-	-	-	x
Guatemala, FIS	x	x	x	-	-	x
Guyana, SIMAP	x	x	-	-	-	-
Haití, FAES	x	s/i	s/i	s/i	s/i	s/i
Honduras, FHIS	x	x	x	x	-	x
Nicaragua, FISE	x	x	-	-	-	x
Panamá, FES	x	x	x	-	-	-
Perú, FONCODES	x	x	x	-	-	-
Rep. Domin., PRO-COMUNIDAD	x	-	-	-	-	x
Uruguay, FISE	-	x	-	-	-	-
Venezuela, FONVIS	x	x	-	x	-	-

s/i: sin información - : el fondo no invierte en esta área

Como se desprende de este cuadro y de lo expuesto al comienzo de este ítem, infraestructura y asistencia social son las áreas de acción más importantes de los fondos de inversión. El peso que ambas áreas tienen en la distribución de los recursos lo confirma. Sobre esta distribución se cuenta con los datos de un grupo de países.

Cuadro 5

PORCENTAJE DE RECURSOS ASIGNADOS A LAS AREAS DE ACCIÓN DE LOS FONDOS
DE INVERSIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País, Fondo, Año	Áreas de Acción					
	1	2	3	4	5	6
Bolivia, FIS (1994-1995)	-	99% ^{a/}	-	1%	-	-
El Salvador, FIS (1995)	-	87%	-	-	-	7% ^{b/}
Honduras, FHIS (1993)	74%	16%	5%	5%	-	-
Nicaragua, FISE (1994)	75%	20%	-	-	-	5%
Panamá, FES (1991-1993)	94%	4%	2%	-	-	-
Perú, FONCODES (1991-1995)	75%	14%	11%	-	-	-

1. Infraestructura Social y Económica. 2. Asistencia Social. 3. Desarrollo Productivo.
4. Apoyo Institucional. 5. Desarrollo Comunitario. 6. Medio Ambiente.

^{a/}: Este porcentaje incluye los recursos destinados a infraestructura en el área de educación, saneamiento básico y salud, pero no ha sido posible distinguirlos del total

^{b/}: El 6% restante, corresponde a un ítem no especificado.

- : El fondo no invierte en esta área

Fuentes: Bolivia: CLAD-CEDAI, 1992; El Salvador : FIS, 1995 citado por Lungo, 1996; Honduras: CLAD-CEDAI, 1992; Nicaragua: FISE, 1994; Panamá: Panamá, 1993; Perú: Zacarías, 1996.

La información expuesta se puede sintetizar en el Cuadro 6.

En relación a esta clara predominancia de algunas áreas para un número significativo de fondos de inversión, interesa plantear algunas interrogantes. Si bien prácticamente todos ellos surgen para paliar los efectos del ajuste estructural y en un momento en que, por este mismo ajuste, se plantea una revisión de los objetivos de las políticas sociales, lo cierto es que los fondos actúan en contextos muy diversos. Tomando en cuenta esta diversidad, las similitudes y predominancias de sus áreas de acción ¿pueden estar reflejando una homogeneización de sus acciones?; ¿en qué medida los fondos de inversión actúan sobre una demanda pre-determinada, coincidente con la oferta de servicios por ellos ofrecidos?

Para corregir o evitar los efectos negativos que estas características pueden producir, parece pertinente la importancia que han adquirido proyectos de desarrollo comunitario y la evaluación de los proyectos financiados, en especial la de tipo costo-impacto. Ambos permitirían acercarse a las necesidades reales de la población y verificar el grado en que ellas han sido atendidas por los fondos de inversión.

Cuadro 6

AREAS DE ACCIÓN PRINCIPALES DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, DE ACUERDO A MONTOS ASIGNADOS

País, Fondo, Año	Area de Acción Principal	% Monto asignado
Bolivia, FIS (1994-95)	Asistencia Social e Infraestructura	99%
El Salvador, FIS (1995)	Asistencia Social	87%
Honduras, FHIS (1993)	Infraestructura	74%
Nicaragua, FISE (1994)	Infraestructura	75%
Panamá, FES (1991-1993)	Infraestructura	94%
Perú, FONCODES (1991-1995)	Infraestructura	75%

3. Población objetivo, criterios de focalización y cobertura

Uno de los criterios de operación más importantes de los fondos de inversión social es la **focalización**, por medio de la cual se busca determinar con la mayor precisión posible la población objetivo a la cual se dirigirán los distintos programas sociales.

Este tema está aún en proceso de desarrollo en la región por lo que presenta varios puntos problemáticos. Algunos de ellos tienen que ver con las dificultades técnicas y económicas de implementar programas focalizados, lo que se hace particularmente difícil cuando los fondos actúan en países en que la mayoría de la población puede ser considerada población objetivo dado su estado de pobreza.

Además, como se mencionó anteriormente (ítem 1.3), se requiere personal técnico capacitado e instrumentos adecuados para determinar esta población, lo cual supone costos que los fondos no siempre están en condiciones de afrontar, en especial cuando ellos asumen un carácter de emergencia. Cuando así sucede, se ha privilegiado la entrega rápida de recursos sacrificando en alguna medida la focalización. Es lo que aconteció con el primer fondo de Bolivia el cual actuó de manera más rápida y con costos operativos menores de los que hubiera tenido que enfrentar de haber sido más selectivo con la población beneficiaria, pero que no fue exitoso en la atención a la población indigente ¹¹. Cuando al sucesor de este fondo, FIS, se le confiere un carácter permanente lo que se buscaba era maximizar la focalización para llegar a los más pobres, y por ello opta por atender a la población pobre en términos de carencia de

¹¹ Un estudio del Banco Mundial precisa que sólo el 10% de los obreros empleados por el FSE en proyectos de construcción estaban desempleados antes de contratarse, y el 90% restante estaban contratados en ese mismo sector. Por ello, el FSE no tuvo un impacto significativo en el desempleo, sino en el aumento de ingresos ya que ese 90%, de no haber sido contratado en un proyecto financiado por el FSE, habría visto disminuidos sus ingresos hasta en 65% (Godínez, 1995).

servicios básicos determinando áreas geográficas con niveles de pobreza. La diferencia de criterios de focalización asumidos por el FIS explica el hecho de que la mayoría de los proyectos heredados del FSE provenían de las áreas geográficas no prioritarias para el FIS, además de ser proyectos poco elaborados¹². A mediados de 1992, el FIS logró que un 60% de los proyectos proviniera de áreas prioritarias, y para 1994 la mayor parte de la demanda del fondo provenía de las áreas de mayor prioridad (Godínez, 1995).

El cuadro siguiente presenta la población objetivo definida por los fondos de inversión, los que como se puede apreciar, han incluido dentro de ella no sólo a la población afectada por el ajuste:

Dentro de la focalización en los sectores pobres y extremadamente pobres con niveles de aislamiento y marginalidad, los fondos han identificando grupos más vulnerables o en riesgo social. Por ejemplo, mujeres gestantes, jefas de hogar, niños desnutridos, lactantes, etc. (en el caso de los fondos de Ecuador, El Salvador, Guatemala y Guyana), jóvenes desempleados (en Chile), indígenas (en Ecuador, Guatemala y Panamá) y ancianos (en Guatemala y Uruguay). Su acción ha comprendido zonas urbanas, sobre todo las urbano-marginales, y zonas rurales, dando algunos especial énfasis a estas últimas (fondos de Haití, Guatemala y Panamá).

Los distintos mecanismos de focalización, generalmente aplicados en forma asociada, pueden dar más énfasis a la atención de grupos poblacionales o áreas geográficas. Entre los mecanismos más utilizados se cuenta la **Línea de Pobreza**, el **índice de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)** y los **Mapas de Pobreza** que combinando distintos indicadores determinan índices de pobreza.

Este último mecanismo, mapas de pobreza, permite intervenir a nivel de unidades territoriales como una forma de abordar la pobreza más multisectorial e integralmente. En Ecuador, Guyana, Honduras, Nicaragua, Perú y República Dominicana se construyen estos mapas a partir de la combinación de indicadores tales como la densidad poblacional, tasas de desnutrición infantil, porcentaje de hogares sin acceso a servicios de agua y a saneamiento básico, y algunas veces ingresos. En Perú, el FONCODES detalla más los indicadores referidos a condiciones de vida y acceso a servicios básicos (porcentaje de hogares hacinados, porcentaje de viviendas con techo precario, porcentaje de viviendas sin red pública de desagüe y porcentaje de vivienda sin alumbrado eléctrico), y agrega indicadores de analfabetismo e inasistencia escolar (Zacarias, 1996).

¹² La mayoría de los proyectos financiados por el FSE se ejecutaron en las áreas más ricas o de pobreza relativa. En buena medida, esta orientación de los proyectos tuvo que ver con las características de la demanda que el FSE logró generar: un 17% de las organizaciones de base en áreas de pobreza demandaron proyectos al FSE, en tanto que el 56% de las solicitudes provinieron de zonas de riqueza relativa (Godínez, 1995).

Cuadro 7

POBLACIÓN OBJETIVO Y CRITERIOS DE FOCALIZACIÓN DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País/fondo	Población objetivo/criterios de focalización
Bolivia, FSE FIS	- Pobres urbanos y rurales afectados en sus ingresos y empleos por la crisis económica, y con salud y nutrición deficientes (población con grados de carencia relativo en términos de ingresos)- Los niveles 1 y 2 de prioridad geográfica, en base a la determinación de áreas geográficas con niveles de pobreza (población pobre en términos de carencia de servicios básicos).
Chile, FOSIS	Comunidades y grupos que viven en situaciones de extrema pobreza y en riesgo social, especialmente jóvenes marginados o en situación irregular; la pobreza en las áreas rurales; y las regiones y localidades con elevados índices de aislamiento, marginalidad y pobreza. Focaliza en unidades territoriales utilizando la encuesta de localidades pobres y el ranking de comunas pobres.
Colombia, SNC	Población pobre y vulnerable, especialmente los municipios pobres y con más necesidades al sistema de cofinanciación. También se dirigen a la población objetivo definida por la Red de Solidaridad Social, RSS.
C.Rica, FODESAF	Población de escasos recursos económicos. La vinculación de FODESAF con el Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP) hace que los criterios en base a los cuales éste último ha definido sus áreas de acción resultan ser también criterios de focalización para el FODESAF.
Ecuador, FISE	Población pobre con un enfoque especial en los grupos vulnerables específicos, mujeres, niños e indígenas. El sistema de focalización se basa en los Mapas de Pobreza, el tipo de proyecto y el tipo de población.
El Salvador, FIS	Población en extrema pobreza, con énfasis en mujeres embarazadas y niños. Utiliza el método de la línea de pobreza para distribuir los recursos por municipios, y NBI para distribuir los recursos por sector.
Guatemala, FIS	Pobres en todas las municipalidades, con excepción de la ciudad de Guatemala. Incluye gran parte de la población rural y la casi totalidad de población indígena. La distribución de los recursos se basa en los índices de pobreza regionales e información de NBI, pero se mantiene el principio de responder ante la demanda de las comunidades.
Guyana, SIMAP	Poblaciones en áreas pobres, en especial mujeres y desnutridos. Se basa en Mapas de Pobreza regional, y en la tasa de mortalidad y desnutrición a nivel de pueblos, especialmente para los proyectos de salud y nutrición.
Haití, FAES	Pobres rurales, particularmente de los Departamentos Norteños que presentan mayor concentración.
Honduras, FHIS	Población extremadamente pobre e indigente. Se utiliza un Mapa Nacional de Pobreza basado en 4 indicadores sociales, que determina el Índice de Pobreza.
Nicaragua, FIS	Población en extrema pobreza. El Mapa de Pobreza clasifica departamentos y municipios de acuerdo a 4 indicadores. Esta orientación geográfica se complementa con una orientación sectorial.
Panamá, FES	Población pobre, críticamente pobre y comunidades indígenas. Se basa en un Índice de pobreza que relaciona el ingreso per cápita en zonas rurales, urbanas y suburbanas al costo de las necesidades básicas.
Perú, FONCODES	Población en extrema pobreza, muy pobre y pobre en zonas rurales y urbano-marginales. Se basa en Mapa de Pobreza construido en base a 8 indicadores. Se elaboran índices de pobreza que determinan 5 niveles de estratos de pobreza.
Rep.Dominic., PRO-COMUNIDAD	Población de bajos ingresos con necesidades básicas insatisfechas, residentes en zonas urbano-marginales y rurales. Se utiliza el Mapa de Pobreza.
Uruguay, FISE	Población en estado de pobreza crítica (prioridad) y en estado de riesgo, identificando los grupos más vulnerables. Los criterios utilizados fueron la NBI y niveles de ingreso.
Venezuela, FONVIS	Población en situación de pobreza.

La suma ponderada de los indicadores seleccionados permite elaborar **índices de pobreza** que determinan distintos niveles o rangos de pobreza. Con este indicador se clasifican regiones, provincias, departamentos, municipios, etc., de acuerdo al grado de pobreza.

En Chile, se utilizan dos instrumentos para identificar las unidades territoriales a intervenir:

- encuesta de localidades pobres, la que indaga tipos de pobreza, tipos de localidades, tipo de actividad económica predominante, desocupación, presencia de organizaciones sociales y otras
- ranking de comunas pobres, que permitió el ordenamiento de las comunas del país según su nivel de pobreza relativa.

Para construir este ranking se elaboró un índice integrado por tres variables: porcentaje comunal de población en extrema pobreza, porcentaje comunal de personas analfabetas y porcentaje comunal de estudiantes de primero básico que requieren alimentación en forma urgente. A partir de este índice se identificaron 77 comunas con niveles críticos de pobreza (Córdoba y Rayo, 1994) ¹³.

En Honduras el FHIS construye su mapa de pobreza en base a los municipios pobres y con población indigente. Estos suman 99 sobre 293 y albergan al 60% de las familias extremadamente pobres del país. La asignación de los recursos sólo se hace a estos municipios, aunque pertenezcan a departamentos que están por encima de esta línea. El FHIS tiene un grupo meta de más de tres millones de pobres, y pretende generar un "impacto masivo focalizado en los pobres" (Zelaya, 1996) ¹⁴.

En Nicaragua, más del 80% de los recursos del FISE han sido comprometidos en proyectos en municipalidades de extrema pobreza. Una evaluación de sus operaciones (Banco Mundial, 1992) demostró una orientación efectiva hacia grupos comunitarios de las zonas más pobres del país, tanto geográficamente como en términos de financiamiento de pequeños proyectos de educación y salud (Glaessner, et al., 1995).

El FONCODES de Perú espera concentrarse a un nivel geográfico más restringido como son los centros poblados. Para ello ha identificado 13.537 centros poblados que albergan a una población meta de 4.5 millones de habitantes (Zacarías, 1996). Junto con este criterio y en coordinación con el resto de sectores vinculados al área social, el FONCODES dará prioridad a la atención de las zonas geográficas de la sierra rural altoandina y de Selva. La población objetivo así definida se encuentra en 1.557 distritos y asentada en 74.352 poblados ¹⁵.

Los mapas de pobreza pueden estar asociados con otros indicadores, como ocurre en Ecuador, donde el FISE focaliza además en función del tipo de proyectos y el tipo de población. Para ello determinó 16 **tipos de proyectos** estableciendo 4 niveles de prioridad. El primer nivel lo ocupan los proyectos de Salud (prevención y capacitación), Nutrición e Higiene, Capacitación al Sector Productivo Organizado y Apoyo Alimentario. Los **tipos de población** se determinaron agrupando a ésta en siete categorías, a las cuales se les asignó prioridad en función de su riesgo o vulnerabilidad. Niños de 0 a 6 años y mujeres embarazadas encabezan las prioridades. Les siguen los niños entre 6 y 12 años de edad, los ancianos y los minusválidos, y por último los hombres y mujeres de 12 a 60 años (Torral, 1993).

¹³ En relación a la cobertura el FOSIS, en 1994 benefició un total de 934.388 personas abarcando a un universo total de 325 comunas (FOSIS, 1994a). El 36.9 de los proyectos aprobados se concentró en las 71 comunas pobres de acción inmediata definidas por el Programa Nacional de superación de la Pobreza, PNSP.

¹⁴ De este grupo, el FHIS ha beneficiado a un total de 2.486.019 personas. El 39% de ellos se agrupan en los nueve departamentos más pobres del país. La distribución de la inversión del FHIS entre 1990 y julio de 1994, de acuerdo a los estratos de pobreza definidos por el índice de pobreza de los municipios fue la siguiente: Muy mal, 19%; Mal 22%; Deficiente, 22%; Regular, 29%; Aceptable, 6%; Varios niveles, 2% (CLAD-CEDAI, 1992).

¹⁵ En los dos primeros años de su funcionamiento atendió al 92% de las 50 provincias más pobres del país (Flores, 1993).

El FES de Panamá elabora un índice de pobreza relacionando el ingreso per cápita en zonas rurales, urbanas y suburbanas con el costo de las necesidades básicas. Durante 1993, el 82% de todos los proyectos y el 73% de todo el financiamiento beneficiaron al 49% de la población clasificada como pobre o muy pobre ¹⁶. Adicionalmente, la mayoría de los proyectos y los fondos han sido dirigidos hacia los pobres de la zonas rurales, incluyendo a los grupos indígenas (Glaessner, et al., 1995).

En Guatemala, si bien la distribución de los recursos se basa en los índices de pobreza regionales e información de NBI, se mantiene el principio fundamental de responder ante la demanda de las comunidades.

Para el trabajo en zonas urbanas o rurales o para determinados proyectos se pueden utilizar criterios de focalización más específicos. Por ejemplo, el FIS de Bolivia eligió para el **área rural** el cantón como unidad de focalización y se utilizaron como indicadores de selección la tasa de mortalidad infantil y el índice de analfabetismo. En cambio en el **área urbana** (ciudades por encima de los 10.000 habitantes), optó por utilizar los rangos de cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica. Se establecieron así 33 distritos prioritarios.

En El Salvador, el FIS utiliza la Línea de Pobreza para distribuir los recursos por municipio, y las NBI para distribuir los recursos por sector. A fines de 1993, los 78 municipios más pobres que contaban con 19% de la población nacional, habían recibido del FIS el 27% de los proyectos y el 24% de los fondos. Hacia agosto de 1995, el 68% de los proyectos y el 63% del monto asignado se habían destinado al área rural (Lungo, 1996).

La focalización del SIMAP de Guyana se basa en mapas de pobreza por región, pero para determinar la localización de los proyectos de salud y nutrición utiliza la tasa de mortalidad y desnutrición a nivel de pueblos. Una reciente evaluación de algunos de los proyectos financiados demostró que alcanzaban, por lo general, a poblaciones de bajos ingresos. Esto es especialmente cierto en el caso de los proyectos concernientes a la rehabilitación de escuelas primarias y jardines de la infancia, centros de atención diurna y de salud y nutrición, así como al programa de nutrición, el que absorbe una proporción sustancial del financiamiento del SIMAP. La mayoría de los proyectos de desagüe y caminos, sin embargo, parecen beneficiar a grupos en condiciones relativamente mejores (Guyana, 1994).

El FODESAF de Costa Rica -que ha hecho una serie de adecuaciones en sus políticas en función de identificar con mayor precisión su población objetivo ¹⁷-, analiza con cada unidad ejecutora su propio sistema de selección de los beneficiarios. Sin embargo, no deja de lado las mediciones básicas de la pobreza como la Línea de Pobreza, o el método de las NBI. Además de estas variables, piensa incorporar las variables e indicadores que califiquen a la población en riesgo de acuerdo con la especificidad de cada programa.

Los distintos mecanismos de focalización que se han reseñado son los utilizados también por los programas sociales de los diversos organismos del sector social con los que algunos fondos de inversión se coordinan. Por ejemplo, el FODESAF de Costa Rica asume los criterios de focalización del PNCP; el SNC de Colombia atiende a la población objetivo definida por la RSS, en base al criterio geográfico y

¹⁶ Durante 1992, el FES de Panamá había aprobado proyectos que beneficiaron directamente a 22.863 personas.

¹⁷ Estas modificaciones se han hecho dentro del proceso generalizado de revisión de los subsidios universales (CEPAL, 1997b).

al método conocido como Sistema de Selección de Beneficiarios-SISBEN, instrumento que facilita la selección técnica, uniforme y equitativa de los beneficiarios de los programas sociales, de acuerdo con su condición socioeconómica particular, representada mediante un indicador resumen de calidad de vida (Yepes y Duarte, 1995). En Chile, la focalización definida por el FOSIS fue la adoptada posteriormente por el Programa Nacional de Superación de la Pobreza PNSP, el que se dirige a las 77 comunas más pobres del país.

El impacto de la acción focalizada de los fondos de inversión es difícil de determinar toda vez que en la medición de los grados de focalización y la cobertura alcanzada, se recurre a una gran heterogeneidad de métodos. En el caso de la **focalización**, ésta se puede referir tanto al porcentaje de proyectos dirigidos a la población objetivo (Chile, El Salvador), al porcentaje de recursos asignados a esta población (Panamá), como al porcentaje de la población pobre atendida, sin especificar si se está remitiendo a proyectos o recursos (Honduras, Nicaragua, Perú). Y en cuanto a los grados de filtración que se producen en la focalización, sólo contamos con una estimación efectuada para los programas del fondo de Costa Rica en dos momentos -1983 y 1992-, que muestra una filtración de alrededor del 30% (Seligson et al., 1995). Por otra parte, en la medición de la **cobertura**, entendida como número de personas beneficiadas por los fondos, se presentan otros inconvenientes. En las cifras totales no siempre se especifica el grado de duplicación de beneficiarios, el que puede alcanzar niveles muy altos. Un ejemplo es Guyana, país en el que el número de beneficiarios del SIMAP supera en más de un millón de personas el número total de población del país ¹⁸. Otro caso es el de Guatemala, en el que el grado de duplicación alcanza al 20%. En consideración a estos antecedentes no ha sido posible establecer comparaciones entre un país y otro en este aspecto.

A pesar de estas dificultades y de los problemas que aún persisten en la región en materia de focalización, lo que parece evidente es la necesidad de encontrar mecanismos que permitan que los proyectos beneficien a la población pobre y hagan posible llegar a un equilibrio entre los costos que compromete la focalización y los recursos que efectivamente llegan a los pobres.

III. FUNCIONAMIENTO

1. Criterios de selección y asignación de recursos

Los fondos de inversión social seleccionan proyectos y asignan recursos de acuerdo a ciertos criterios pre-establecidos por cada uno de ellos.

De manera muy general, estos dicen relación con la correspondencia que deben tener los proyectos a las áreas de interés y líneas de inversión establecidas, y que priorizen la población pobre definida por respectivo fondo de inversión. Las propuestas deben tener relevancia para sus beneficiarios, favoreciendo a un colectivo social significativo, y deben ser la expresión de la necesidad real y voluntad de ejecución de la comunidad. De esta manera, la cartera de proyectos es determinada de acuerdo con las necesidades y solicitudes de las comunidades y de las organizaciones sociales y, solo en casos excepcionales, por los organismos estatales.

¹⁸ La cobertura alcanzada por el SIMAP en 1994 fue de 1.775.158 beneficiarios, en tanto la población total de Guyana es de 715.000 personas aproximadamente (Guyana, 1994).

Los proyectos financiados por los fondos deben permitir la coordinación y complementación con otros programas y acciones que se desarrollen en la localidad, y la institución ejecutora debe cumplir con los requisitos de presentación formal, estar calificada y tener experiencia para proveer el servicio con una adecuada administración de los recursos.

Otros criterios de selección relevantes son los siguientes: los beneficiarios finales deben comprometerse con la operación, mantenimiento y sostenibilidad del proyecto y contribuir con su trabajo, materiales, efectivo o otros recursos (Guatemala, Perú); deben disponer, cuando corresponda, de la posesión legal de los terrenos donde se ejecutan las obras y los proyectos no deben generar impactos adversos al medio ambiente, salvo que al mismo tiempo incorporen las acciones necesarias para su mitigación (Perú, República Dominicana); los materiales utilizados deben ser casi exclusivamente de fabricación nacional para incentivar la producción y el empleo en actividades conexas (Panamá, República Dominicana); y por último, los proyectos deben ser capaces de generar empleo y no sobrepasar un techo máximo estipulado para su costo total ¹⁹.

Las propuestas presentadas, idealmente elaboradas en función de una demanda canalizada y materializada de la propia comunidad y con respaldo técnico de terceros, se reciben a través de concursos públicos. Antes de que sean aprobados y se les asignen recursos deben pasar por una serie de etapas, conocidas como el ciclo de los proyectos ²⁰.

Los fondos también reciben propuestas de organismos religiosos, ONGs, municipalidades y organismos del Estado. Una vez aprobadas, el solicitante pueden designar un ejecutor, con el cual se firma un contrato.

Las principales modalidades para asignar recursos a quienes ejecutarán los proyectos son los que se resumen en el Cuadro 8.

La **adjudicación directa** es aplicada para proyectos con un monto máximo estipulado por cada fondo. En el antiguo FSE de Bolivia este tipo de adjudicación era válida para proyectos de un monto de US\$100.000 como máximo (Wurgaft, 1993). En el caso de Honduras, el FHIS también determina un monto máximo para la aprobación de proyectos por esta vía, luego de lo cual el contrato es firmado entre el FHIS, el solicitante y el ejecutor (elegido por el solicitante).

La convocatoria a **concursos públicos** es utilizada para garantizar amplias oportunidades de acceso. A través de esta modalidad, en Chile se convoca a organizaciones públicas, privadas o no gubernamentales para que presenten proyectos. Por esta modalidad, ellos compiten en concursos abiertos hasta agotar el presupuesto disponible ²¹.

¹⁹ En Perú, no se puede sobrepasar el monto de US\$ 400 mil; en República Dominicana, la inversión total máxima de un proyecto es de US\$250 mil, y el financiamiento con recursos del PROCOMUNIDAD no puede superar los US\$200 mil (República Dominicana, 1993).

²⁰ Este ciclo abarca varias etapas, entre las cuales se puede destacar la promoción de la oferta y actividades de los fondos; la recepción de los proyectos sobre la base de la demanda de los grupos beneficiarios; la evaluación de los proyectos presentados; la aprobación de los que cumplen los requisitos pre-establecidos; el financiamiento de los aprobados; la ejecución, supervisión y seguimiento; y, por último, la evaluación de los proyectos concluidos.

²¹ El antiguo FSE de Bolivia realizaba concursos privados para proyectos de US\$100.000 a US\$250.000 (Wurgaft, 1993), y para los que superaban este monto llamaba a licitaciones públicas (Camacho, 1996)

Cuadro 8

MODALIDADES DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS UTILIZADAS POR LOS
FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País/fondo	Asignación de recursos
Bolivia, FSE	-Adjudicación, directa, concursos privados, licitación pública nacional.
FIS	-Licitaciones o invitaciones públicas a los solicitantes.
Chile, FOSIS	Concursos públicos nacionales y regionales, licitaciones, convenios y selección directa.
Colombia, SNC	Los proyectos son presentados por departamentos y municipios. Los proyectos de origen municipal se presentan al departamento, los de origen departamental o distrital son remitidos al respectivo fondo y los de las áreas metropolitanas cumplirán los trámites establecidos para los municipios.
C.Rica, FODESAF	El Fondo puede financiar transferencias en dinero o especies, servicios sociales específicos, obras de infraestructura, construcción de viviendas y fondos para créditos.
El Salvador, FIS	Contratación directa.
Honduras, FHIS (I y II)	Adjudicación directa, licitación privada y licitación pública.
Nicaragua, FIS	Contratación directa, concurso de precios y licitación pública.
Perú, FONCODES	Financiamiento directo a núcleos de ejecutores. Financiamiento a proyectos especiales de instituciones privadas o públicas.

Las **licitaciones o invitaciones públicas** requieren mayor cantidad de tiempo y condicionan la demanda, pues los proyectos deben cumplir con especificaciones técnicas y planos finales para poder ser licitados y adjudicados. Esta modalidad es obligatoria para proyectos sobre los que también los fondos fijan un determinado monto. En Bolivia, el FIS está obligado a demandar esta modalidad a sus solicitantes. En el caso de Nicaragua, el rango para esta modalidad de asignación va de los US\$ 150.001 a los US\$500.000 (FISE, 1994). En Chile se convoca a presentar propuestas un pre-diseño.

También en Chile, el FOSIS recurre a **convenios** para acordar planes de trabajo con algún organismo, sin que medie una convocatoria o alguna competencia entre interesados; y al sistema de **selección directa**, en el que los beneficiarios son seleccionados por los funcionarios del fondo en base a antecedentes de algún diagnóstico.

La **contratación directa** es utilizada por los fondos de El Salvador y Nicaragua. En el primero, todos los proyectos de infraestructura deben ser ejecutados por contratistas privados y se ha permitido la contratación directa de los que tienen un costo de hasta US\$ 60.000 (Glaessner et al., 1995). En Nicaragua, se elige esta modalidad cuando el monto de la obra no excede los US\$50.000 y el solicitante escoge al ejecutor (FISE, 1994).

En el sistema de **concurso de precios** utilizado en Nicaragua, el solicitante invita a participar a un mínimo de tres ejecutores para que hagan sus ofertas y los montos de las obras están en el rango de US\$ 50.001 y los US\$150.000 (FISE, 1994).

Por último, los propios beneficiarios pueden ser los ejecutores de un proyecto, como es el caso de Perú, donde éstos deben organizarse en **núcleos de ejecutores** para acceder al financiamiento del FONCODES, núcleos que pueden ser integrados por cualquier grupo organizado, tenga o no existencia legal. Sin embargo, el fondo toma en consideración las dificultades de segmentos de la población para formular directamente sus demandas, y por ello permite que el núcleo ejecutor presente y ejecute proyectos en su propio beneficio. En este contexto, ONGs, iglesias o municipalidades pueden gestionar proyectos para beneficiar precisamente a estas poblaciones cuya capacidad de organizar su propia demanda es incipiente. Por otra parte, existen Proyectos Especiales que por su naturaleza, envergadura, cobertura e impacto, no son generados directamente por la población sino por la iniciativa de instituciones privadas o públicas.

Las consideraciones tomadas por el FONCODES son aplicables al conjunto de los fondos que contemplan asignar recursos directamente a los beneficiarios y financiar propuestas basadas en la misma comunidad. Para estimular la participación de las comunidades, los fondos deben asistirlos técnicamente y así evitar que los muy pobres o indigentes, con escasa capacidad para elaborar o traducir sus propias demandas en el lenguaje de los proyectos, queden fuera del ámbito de acción de los fondos ²².

En este sentido, el papel que ocupan instituciones como ONGs, organismos privados, etc., es muy significativo. Sin embargo, pueden generarse otros problemas. La "especialización sesgada" que ellas desarrollan en cuanto a los requisitos de aprobación (lenguaje, definición de objetivos, etc.) y las metodologías de intervención, no siempre va acompañada de un real contacto con la comunidad. Más que las demandas de la población, se conoce la oferta de los fondos, situación que puede provocar una suerte de predeterminación de la demanda en función de una oferta bastante definida (como se puede apreciar en el ítem 2.2, las áreas de acción de los fondos son muy similares), lo que termina homogeneizando las verdaderas necesidades de la población en función de lograr la aprobación de los proyectos.

2. Ejecutores

Los fondos de inversión actúan básicamente como intermediarios entre los agentes financiadores y los ejecutores, financiando, evaluando y supervisando los proyectos.

De manera general, los ejecutores son organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, públicas o privadas, entre las que se encuentran organizaciones de nivel local y de base comunitaria, municipios, universidades, personas naturales, organizaciones sin fines de lucro, iglesias y asociaciones de caridad.

²² Sobre este aspecto, Siri señala que "no se ha hecho suficiente hincapié en el desarrollo de la comunidad y en la autosuficiencia", requisitos a su juicio indispensables para una verdadera solución. Por ello, muchas de las contribuciones de los fondos han solido convertirse en "un abierto padrinazgo" (Siri, 1996; p. 75).

Los ejecutores son en su mayoría entidades del **sector privado**, incluyendo tanto a ONGs, Iglesias como contratistas. En Nicaragua por ejemplo, los proyectos fueron ejecutados por cientos de contratistas, muchos de los cuales eran pequeñas empresas que por primera vez desempeñaban obras financiadas por agencias gubernamentales.

El FSE de Panamá tiene algunas restricciones en relación a las instituciones a las que puede asignar recursos por problemas legales relativos a su constitución ²³. Por ello, se ha visto forzado a trabajar solamente con organizaciones sin fines de lucro como **ONGs, iglesias, organizaciones de base comunitaria y asociaciones de caridad**, a las que el gobierno permite recibir fondos públicos. Hasta el momento, estas instituciones han auspiciado casi todos los proyectos financiados.

En varios casos, la propia comunidad puede ser ejecutora de los proyectos (Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, Guyana, Panamá, Perú). En el caso de Argentina y Perú, se deben constituir **Núcleos de Beneficiarios o Núcleos Ejecutores**, respectivamente, para asumir esta responsabilidad (recibir y administrar los recursos).

Organismos gubernamentales también pueden ejecutar proyectos apoyados por los fondos de inversión. En el SIMAP de Guyana, por ejemplo, los proyectos financiados por el Banco Mundial son ejecutados en cooperación con el Ministerio de Salud, en tanto los proyectos financiados por el BID son ejecutados por contratistas privados u ONGs.

Otras entidades territoriales pueden ejecutar proyectos. En el marco del Sistema Nacional de Cofinanciación de Colombia, las **entidades territoriales** son responsables de la ejecución de los proyectos que sean objeto de cofinanciación, con exclusión de otros organismos, dependencias y entidades nacionales competentes en el respectivo sector.

3. Mecanismos de evaluación

La evaluación y seguimiento de los programas sociales, es un tema que cada vez gana más terreno en la región, pudiendo observarse una tendencia de racionalización del tema. De hecho las agencias financiadoras cada vez más condicionan la entrega de recursos a la exigencia de evaluar con metodologías que tomen en cuenta el impacto sobre la población destinataria.

²³ El Decreto Presidencial que fundamenta la creación del fondo, no tiene la fuerza de una ley pues no fue emitido por el Congreso. Por ello, el fondo está sujeto a un seguimiento constante por parte de la Oficina General del Contralor, siendo éste quien fija realmente las políticas operativas del FES, independientemente de sus decisiones. A fin de evitar el sistema burocrático de contratación gubernamental, el FES se limitó a trabajar sólo con las instituciones señaladas.

Cuadro 9

INSTITUCIONES EJECUTORAS DE LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País/fondo	Ejecutores
Argentina, FOPAR	Pequeños contratistas locales y la propia comunidad a través de los Núcleos de Beneficiarios
Bolivia, FSE FIS	- Contratistas del Sector Privado - Instituciones de gobierno, organizaciones privadas y ONGs
Chile, FOSIS	Comunidad, Organizaciones Sociales, Agencias Ministeriales, Municipalidades, Universidades e Institutos, ONGs y Personas Naturales
Colombia, SNC	Entidades Territoriales (municipalidades, departamentos y distritos)
C.Rica, FODESAF	Instituciones Estatales del Sector Social y Municipalidades
Ecuador, FISE	Entidades o Contratistas del Sector Privado
El Salvador, FIS	Grupos Comunitarios, ONGs, Entidades Autónomas, Alcaldías y Gobierno Central
Guatemala, FIS	Municipalidades, ONGs y Grupos Comunitarios
Guyana, SIMAP	Ministerio de Salud, Administración regional y municipal, ONGs, Grupos comunitarios y Contratistas Privados
Haití, FAES	Contratistas Privados
Honduras, FHS (I y II)	Ingenieros Independientes, ONGs, Empresas Constructoras, Alcaldías
Nicaragua, FIS	ONGs y Contratistas Privados
Panamá, FES	ONGs, Iglesias, Asociaciones de Caridad y Organizaciones Comunitarias
Perú, FONCODES	Núcleos Ejecutores organizados por los propios beneficiarios
Rep.Dominicana, PRO-COMUNIDAD	Contratistas (personas naturales o jurídicas)
Uruguay, FISE	Organismos públicos o privados.
Venezuela, FONVIS	ONGs, Entidades Gubernamentales y Organizaciones de Nivel Local

En base al material analizado, se puede decir que gran parte de los fondos reconocen la importancia de controlar y evaluar los programas y la necesidad de mejorar los instrumentos que utilizan para ello. Sin embargo, en este proceso lento pero en avance, se presentan algunas dificultades. Una de ellas tienen que ver con que si bien en muchos fondos se habla de monitoreo²⁴ y evaluación, bajo estos nombres están entendiendo procesos distintos y por ende, adoptan también metodologías heterogéneas. De estas últimas, las más usadas son el monitoreo (seguimiento, supervisión y control) y las evaluaciones ex-ante y ex-post.

²⁴ El monitoreo consiste en un examen continuo o periódico que efectúa la administración durante la etapa de operación del proyecto. Tiene por objetivo controlar el cumplimiento de los plazos en la ejecución de los productos y actividades programadas, así como la provisión de insumos para determinar si ellos fueron entregados en los tiempos, cantidades, calidad y precios previstos (PROPOSAL, 1995).

Como se puede observar en el Cuadro 10, algunos fondos sólo realizan evaluaciones de tipo ex-ante y/o ex-post. Una cantidad significativa de fondos, además de las evaluaciones ex-ante y ex-post hacen el monitoreo. De otra parte, son pocos los fondos que realizan evaluaciones de impacto.

Desde el punto de vista de quien realiza la evaluación se puede decir que son muy variadas las modalidades empleadas por los fondos. Algunos de ellos cuentan con formas de control social sobre la ejecución de los proyectos y evaluaciones realizadas por las comunidades beneficiarias; otros mantienen evaluadores internos, externos o consultores privados.

El fondo de El Salvador aplica procedimientos de evaluación ex-ante automatizado y con utilización de indicadores sociales, económicos y técnicos. Hay una carencia de evaluaciones de impacto de los proyectos ejecutados y se considera muy difícil evaluar en profundidad los costos unitarios de los bienes y servicios ofrecidos y los costos administrativos, por la deficiencia de la información disponible.

En Panamá, la evaluación ex-ante permite escoger la mejor alternativa y realizar la aprobación para otorgar el financiamiento. La de tipo ex-post es realizada por la comunidad y el FES, como ente fiscalizador del proyecto encargado de la sostenibilidad del mismo una vez concluido.

En el SNC de Colombia, a lo largo del proceso de ejecución de los proyectos, los fondos de cofinanciación hacen el seguimiento de los proyectos y de los programas en conjunto con departamentos y distritos. Por su parte, los municipios y distritos deben crear veedurías populares u otras formas de control social sobre la ejecución de los proyectos.

En el FONCODES de Perú la evaluación ex-ante comprende varias etapas y es ejecutada por un evaluador externo. Tiene por finalidad completar y verificar en terreno la información socioeconómica presentada en las solicitudes de financiamiento, y analizar dicha información a través de su registro en una Ficha de Evaluación Socioeconómica. El control y seguimiento de los proyectos en ejecución está a cargo de FONCODES, quien contrata a supervisores externos. Y la evaluación ex-post, que analiza el impacto de los proyectos, la realiza el fondo a través de la contratación de estudios y es elaborada sobre la base de una muestra de proyectos.

El FHIS de Honduras incluye el monitoreo y las evaluaciones de tipo ex-ante y ex-post de los programas. La Dirección de Proyectos estableció en 1990 un sistema regionalizado de evaluación y control de costos para los proyectos, a fin de lograr igualdad de condiciones de financiamiento, fijar el porcentaje máximo de utilidades para las entidades ejecutoras, fijar el valor del salario de la mano de obra, optimizar la asignación de recursos y mantener actualizados los costos de los insumos de los proyectos. Antes de la aprobación de un proyecto, el FHIS trata de certificar a través de un mecanismo de coordinación inter-institucional la consistencia de un proyecto para con las políticas sectoriales. Sin embargo, este mecanismo no ha sido una garantía suficiente. Por ello, desde su inicio se ha financiado el establecimiento de comités de mantenimiento para los proyectos, los que han alcanzado un éxito considerable en el mantenimiento local de los sistemas de agua potable y de saneamiento básico a través de los Consejos Comunitarios.

Para el seguimiento de los proyectos el FHIS establece que las entidades solicitantes y/o beneficiarias deben nombrar a una tercera entidad como supervisora de cada proyecto, las que tendrán la absoluta responsabilidad sobre la correcta ejecución del mismo. Para el control físico de los proyectos se cuenta con un sistema computarizado de registro y control que brinda información acerca de treinta y seis datos básicos por cada proyecto. Además, el FHIS de Honduras cuenta con un sistema para la evaluación del funcionamiento institucional compuesto por el Sistema de Información Gerencial, Sistema de Información Geográfico Social e Indicadores de Gestión (tendencias de la inversión).

Cuadro 10

SISTEMAS DE EVALUACIÓN UTILIZADOS POR LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

País/fondo	Sistema de evaluación
Bolivia, FSE FIS	-Ex-ante, seguimiento físico-financiero de ejecución de proyectos. -Evaluación ex-ante, sistema de seguimiento y sistema de supervisión, evaluación de impacto en proceso.
Chile, FOSIS	Ex-ante, orientación y control, seguimiento y evaluación ex-post.
Colombia, SNC	Hay un seguimiento por parte de los Departamentos y Distritos. A nivel municipal y distrital, deben crearse veedurías populares para el control social sobre la ejecución de los proyectos.
Ecuador, FISE	Ex-ante, seguimiento y supervisión y evaluación ex-post. Esta última estará a cargo de una consultora privada
El Salvador, FIS	Ex-ante, aplicando procedimientos de evaluación automatizados y utilización de indicadores sociales, económicos y técnicos. No hay evaluación de impacto.
Guatemala, FIS	Cuenta con un Manual de Evaluación y entre los procedimientos obligatorios están la eficacia, las análisis de costo-impacto y costo-eficiencia, ambas de tipo ex-ante y ex-post.
Guyana, SIMAP	Ex-post.
Honduras, FHIS (I y II)	Evaluación, control físico y de costo para los proyectos (sistema computarizado, sistema regionalizado y entidad supervisora). Evaluación ex-post y de funcionamiento institucional.
Nicaragua, FIS	Control de la Contraloría General de la República y del propio Fondo a través de tres tipos de Auditorías adicionales: Interna, Externa de Estados Financieros y Procedimientos y Externa Concurrente de Proyectos. Evaluación de Impacto.
Panamá, FES	Ex-ante y Ex-post.
Perú, FONCODES	Ex-ante, ex-post y control y seguimiento de los proyectos en ejecución a través de supervisores externos.
Rep.Dominicana, PRO- COMUNIDAD	Costo-beneficio, seguimiento y control y evaluación de impacto.
Venezuela, FONVIS	Ex-ante.

Otras metodologías empleadas en el seguimiento de los proyectos y la evaluación ex-post son: evaluación individual (entrevistas o encuestas de beneficiarios directos e indirectos) y participativa (consulta en talleres comunitarios); análisis de componentes (logros que se obtengan en cada proyecto) y de muestras (selección de una muestra de los proyectos implementados y ejecutados a nivel nacional).

En el actual FIS de Bolivia, la metodología de evaluación debe adecuarse a los procesos de planificación participativa. Esto supone que los objetivos perseguidos por la evaluación social están implícitos en las formas de organización de las comunidades campesinas y en los planes y programas de desarrollo de las comunidades organizadas. Por esta razón, el sistema de evaluación está orientado al aspecto social, técnico, financiero, institucional y de impacto ambiental. El proceso de evaluación tiene por objetivo determinar el grado y capacidad organizativa instalada en las comunidades y los niveles de participación; analizar las posibilidades reales, condiciones y alternativas técnicas de implementación de proyectos; determinar la capacidad de la institución solicitante para llevar a cabo un proyecto y garantizar su sostenibilidad después de terminado el financiamiento; determinar los daños y beneficios de las condiciones ambientales que puedan suscitarse; y, recomendar las medidas de prevención, mitigación y/o compensación de las acciones que produzcan efectos negativos ²⁵.

El sistema de seguimiento controla la implementación y ejecución de las actividades planificadas en función de los objetivos y metas propuestas en los proyectos, y el sistema de supervisión está encargado del control de calidad o efectividad de un proyecto. Más recientemente, el FIS ha asumido la evaluación de los resultados de los programas que financia. En 1997 contará con el informe de evaluación de impacto, efectuado por consultores y asesores externos, que permitirá conocer el resultado y efectividad de sus intervenciones en las comunidades beneficiarias. Se contará, además, con evaluaciones internas efectuadas por personal propio capacitado que explican las tendencias de los programas y sus resultados.

En el FOSIS de Chile se hace la evaluación ex-ante de las propuestas presentadas en cada región del país. Una vez aprobados los proyectos, cada uno de ellos tiene un Supervisor FOSIS que cumple una labor de orientación y control. Además, un equipo *ad hoc* realiza la auditoría de resultados y cuentas. Por otra parte, los programas son sometidos a una tarea de seguimiento sobre la marcha y evaluación de los resultados.

A partir de 1994, el FOSIS inicia un proceso de fortalecimiento institucional, dentro del cual la evaluación del impacto de los programas y proyectos comienza a cobrar mayor importancia. El modelo utilizado se basa en el Marco Lógico y se privilegia en esta evaluación los contenidos cualitativos. El impacto de cada proyecto se caracteriza según cuatro variables: dirección o signo del impacto; la(s) unidad(es) social(es) en que se manifiesta(n) el impacto; manifestaciones o nivel de impacto; características de los beneficiarios.

²⁵ En el antiguo FSE, la Dirección de Evaluación era la encargada de efectuar el análisis ex-ante de las propuestas presentadas, analizando los costos y controlando el cumplimiento de los criterios que guiaban las acciones generación de empleos); y la Dirección de Gestión hacía un seguimiento físico-financiero de la ejecución de los proyectos.

IV. FINANCIAMIENTO

1. Presupuesto / fuentes de Financiamiento

Como primera constatación en relación al presupuesto de los fondos de inversión, se puede afirmar que los montos de recursos que ellos administran varían mucho de un país a otro.

Para determinar el monto de dichos recursos se ha recurrido a distintos tipos de fuentes de información, las cuales varían en relación a los años para los cuales disponen de datos. A pesar de que esto dificulta la comparación entre los países, se hizo un esfuerzo de sistematización y homogeneización que permitiera algún grado de comparación entre los fondos de los distintos países. De acuerdo con la metodología empleada se obtuvo un promedio anual de recursos administrados por los fondos. (Ver Cuadro 11).

Las cifras que se presentan, aunque dan una idea de la magnitud de los recursos manejados por los fondos, no permiten dimensionar su impacto sobre la población pobre.

Sobre este punto, algunos autores han señalado el reducido impacto de los fondos sobre esta población debido a sus limitados recursos (CEPAL, 1997a). Siri (1996), por ejemplo, estima en 20 a 30 millones de dólares al año las cifras desembolsadas por los fondos, lo cual representa, para los fondos más importantes y en el período de máxima actividad, alrededor de 10 dólares anuales por cada persona pobre. "Aunque no son insignificantes, estas sumas ni siquiera bastan para contrarrestar la reducción del gasto per cápita en los sectores sociales que se ha registrado en muchos países en el último decenio, ni para compensar a la clase obrera por el descenso de los salarios reales" (p. 74). En relación a las principales fuentes de financiamiento de los fondos, se encuentran los aportes externos, el aporte público nacional y el aporte de los beneficiarios ²⁶, los que se ven en detalle en el Cuadro 12.

En el Cuadro 12 se puede notar que casi todos los fondos reciben aportes del gobierno, exceptuando sólo dos casos, Haití y Venezuela. Un grupo importante de fondos (8) se encuentran en un rango de aporte estatal que va desde un 4% como mínimo (Guyana) a un máximo de 14%. Por ejemplo, en Guatemala los recursos públicos aportados alcanzan un 8% del Presupuesto General de la Nación para 1994, lo que equivale aproximadamente a US\$ 8 millones; y como parte de un acuerdo con el Banco Mundial, el Gobierno de la República se comprometió a un aporte mínimo de US\$ 11,3 millones para los próximos tres años. El FHIS de Honduras (con un 13%) cuenta con aportaciones transferidas por el gobierno central y, en ciertos casos, con la administración del subsidio municipal que otorga el Poder Ejecutivo.

²⁶ La reconversión de deuda externa constituye otra fuente de financiamiento de los fondos de inversión social. Sin embargo, no se dispone de datos contabilizados sobre la importancia de este tipo de aporte al funcionamiento de los fondos.

Cuadro 11

FUENTES DE FINANCIAMIENTO, PRESUPUESTO Y PROMEDIO ANUAL DE RECURSOS ADMINISTRADOS POR LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN BASE A LOS AÑOS INDICADOS

País/fondo	Fuentes de financiamiento/ presupuesto	Promedio anual (US\$ millones)
Bolivia, FSE FIS	Monto de recursos (*) (US\$ millones) Cooperación externa 172 Gobierno 26 Total 198 -Plan de Financiamiento 1994-97 (US\$ millones) Cooperación externa 95 Gobierno 19 Beneficiarios 23 Total 137	(**) 34.2
Chile, FOSIS <u>a/</u>	Ingresos 1991-94 (US\$ millones) Aporte fiscal 70.1 Min. Trabajo 21.1 Coop. Externa 36.2 Otros 8.8 Total 136.2	34.1
C.Rica, FODESAF <u>b/</u>	Recursos asignados 1995 (US\$ millones) FODESAF 236.0 Entidades ejecutoras 36.4 Comunidad 3.0 Otros 3.0 Total 278.4	278.0
Ecuador, FISE	Plan de Financiamiento 1993-97 (US\$ millones) Externo 86 Gobierno 12 Beneficiarios 22 Total 120	24.0
El Salvador, FIS	Plan de Financiamiento 1993-95 (US\$ millones) Externo 72 Gobierno 7 Beneficiarios 9 Total 88	29.0
Guatemala, FIS	Monto de recursos (*) (US\$ millones) Externo 57 Gobierno 11 Beneficiarios 12 Total 80	(**)
Guyana, SIMAP	Monto de recursos (*) (US\$ millones) Externo 13.3 Gobierno 0.6 Beneficiarios 0.6 Total 14.5	(**)
Haití, FAES	Monto de recursos (*) (US\$ millones) Externo 21.5 Beneficiarios 2.1 Total 23.6	(**)

País, Fondo	Fuentes de Financiamiento/ Presupuesto	Promedio anual (U\$ millones)
Honduras, FHIS (I y II)	Plan de Financiamiento 1992-94 (US\$ millones) Externo 55.3 Gobierno 8.9 Beneficiarios 3.3 Total 67.5	22.5
Nicaragua, FIS	Plan de Financiamiento 1994-95 (US\$ millones) Externo 58.5 Gobierno 6.1 Beneficiarios 3.4 Total 68.0	17.0
Panamá, FES	Monto de recursos (*) (US\$ millones) Externo 20.0 Gobierno 12.2 Total 32.2	(**)
Perú, FONCODES	Plan de Financiamiento 1993-95 (US\$ millones) Externo 252.5 Gobierno 198.0 Beneficiarios 44.5 Total 495.0	165.0
Rep. Dominicana, PRO-COMUNIDAD <u>c/</u>	Plan de Financiamiento 1993-98 (US\$ millones) BID 30.0 Gobierno 3.3 Total 33.3	5.5
Venezuela, FONVIS	Plan de Financiamiento 1991-94 (US\$ millones) Progr. Desarr. Soc. - BM 100 PROINSOL-BID 300 Total 400	100.0

Fuente: Glaessner et al., 1995.

a/ FOSIS, 1994b

b/ FODESAF citado por Seligson et al.

c/ Información proporcionada por funcionario de PRO-COMUNIDAD

(*) No es posible determinar a que años se refieren

(**) No es posible calcular el promedio anual

Otro grupo lo constituyen países en el que dicho aporte es mucho más alto. En Perú representa un 40% y en Panamá el 38%.

Y finalmente, en Costa Rica y Chile el aporte estatal resulta decisivo. En el primero de ellos, el FODESAF se financia con recursos internos adicionales creados a través de una reforma presupuestaria: 5% de recargo sobre la planilla de las empresas y 20% del impuesto general sobre las ventas. Los ingresos del fondo por concepto de recargo de planilla son predominantes, llegando a representar para 1993 el 56,5%. En el período 1984-1996 el volumen de recursos manejados por el FODESAF representó un promedio de 2.3% del PIB. Y en Chile, el FOSIS aun cuando estaba facultado para captar recursos externos, se concibió como un organismo que funcionaría en base a los aportes presupuestarios anuales regulares. El primer año de operaciones funcionó con recursos externos, pero ya en el año siguiente recibió el primer aporte público. Esta importancia proporcional del aporte fiscal y del Ministerio del Trabajo fue aumentando, hasta el punto que para 1994 no quedaban recursos provenientes de donaciones externas y todos los recursos externos pasaron a formar parte del presupuesto de la institución.

Cuadro 12

PORCENTAJE DE LOS APORTES DEL GOBIERNO, LA COOPERACIÓN EXTERNA Y LOS
BENEFICIARIOS EN LOS RECURSOS ADMINISTRADOS POR LOS FONDOS DE
INVERSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EN LOS AÑOS
INDICADOS

País/fondo/año	Aporte del gobierno	Cooperación externa	Aporte de los beneficiarios	Otros aportes
Bolivia (FIS), 1994-97	14	69	17	0
Chile (FOSIS), 1991-94	66	27	(b)	7
Costa Rica (FODESAF), 1995 (a)	85	0	1	13
Ecuador (FISE), 1993-97	10	72	18	0
El Salvador (FIS), 1993-95	8	82	10	0
Guatemala (FIS)	14	71	15	0
Guyana (SIMAP)	4	92	4	0
Haití (FAES)	0	91	9	0
Honduras (FHIS), 1992-94	13	82	5	0
Nicaragua (FISE), 1992-95	9	86	5	0
Panamá (FES)	38	62	0	0
Perú (FONCODES), 1993-95	40	51	9	0
República Dominicana (PRO-COMUNIDAD), 1993-98 (c)	10	90	0	0
Venezuela (FONVIS), 1991-94	0	100	0	0

Fuente: Glaessner et al., 1995.

a/ FODESAF citado por Seligson et al.

b/ En Chile el FOSIS contempla el aporte de los beneficiarios. Sin embargo, no se cuenta con la cifra correspondiente para este fondo.

c/ Información proporcionada por funcionario de PRO-COMUNIDAD

Este tipo de financiamiento les otorga características distintas a las del resto de fondos, ya que los recursos no tienen un carácter de excepcionalidad y temporalidad, posibilitando que sus acciones sean más estables y sostenidas en el tiempo.

En relación al **aporte externo**, este ha tenido una importancia crucial para casi todos los fondos de inversión social, los que han resultado ser vías adecuadas para convertir este financiamiento en proyectos concretos. Los organismos financiadores como el Banco Mundial, el BID, USAID y el PNUD no sólo han apoyado financieramente a estas instituciones sino que además han sido sus promotores

técnicos, cumpliendo una función catalizadora en la creación y la orientación de los fondos de inversión social y en el suministro de recursos para su funcionamiento. La cooperación que han prestado no ha sido de carácter comercial, ya que por lo general, "el financiamiento otorgado por los bancos internacionales de desarrollo ha adoptado la forma de préstamos en condiciones de favor, mientras que la cooperación prestada por los países donantes y por los organismos de las Naciones Unidas ha consistido principalmente en subvenciones" (Siri, 1996; p. 72).

De los catorce fondos analizados, excluyendo los de Chile y Costa Rica por las razones señaladas anteriormente, el aporte externo alcanza un mínimo de 51% (Perú) y un máximo de 100% (Venezuela).

En Guyana el financiamiento se hace de manera combinada: el financiamiento de proyectos típicos de un fondo social y el financiamiento de programas regulares de gobierno, los que pueden ser parte de las operaciones de préstamo de cualquier sector. Los proyectos de infraestructura son financiados por el BID, y los de servicios sociales por el Banco Mundial.

El fondo de República Dominicana cuenta con préstamos que se concertan con organismos e instituciones internacionales de financiamiento y recursos obtenidos por convenios internacionales con el aval del gobierno nacional.

El FHIS de Honduras cuenta con contribuciones no reembolsables otorgadas por organismos extranjeros o internacionales, créditos blandos externos avalados por el gobierno con previa aprobación por el Congreso Nacional y condonación de deuda externa.

En el FIS de Guatemala los recursos externos son de tipo reembolsable y fueron concedidos al país en forma de créditos y en calidad de donación.

La preponderancia de este tipo de aportes se ha considerada como una gran ventaja de los fondos de inversión ya que les permitiría una mayor agilidad en sus operaciones en relación a otros organismos de gobierno. El FISE de Ecuador es de esta opinión. El fondo, que comenzó en 1993 con un capital semilla de US\$4.5 millones y que contempla el manejo de US\$ 120 millones para el período 1993-97, espera que su funcionamiento dependa casi exclusivamente del financiamiento internacional por la ventajas comparativas ²⁷.

La **cofinanciación o aporte de los beneficiarios** persigue no sólo obtener recursos complementarios sino que además comprometer de manera más efectiva a la propia comunidad beneficiaria. Este tipo de procedimientos tiene en cuenta el criterio subyacente de que 'lo que no cuesta, no es valorizado por quién lo recibe'. El riesgo que esto puede representar en cuanto a la marginación de los más pobres que no están en condiciones de asumir responsabilidades financieras, "puede ser evitado si se establecen los incentivos adecuados" (Larrañaga, 1994 y Lehmann, 1994 citado por Franco, 1996).

El porcentaje máximo de cofinanciación entre los fondos analizados es aún bajo en términos relativos. En Ecuador, Bolivia y Guatemala es donde tiene más peso, con porcentajes que varían entre un

²⁷ Sobre este financiamiento predominantemente extranjero de varios fondos de inversión, Karin Stahl (1994) afirma que contribuye a una "desnacionalización" de la política social estatal. Entre sus efectos, la autora señala que exige a los países de la necesidad de redistribuir progresivamente la renta nacional, y más bien "compensan una política que ha hecho aumentar la concentración de los ingresos" (p. 57).

15% y un 18%. En el resto, por lo menos para siete fondos este aporte no pasa de un 5%. Por ello, una de las metas es aumentar cada vez más el aporte de los destinatarios de los proyectos, ya sea en dinero o en trabajo. Con ello se trata no sólo de disminuir costos sino principalmente, fortalecer la participación comunitaria haciendo que los beneficiarios se sientan más responsables del destino de los proyectos.

Dentro de los países en que la cofinanciación tiene más peso, Bolivia definió como política institucional que los municipios participen en el financiamiento de proyectos con un 25% del total en efectivo y que las comunidades también hagan un aporte. Con la implementación de este tipo de cofinanciación, durante 1995 los municipios aportaron 22.5% del total de recursos asignados a proyectos y las comunidades un 1.6% del monto total (Balcázar, 1996). Y en Guatemala, en un programa piloto financiado por el FIS entre 1990 y 1991, un número significativo de proyectos preparados por grupos populares dejó en claro que la mayoría de ellos estaban dispuestos a compartir los costos de los proyectos y asumir la responsabilidad de mantenimiento. Basados en esta experiencia se ha definido un porcentaje mínimo de participación en los costos para los auspiciadores y beneficiarios. El porcentaje depende del tipo de proyecto y de la clasificación de pobreza de la municipalidad donde el mismo se ubica ²⁸. El financiamiento del FIS complementa los fondos derivados del esquema de participación de los ingresos del país, por el que un 10% de los ingresos del gobierno central se distribuye a las municipalidades. El requerimiento del FIS de que las municipalidades en mejores condiciones contribuyan más, redistribuirá, en alguna medida, los recursos públicos.

La importancia que se le confiere a la cofinanciación se expresa también en el carácter complementario que asumen los recursos que aporta el Estado o el propio fondo. En Colombia, por ejemplo, los recursos nacionales destinados al SNC tienen este carácter pues es indispensable la concurrencia de fondos aportados por las respectivas entidades territoriales, ejecutoras de los proyectos ²⁹. Lo mismo sucede con los recursos del FODESAF de Costa Rica, complementarios a los aportes de las entidades ejecutoras y aquellos que provienen de la propia comunidad (Seligson et al., 1995).

El aporte de los beneficiarios como mano de obra gratuita es la modalidad que han asumido varios proyectos en Perú. Allí, la participación comunitaria se estima en 10% del costo de cada proyecto y varía de acuerdo al tipo de proyecto: es mayor en proyectos de infraestructura y menor en proyectos de servicios sociales.

El FISE de Nicaragua requirió que las comunidades locales aportaran por lo menos el 5% de los costos de los proyectos, y el fondo de El Salvador estableció desde su inicio que los grupos o agencias

²⁸ La mínima participación requerida en las municipalidades más pobres es de 5% para proyectos de salud, educación y nutrición básicas y de 10% para proyectos de infraestructura y aquellos que otorguen crédito a empresas productivas. En contraste, en áreas de pobreza moderada, el requerimiento mínimo de participación en los costos es de 5% para proyectos de salud básica, 10% para proyectos de nutrición y educación, 15% para proyectos de infraestructura y 2% para créditos al sector productivo.

²⁹ Los organismos, dependencias y entidades nacionales competentes en el respectivo sector no participan en la ejecución de los programas y proyectos de entidades territoriales objeto de cofinanciación. Los Ministerios de Educación, Salud, Agricultura, Desarrollo Económico y Transporte definen las directrices básicas para la política de cofinanciación para su sector. Todas las entidades territoriales pueden presentar programas y proyectos para ser objeto de cofinanciación, siendo las condiciones de acceso a los recursos las mismas. Corporaciones y fundaciones sin ánimo de lucro también podrán presentar proyectos para ser financiados con recursos de cofinanciación.

auspiciadoras contribuyeran por lo menos con el 10% de estos costos. El sector privado también financió varios proyectos en este país, a través de cientos de contratistas que los ejecutaron (Glaessner et al., 1995).

Debido al compromiso que generan las comunidades u organismos locales al cofinanciar proyectos que van en su propio beneficio, este mecanismo también se ha orientado a fortalecer los gobiernos locales y apoyar procesos de descentralización. Es lo que sucede con varios países donde los municipios asumen esta cofinanciación (Honduras, Bolivia, Colombia, entre otros).

V. CONCLUSIONES

Al concluir, hemos querido sintetizar las principales características y aspectos problemáticos que se desprenden de este estudio sobre fondos de inversión, a la vez que plantear algunas interrogantes sobre sus perspectivas futuras.

1. Los fondos nacieron para paliar los efectos del ajuste en la población más pobre. Por ello, fueron concebidos originalmente como instituciones transitorias, salvo algunas excepciones (Chile y Costa Rica). Sin embargo, la tendencia ha sido convertirlos en instituciones permanentes de inversión social, lo que entre otras cosas, ha significado incluir dentro de su población objetivo a los grupos afectados por la pobreza estructural. Estos cambios parecen haber tomado en cuenta la realidad social de los países de la región, y la necesidad de atender a los muchos que han sido pobres por generaciones y no sólo priorizar en los pobres recientes.

2. Para que los fondos pudieran actuar de manera eficaz en la atención de la población pobre, se les otorgó altos grados de autonomía procurando que su inserción fuera alternativa a la tradicional burocracia estatal. Esto les ha conferido un carácter de excepcionalidad respecto de la legislación vigente. Con las ventajas que esto supone, la excepcionalidad de los fondos hace pensar en los efectos de su dependencia con altas autoridades (Presidencia y Ministerios), y en el grado de influencia que pueden tener en la superación de la tradicional burocracia estatal y no ser vistos sólo como organismos al margen de ella.

3. Estas instituciones se han insertado en el marco de programas más generales coordinados por organismos estatales, pasando a ser de este modo un complemento de la política social. Sin embargo, aún queda mucho por hacer en relación a los grados de articulación alcanzados para evitar la duplicación de esfuerzos y lograr la sostenibilidad de los proyectos financiados.

4. Entre las características relativas a la organización que comparten mucho fondos, se ha destacado la planta reducida de personal técnico y administrativo, por los bajos costos operativos que representa. Junto con reconocer las ventajas que esto supone, creemos necesario destacar también la necesidad que tienen los fondos de contar con equipos especializados e instrumentos técnicos adecuados toda vez que persiguen focalizar sus inversiones en la población más pobre, hacer seguimiento de los proyectos, evaluar programas, etc.; y reparar en las dificultades que a veces un reducido personal puede ocasionar en su funcionamiento.

5. El objetivo más importante de los fondos es mitigar la pobreza provocada por el ajuste, y paulatinamente la de sectores afectados por la pobreza estructural, financiando proyectos que atiendan sus necesidades básicas. Para financiar proyectos que efectivamente consideren los requerimientos de esta población, se ha fomentado la descentralización y la participación, como instrumentos que permiten tener

mayores niveles de acercamiento con la realidad comunal y municipal, e involucran a las propias comunidades en la identificación de sus necesidades y en la definición de los cursos de acción. Este requisito, casi indispensable para la asignación de recursos, presenta problemas en relación a la escasa capacidad de grupos muy pobres o indigentes para traducir sus propias demandas en el lenguaje de proyectos que les permitan acceder a los fondos de inversión.

6. En relación a las áreas de acción se pueden apreciar notorias similitudes entre un fondo y otro, identificando seis áreas como las más representativas. Junto con esto, hay una clara predominancia de algunas de ellas como infraestructura y servicios sociales, estrechamente vinculadas entre sí. Se hacen notar las limitaciones de la primera de ellas considerando la relevancia que sigue teniendo en la región (cantidad de mano de obra que se contrata, proyectos se dirigen preferentemente a hombres, y la temporalidad de los empleos generados). Las similitudes y predominancias de ciertas áreas de acción plantean interrogantes sobre los grados de homogeneización de los servicios ofrecidos por los fondos -tomando en cuenta la diversidad de países en los que actúan-, o la posible pre-determinación de la demanda.

7. En cuanto a la población objetivo, los criterios de focalización utilizados y el grado de cobertura alcanzado por los programas, son temas que deben profundizarse más. Los fondos necesitan mejorar instrumentos y procedimientos, por ejemplo, en relación a la definición más precisa de la población objetivo. Aquí se presentan dificultades técnicas y económicas, en particular cuando se trata de países en que una gran proporción de la población se encuentra en situación de pobreza. Por otra parte, es difícil determinar los grados de focalización y la cobertura alcanzada por la heterogeneidad de modalidades adoptadas para medirlas. La focalización, por ejemplo, se puede referir al porcentaje de recursos asignados a la población objetivo o al porcentaje de proyectos, mientras que la cobertura no siempre se especifica el grado de duplicación de beneficiarios.

8. El hecho de que los fondos de inversión social sean intermediarios financieros y no ejecutores de los proyectos ha comprometido la participación de diversos actores sociales. Así, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias de base, municipalidades, empresarios, etc., se han convertido en ejecutores de los proyectos financiados por los fondos. Sin embargo, hay por los menos dos problemas claves en la relación de estas entidades y con los fondos. Uno es la "especialización sesgada" desarrollada por las instituciones ejecutoras en relación a los requisitos de aprobación y metodologías de intervención, lo que no siempre va acompañado de un contacto real con la comunidad. Y ligado a esto, la posible homogeneización de las necesidades de la comunidad o predeterminación de la demanda en función de lograr la adjudicación de los recursos.

9. El tema de la evaluación avanza lentamente en la región. Las dificultades que se perciben es que muchos fondos al referirse a evaluación y monitoreo entienden procesos distintos por lo que adoptan metodologías muy diversas. Es necesario que se destinen más recursos para actividades de supervisión, seguimiento y evaluación de los programas, ya que esta carencia de recursos y la falta de una cultura evaluativa en la región dificulta una mayor eficiencia y eficacia por parte de estas instituciones.

10. En lo que respecta a los presupuestos que manejan los fondos de inversión, se advierte una notoria diversidad en sus montos. Una parte importante de estos montos proviene de la cooperación internacional, lo cual se estima como una ventaja por la agilidad y flexibilidad que les confiere a los fondos. No obstante, habría que preguntarse también por el modo en que la excepcionalidad de estos recursos afecta la continuidad de los proyectos. A diferencia de éstos, los que provienen de los gobiernos por asignación presupuestaria ofrecen mayores posibilidades de estabilidad y sostenibilidad a los proyectos.

De lo expuesto, se desprenden algunos criterios generales que han guiado el funcionamiento de los fondos de inversión: focalización, descentralización, participación, articulación de sus acciones con otros organismos del sector social con miras a una mayor integralidad y sostenibilidad de sus acciones, convocatoria a concursos, cofinanciación, transparencia en la asignación de los recursos y evaluación de los programas.

Muchos de estos criterios son parte de los conceptos emergentes de las políticas sociales, y en este sentido los fondos se constituyen en experiencias que permiten conocer cómo dichos conceptos u orientaciones se plasman en prácticas concretas. La manera en que esta experiencia puede contribuir a mejorar el funcionamiento de programas y proyectos sociales implementados por organismos estatales, es algo sobre lo cual aún resulta difícil pronunciarse pues se carece de estudios más amplios que verifiquen el grado de influencia de los fondos sobre los organismos del sector social. En el caso que esta influencia sea menor, ¿se puede esperar que en el futuro esto sea distinto o los fondos aún son vistos como instituciones muy al margen de los organismos sociales tradicionales? ¿Qué puede significar la transformación de los fondos en instituciones permanentes, pensando en la extensión de la duración de muchos de ellos? ¿Cómo modalidades de funcionamiento que resultaron adecuadas para períodos cortos, pueden mantener sus ventajas cuando se trata de implementarlas en el largo plazo? Y una pregunta central, ¿cuán exitosas han sido estas modalidades en la disminución de la pobreza en la región?

Se espera que las experiencias recogidas en este artículo contribuyan a la búsqueda de respuestas a estas interrogantes, y de manera más amplia, al análisis y evaluación de las políticas sociales en la región.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, Irma (1996), "El debate actual de las políticas sociales en América Latina", en Nueva Sociedad, N°144, pp. 57-68.
- Balcazar, Mauricio (1996), "Influencia programática y metodológica de los fondos en la política social orientada a la superación de la pobreza", presentado al Seminario-Taller Internacional "Aporte de los Fondos de Inversión a la Política Social de los Estados", Santiago de Chile, 23-25 de abril.
- Banco Mundial (1992), "Nicaragua: Social Investment Fund Project: Staff Appraisal Report", Washington, D.C.
- Belize (1997), A report of Belize's implementation of the declaration and programme of action of the World Summit for Social Development. Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Social, Sao Paul, 6 al 9 de abril.
- Camacho, Marco (1994), "Fondo de inversión social. El caso boliviano", presentado al Taller "Alternativas de financiamiento de programas de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", CEPAL/OEA/FOSIS, Santiago de Chile, 20-22 de junio 1994.
- CEPAL (1997a), Panorama social de América Latina, edición 1996, (LC/G.1946), Santiago de Chile.
- CEPAL (1997b), "Indicadores sociales básicos de la subregión norte de América Latina y el Caribe", (LC/MEX/L.326), Edición del bienio 1996-1997, mayo.
- Chile (1997), "Informe nacional de Chile. Institucionalidad social". Seminario-Taller Institucionalidad Social para la Superación de la Pobreza y la Equidad, CMS, Chile-CEPAL-OEA, Santiago de Chile, 15 al 16 de mayo.
- CLAD-CEDAI (1992), "Experiencias innovadoras en organización y gestión del estado. Bolivia, Chile, Honduras y Venezuela", actualización abril de 1996.
- Colombia. Departamento Nacional de Planeación (1993), "Plan para poner en marcha el Sistema Nacional de Cofinanciación", Documento CONPES SOCIAL-012-DNP-UDT-UDS, versión: aprobada. Santafé de Bogotá, julio.
- Cordoba, J., Gustavo Rayo (1994), "FOSIS: Un nuevo concepto de política social orientada a la superación de la pobreza", Documento de Trabajo (borrador de discusión interna), Santiago de Chile, mayo.
- El Salvador (1997), Informe presentado en la I Conferencia Regional de Seguimiento a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, São Paulo, Brasil, 6 al 9 de abril.

- FIS (1995), "Para superar la pobreza rural con la inversión social", Memoria de Labores 1995, Guatemala.
- FISE (1994), "Taller sobre alternativas de financiamiento de programas de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe", CEPAL/OEA/FOSIS, Santiago de Chile, junio.
- Flores Medina, Rosa (1993), "El fondo nacional de compensación y desarrollo social", en Cómo Estamos, Perú.
- FONCODES (1993), "Situación del FONCODES al 28 de Septiembre de 1993".
- FOSIS (1994a), Memoria FOSIS 1994, MIDEPLAN, Santiago de Chile.
- FOSIS (1994b), FOSIS, Experiencia y proyecciones. Documento FOSIS, Santiago de Chile, febrero.
- Franco, Rolando (1996), "Los paradigmas de la política social en América Latina", en Revista de la CEPAL, N°58, Santiago de Chile, abril de 1996.
- Glaessner, Philip J. et al. (1995), Alivio de la pobreza y fondos de inversión social: la experiencia latinoamericana, documentos para discusión del Banco Mundial 261S, Washington, febrero.
- Godinez, Armando (1995), Fondo Social de Emergencia de la Presidencia de la República (FSE) y Fondo de Inversión Social (FIS), "Dos experiencias de focalización en Bolivia", en Focalización y Pobreza, Cuadernos de la CEPAL N°71, Santiago de Chile, mayo.
- Guyana (1994), SIMAP - Social Impact Amelioration Programme, presentado al Taller sobre Alternativas de Financiamiento de Programas de Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe. CEPAL/OEA/FOSIS, Santiago de Chile, 20-22 de junio.
- Honduras (1993), Tres años combatiendo la pobreza (creación, desarrollo y resultados del FHIS), Fondo Hondureño de Inversión Social, Presidencia de la República, Tegucigalpa, agosto.
- Larrañaga, O. (1994), "Reformas de la educación: una tarea urgente", en Larraín, F. (ed.), Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo, CEP, Santiago de Chile.
- Lehmann, C. (1994), Hacia una educación de calidad. In: Larraín, F. (ed.), Chile hacia el 2000. Ideas para el desarrollo, Santiago de Chile, CEP.
- Lungo, Mario (1996), Política social y pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica. Las lecciones de dos trayectorias diferentes, documento presentado al Seminario Políticas Sociales para los Pobres en América Latina, Global Urban Research Initiative - GURI/Universidad de Toronto/Banco Mundial, Cartagena, Colombia.
- Panamá (1993), "Fondo de Emergencia Social, Programa para el Desarrollo Humano", documento presentado al "Tercer Seminario Taller de Intercambio de Experiencias para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe", Costa Rica, 15-19 noviembre de 1993.

PROPOSAL (1995), Formulación y evaluación de proyectos sociales, manual preparado para el Curso de Formulación y Evaluación de Programas y Proyectos Sociales, CEPAL/OEA, Santiago de Chile.

República Dominicana (1993), PRO-COMUNIDAD, Volumen I y II.

Seligson, Mitchell A., et al. (1995), Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas, PNUD. D.T. 2. Proyecto "Mitigación de la Pobreza y Desarrollo Social", noviembre.

Siri, Gabriel (1996), "Los fondos de inversión social en América Latina", en Revista de la CEPAL N°59, Santiago de Chile.

Stahl, Karin (1994), "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", en Revista Nueva Sociedad, N°131, mayo-junio.

Toral, Francisco (1993), Ecuador. Fondo de Inversión Social de Emergencia, trabajo presentado al III Seminario Taller de Intercambio de Experiencias para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe, Costa Rica, 15-19 noviembre.

Wurgaft, José (1993), Fondos de inversión social en América Latina, Santiago, OIT/PREALC.

Yepes, Diego y Jairo Duarte (1995), La focalización geográfica de los recursos de inversión social de la red de solidaridad social de Colombia", trabajo presentado al Seminario-Taller sobre Evaluación y Seguimiento de los Resultados de los Fondos y Programas Sociales de América Latina y el Caribe, Paipa, Colombia, 24-27 de octubre.

Zacarias, Ruth J. (1996), Institucionalidad de los fondos de inversión y modalidad de asignación de recursos", trabajo presentado al Seminario-Taller Internacional Aporte de los Fondos de Inversión a la Política Social de los Estados, Santiago de Chile, 23-25 de abril.

Zelaya, Manuel (1996), Fondo hondureño de inversión social y organismo de línea: complementariedades y disfuncionalidades, trabajo presentado al Seminario-Taller Internacional Aporte de los fondos de inversión a la política social de los Estados, Santiago de Chile, 23-25 de abril.

* * *

Los Seminarios sobre Fondos de Inversión Social consultados son los siguientes:

Primer Seminario Internacional sobre Fondos de Desarrollo Social. Experiencias en América Latina. Santiago de Chile, 7 al 9 de noviembre de 1990.

Tercer Seminario-Taller de Intercambio de Experiencias para la Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe. Costa Rica, 15-19 noviembre de 1993.

Taller sobre Alternativas de Financiamiento de Programas de Superación de la Pobreza en América Latina y el Caribe. FOSIS/OEA/CEPAL. Santiago de Chile, 20-22 de junio 1994.

Seminario Internacional sobre la Sostenibilidad de los Proyectos de Inversión Social. FIS Bolivia-OEA. Santa Cruz, Bolivia, 12 al 14 de octubre de 1995.

Seminario-Taller sobre Evaluación y Seguimiento de los Resultados de los Fondos y Programas Sociales de América Latina y el Caribe. Paipa, Colombia, 24-27 de octubre de 1995.

Seminario-Taller Internacional sobre el Aporte de los Fondos de Inversión a la Política Social de los Estados". Santiago de Chile, 23-25 de abril de 1996.

GLOSARIO DE SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social, Brasil
CEDAI	Centro de Documentación y Análisis de Información, Venezuela
CEP	Centro de Estudios Públicos, Chile
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela
CMS	Comité de Ministros Sociales, Chile
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social, Colombia
COFINS	Contribución para el Financiamiento de la Seguridad Social, Brasil
DNP	Departamento Nacional de Planeación, Colombia
DRI	Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, Colombia
FAES	Fond d'Assistance Economique et Sociale (Fondo de Ajuste Económico y Social), Haití
FES	Fondo de Emergencia Social, Panamá
FHIS	Fondo Hondureño de Inversión Social
FINSOCIAL	Fondo de Inversión Social, Brasil
FIS	Fondo de Inversión Social, Bolivia, El Salvador, Guatemala Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social, Colombia
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia, Ecuador, Nicaragua, Uruguay
FODESAF	Fondo de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social, Costa Rica (Actualmente DESAF)
FONCODES	Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social, Perú
FONVIS	Fondo Venezolano de Inversión Social
FOPAR	Fondo Participativo de Inversión Social, Argentina
FOSES	Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, Colombia
FOSIS	Fondo de Solidaridad e Inversión Social, Chile
FOSOVI	Fondo Social para la Vivienda, Honduras
FSE	Fondo Social de Emergencia, Bolivia, Brasil
GURI	Global Urban Research Initiative
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación y Cooperación, Chile
MPAS	Ministerio de Previsión y Asistencia Social, Brasil
NBI	Necesidades Básicas Insatisfechas
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
PAS	Programa de Acción Social, Panamá
PIB	Producto Interno Bruto

PNCP	Programa Nacional de Combate a la Pobreza, Costa Rica
PNSP	Programa Nacional para la Superación de la Pobreza, Chile
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRAF	Programa de Asignación Familiar, Honduras
PREALC	Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe
PRIS	Programa de Inversión Social, Uruguay
PRO-	Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias, República Dominicana
COMUNIDAD	
PRODESHU	Programa de Desarrollo Humano, Panamá
PROINSOL	Programa de Inversión Social, Venezuela
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad, México
PROPAIS	Programa de Inversiones Sociales, Paraguay
PROPOSAL	Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para la América Latina
RSS	Red de Solidaridad Social, Colombia
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social, México
SESP	Programa de Apoyo Social y Económico, Jamaica
SHCS	Sistema Hondureño de Compensación Social
SIF	Social Investment Fund Fondo de Inversión Social), Belize
SIMAP	Social Impact Amelioration Program and Agency (Programa y Agencia de Alivio al Impacto Social), Guyana
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios, Colombia
SNC	Sistema Nacional de Cofinanciación, Colombia
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional