

NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL



Distr.
LIMITADA

LC/L.714(Conf.82/3)Add.1
1º de octubre de 1992

SOLO ESPAÑOL

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza
en América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992)

FOCALIZACION Y POBREZA: NUEVAS TENDENCIAS EN LA POLITICA SOCIAL

Fondo Social de Emergencia (FSE) y Fondo de Inversión Social (FIS): dos experiencias de focalización en Bolivia

Este documento fue preparado por el señor Armando Godínez, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza, (RLA/92/013). Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

No ha sido sometido a revisión editorial.

92-10-1562

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	1
I. INTRODUCCION	2
II. FOCALIZACION	3
III. FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA	5
1. La crisis, el ajuste y el FSE	5
2. Objetivos y funcionamiento	5
3. Focalización en el FSE	6
4. Resultados del FSE	7
IV. FONDO DE INVERSION SOCIAL	11
1. El FSE, la pobreza en Bolivia y el FIS	11
2. Objetivos y funcionamiento	11
3. Focalización en el FIS	13
4. Resultados preliminares del FIS	15
V. FIS Y FSE: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS	18
1. Semejanzas generales	18
2. Diferencias generales	18
3. Sobre focalización	19
VI. LECCIONES APRENDIDAS	21
VII. RECOMENDACIONES	22
BIBLIOGRAFIA	24

RESUMEN */

El objetivo del trabajo es comparar entre los mecanismos de selectividad de programas sociales de compensación, por un lado, y de programas sociales de desarrollo, por el otro, y conocer algunos resultados de puesta en marcha en casos concretos. En el presente escrito se analizan los procedimientos de focalización del Fondo Social de Emergencia (1987-1991) y del Fondo de Inversión Social (1991-) de Bolivia.

El análisis incluye una descripción comparativa del contexto de creación de ambas instituciones, la determinación de sus objetivos, la selección de su población objetivo, los mecanismos que llevaron a cabo para llegar a ella y su funcionamiento.

Las conclusiones se presentan a manera de lecciones aprendidas en una institución de compensación social y en otra de desarrollo social. Se concluye respecto de los alcances y los límites, y de las ventajas y desventajas, de dos diferentes opciones aplicadas para circunstancias diversas. Por último se hacen algunas recomendaciones para optimizar la focalización en el FIS y para otros programas similares en operación o en diseño en la región.

*/ Una primera versión de este trabajo fue entregada a Manuel Conteras, Luis Vargas y Kitula Libermann. El autor agradece sus comentarios y observaciones que han mejorado mucho el documento final. Los defectos que aún quedan son responsabilidad del autor.

I. INTRODUCCION

En los últimos años, en América Latina y otras regiones se han creado instituciones de intervención social novedosas, que han nacido para hacer frente a programas de ajuste, y que posteriormente han pasado a formar parte de programas más estructurales de lucha contra la pobreza. (véase, Rodríguez Noboa, 1991).

Estas formas surgen debido a las limitaciones observadas en los mecanismos tradicionales, que en muchos casos presentan altos niveles de debilidad institucional e ineficiencia para resolver los males endémicos de la región. Después de largos años de inversiones y gastos significativos en el campo social, los problemas de la miseria siguen reproduciéndose a una escala cada vez mayor y, en consecuencia, los problemas políticos derivados se acumulan sin solución de continuidad. Por otra parte, durante la década pasada el gasto social se redujo en muchos países como consecuencia de la reducción general del crecimiento, forzando a priorizar la eficiencia en el gasto (ver Grosh, 1990).

Una de estas nuevas formas institucionales son los llamados fondos de desarrollo o compensación social, buena parte de los cuales se han inspirado en el éxito aparente del Fondo Social de Emergencia (FSE) de Bolivia que operó entre 1987 y 1991, y en las expectativas centradas en el Fondo de Inversión Social (FIS) que funciona desde mediados del año 1991 en el mismo país. En este contexto, el criterio de focalización se ha convertido no sólo "en uno de los elementos centrales de los nuevos esfuerzos de la región por corregir en plazos cortos las consecuencias adversas más agudas de la crisis y de los ajustes económicos"(Rodríguez Noboa, 1991, p. 55), sino también en elemento central de los programas de lucha contra la pobreza estructural.

La totalidad de los fondos que ya funcionan -o en vías de crearse- está operando bajo una óptica selectiva, que intenta canalizar la mayor cantidad posible de recursos y realizar el mayor número de intervenciones en favor de grupos-objetivo escogidos conforme a criterios específicos. En el conjunto de la región, estas instituciones tienen como población objetivo las mismas que los fondos bolivianos en cuestión: poblaciones afectadas por los programas de ajuste (FSE) o poblaciones que están en pobreza debido a razones estructurales (FIS) (ver Zuckerman, 1990).

Al describir la experiencia boliviana, hemos querido hacer un aporte a las implicaciones institucionales que tiene la selectividad. El análisis de estas instituciones y de sus resultados puede ser de mucha utilidad para todos aquéllos interesados en adoptar mecanismos similares.

II. FOCALIZACION

En términos técnicos, focalizar significa identificar "con la mayor precisión posible en cada caso al conjunto de los beneficiarios potenciales, con el objetivo de provocar un impacto per capita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios." (Cohen y Franco, s/f, p. 22). Ello implica la adopción de un proceso que tiene, al menos, dos fases esenciales: i) determinar una población objetivo; y ii) hacer los esfuerzos necesarios para canalizar la mayor cantidad de recursos a esa población (ver De la Piedra, 1989, p. 18). Adicionalmente, es deseable contar con mecanismos que nos permitan verificar -sea al final, en momentos prefijados o en cada momento- el grado de alcance de la población objetivo.

El uso de políticas selectivas adquiere importancia en la medida en que las instituciones tradicionales, con sus intervenciones universales, no han logrado un impacto significativo para aliviar la situación de los grupos más pobres de la sociedad. La utilidad de una buena focalización también estriba en que, al usar criterios geográficos, el desarrollo comienza a ser situado en un contexto regional y a evitar los conflictos que habitualmente surgen en las intervenciones segmentadas.

El éxito o fracaso en focalización se define únicamente por el grado de exclusividad con que una población determinada es atendida por una fuente de financiamiento o de provisión de bienes o servicios, y su prueba se encuentra en la cantidad de recursos y acciones que han sido destinados a dicha población. Queda fuera del ámbito de la focalización el problema más estructural acerca del nivel de satisfacción de las necesidades de la población a las que se dirigen los esfuerzos.

En el marco de un programa de compensación o en un programa de desarrollo social, la focalización tiene por objetivo llegar a la población definida como pobre con bienes, servicios o algún tipo de transferencia monetaria que opera con eficacia redistributiva. Los beneficiarios a quienes se dirige un programa de compensación, en el caso de programas puestos en marcha como contrapeso del ajuste estructural, deberán ser sobre todo aquéllos que recientemente han entrado en la categoría de "pobres". En este caso, actuar con rapidez suele ser también una exigencia. En contraste con esto, los pobres a los que se dirige un programa de desarrollo social son, normalmente -aunque no necesariamente-, los "pobres históricos" o "estructurales".

Es de suma importancia la precisión en la selección y acercamiento a la población-objetivo en programas de compensación y en programas de desarrollo social de largo plazo. Dependiendo del tipo de criterio adoptado y de la calidad y cantidad de información disponible, la población objetivo quedará recortada de diferentes maneras. Este es el primer sesgo en cuanto a focalización. Por otra parte, los criterios elegidos para definir y seleccionar el tipo de población a la que se desea llegar deben guardar relación con el tipo de políticas que se desea implementar. Si se trata, por ejemplo, de llevar a cabo un programa de empleo, los criterios de selectividad usados deberán estar relacionados con el objetivo deseado (ingresos, niveles de empleo y otros); y si se trata de un programa nutricional, los criterios para determinar la pertinencia de atender a una población deberán ser tomados de la prevalencia de desnutrición o del consumo calórico (ver Glewwe y v.d. Gaag, 1990).

Esto implica también una discriminación de poblaciones a beneficiar. Una vez seleccionada la población-meta, debe preguntarse cómo llegar a ella de la mejor manera. El diseño institucional depende mucho de la opción a definir en esta materia. Es posible, por último, crear mecanismos de control que garanticen que el impacto se concentre en la población deseada.

Estas alternativas tienen un costo. Con rapidez y eficacia puede sacrificarse cierto nivel de selectividad en la población beneficiaria, mientras una focalización óptima a su vez requiere, a veces, de un costo económicamente alto. Sin embargo, si se utilizan determinados criterios geográficos o de oferta de servicios básicos como instrumentos de selectividad, los costos y los derrames a otras poblaciones suelen mantenerse en límites razonables.

Entre los autores partidarios de acciones sociales selectivas, suelen señalarse las siguientes ventajas de la focalización:

- a) el mejoramiento en los niveles de equidad entre los grupos sociales de un país;
- b) la posibilidad de atender ágilmente necesidades vitales en grupos con mayores carencias;
- c) la función ordenadora que tiene sobre las operaciones; y
- d) la posibilidad de reducir gastos hacia grupos que podrían cubrir sus necesidades por sí mismos.

Debido a ello, el proceso de focalización es utilizado por las nuevas instituciones públicas en oposición a las políticas universalistas tradicionales en la política social. De esta manera, en el debate sobre políticas sociales es frecuente la oposición que se construye entre el concepto de focalización y el de universalidad. Pero esta oposición sólo es pertinente como un criterio de política y no afecta necesariamente a la oferta institucional.

Ser selectivos entraña, empero, peligros importantes. Se ha señalado que algunos de los riesgos de la focalización se dan en los siguientes casos:

- a) cuando no se puede probar la objetividad de los criterios empleados en la selección de la población-objetivo, hecho que suele encubrir una discrecionalidad política;
- b) cuando el dirigir recursos a los pobres redundaría en una oferta de servicios de mala calidad;
- c) cuando una mala política selectiva, basada en unidades geográficas equivocadas, puede hacer que los recursos utilizados generen problemas regionales; y
- d) cuando la selectividad no toma en cuenta la capacidad organizativa y las estrategias operativas de los grupos a los que se dirige (ver Martínez Nogueira, 1980, p. 30).

III. EL FONDO SOCIAL DE EMERGENCIA

1. La crisis, el ajuste y el FSE

Entre 1980 y 1985 Bolivia vivió su peor crisis económica y una de las más grandes que se recuerden en toda la historia de las sociedades de mercado. A comienzos de 1986, la producción tenía cuatro años de decrecimiento continuo y era 10% menor que en 1980; y la tasa de inflación anual había pasado los 10 mil puntos y el PIB per cápita había caído 24% con respecto al mismo año. El gobierno, que asumió el poder en agosto de 1985 se encontró con un país prácticamente en la ruina; y "para tragedia del país y mala suerte del gobierno, el mercado del estaño se desplomó en septiembre de 1985; dos meses más tarde, en diciembre del mismo año, los hidrocarburos en el mundo caían a casi la mitad de precio. Ambos productos representaban más del 70% de las exportaciones totales de Bolivia." (Avila, 1992, p. 35).

La nueva política económica (NPE), que tenía por objetivo enfrentar los graves desequilibrios macroeconómicos y transformar la economía del país, se puso en marcha en 1985 a través del Decreto 21060, y tuvo uno de sus efectos inmediatos en el aumento del desempleo. Se tomaron medidas inmediatas para reducir el déficit fiscal, unificar y ajustar a la realidad el tipo de cambio y reformar el régimen impositivo. No se contempló ninguna inversión social en el presupuesto elaborado ese año y sólo se consignó el gasto corriente en sueldos y salarios (ni siquiera se consideraron gastos de mantenimiento).

En ese contexto se creó en noviembre de 1986, y después de varios intentos previos, el Fondo Social de Emergencia (FSE), con el propósito de generar empleo y redistribuir ingreso a través del financiamiento de "proyectos de alta rentabilidad social y máxima utilización de mano de obra".

2. Objetivos y funcionamiento

El FSE se creó como mecanismo redistributivo para paliar los efectos negativos del ajuste económico. La opción específica fue la de crear empleos temporales a través del financiamiento de proyectos de interés social. El diseño institucional del FSE respondió a esta necesidad de distribuir ingresos en un plazo corto; de allí que el énfasis se haya puesto en la rapidez y en el financiamiento masivo, los dos criterios claves para comprender la dinámica del FSE.

El FSE no estaba a cargo de ejecutar ni de diseñar proyectos, ni era responsable por la identificación de necesidades. Sólo respondía a la demanda de los potenciales beneficiarios, sin importar tanto su procedencia como su capacidad para emplear de fuerza de trabajo. Puesto que se basaba en una oferta institucional en los rubros en que se creía que el componente empleo era significativamente importante, la construcción de infraestructura fue definitoria de casi todo lo que hacía el FSE. Sin embargo, a medida que avanzaban las operaciones, el FSE comenzó a dar mayor importancia a la construcción de obras de impacto social, de modo que al final la enorme mayoría de los proyectos aprobados han tenido que ver con la dotación de servicios básicos a poblaciones

normalmente pobres. La oferta del FSE se configuró a través de la definición de líneas de financiamiento (llamados programas), en su mayoría de infraestructura social y productiva y, posteriormente y en menor escala, en programas de Asistencia social y Fondos rotativos.

El proceso cursado por los proyectos en el FSE se descomponía en tres Direcciones de línea: Promoción, Evaluación y Gestión. La función básica de la Dirección de Promoción era captar demanda y motivar la presentación de proyectos al FSE. Cuando la demanda llegó a un nivel aceptable, Promoción pasó a ser una Dirección de Planificación que asignaba recursos a regiones e instituciones.

La Dirección de Evaluación se dedicaba a hacer el análisis ex- ante de proyectos presentados. No se trataba en realidad de proyectos con diseño final, sino de perfiles que se aceptaban en esas condiciones por considerarse suficientemente desarrollados para los montos a desembolsar y para los objetivos de distribución del ingreso. Básicamente, en Evaluación se trataba de hacer un análisis de costos y de asegurarse que los proyectos presentados tuvieran un fuerte componente de mano de obra (alrededor de un 60% del financiamiento total del proyecto). En los proyectos de asistencia social se trataba sobre todo de estimar si un proyecto presentado iba a satisfacer una necesidad real de la población, aunque no se omitía el análisis de empleos/mes generado y de costos.

Posteriormente, el proyecto pasaba a Consejo Administrativo para su aprobación o rechazo. La adjudicación se hacía al solicitante, quien trataba directamente con un contratista para ejecutar la obra. Si el proyecto consistía en ofrecer un servicio, era normalmente el solicitante quien lo realizaba. Por último, la Dirección de Gestión hacía el seguimiento físico-financiero de la ejecución y, al final de ésta, el proyecto se daba por concluido.

Además de esas instancias de línea, se contaba con Direcciones de apoyo, a saber: Administración, Captaciones, Información y Legal. Más tarde se creó una instancia para la fiscalización técnica de los proyectos, con el fin de evitar la posible corrupción de funcionarios del FSE y vigilar la calidad del producto final.

3. Focalización en el FSE

a) Definición de población objetivo

En términos estrictos, la población objetivo del FSE era aquella más afectada por el ajuste estructural, vale decir, los desempleados que se localizaban, sobre todo, en zonas urbano- periféricas. Por tanto, el hecho de no tener empleo era criterio suficiente para definir a una persona como parte de la población objetivo de la institución, y el FSE debía llegar a esa población para cumplir con su misión. En un sentido más laxo, esta definición incluía a todos aquellos que habían visto reducidos sus ingresos por efecto del ajuste y ubicarse dentro del sector informal.

A medida en que el FSE avanzó en sus operaciones aumentó también la importancia de otro tipo de beneficiarios, a saber, aquellos que recibían algún servicio como resultado de un financiamiento de la institución. El FSE no elaboró ningún criterio preciso para determinar quiénes deberían recibir los beneficios de una obra ejecutada, pero siempre trató de que fuera, a ojos vista, una población pobre.

b) Mecanismos de focalización

Para llegar al primer tipo de población objetivo -desempleados y subempleados- el FSE determinó financiar obras civiles que exigieran la utilización masiva de mano de obra, como se menciona en su Decreto de creación. La selección del campo de la construcción obedecía al supuesto de que este era uno de los sectores de la economía donde se podía encontrar una remuneración lo suficientemente baja para que un desempleado o subempleado pudiera ingresar. El monto de los salarios debía ser fijado por el mercado, sin excederlo hacia arriba ni hacia abajo: no más bajo, porque podría ser un desincentivo que afectaría la calidad de las obras ejecutadas; no más alto, porque podría distorsionar el objetivo de llegar a una población que necesitara urgentemente de esos ingresos. Por otra parte, el FSE desestimó la posibilidad de controlar los montos efectivamente pagados durante la ejecución de las obras, por considerar que este control podría traer problemas a la institución: el mercado debería actuar como un mecanismo automático de discriminación de la población objetivo.

La proporción exigida era de un 60% del financiamiento para pagar salarios. La promoción, y sobre todo, la evaluación, estaban dirigidas a garantizar esta proporción en la práctica. Esto determinó que la Dirección de Evaluación se dedicara sobre todo al análisis de costos del proyecto y, dentro de éste, al análisis del componente de mano de obra. Es importante mencionar que la Dirección de Gestión, que hacía el seguimiento físico de la ejecución de la obra, no hacía un recuento de los trabajadores efectivamente contratado, ni tampoco lo hacían los supervisores de obra. El FIS pagaba contra avance de obra, y la verificación que hacía Gestión de que no se utilizaba maquinaria, servía como un control indirecto de la utilización intensiva de mano de obra.

En este punto es conveniente mencionar que el FSE nunca pretendió llegar a los más pobres, sino sólo garantizar que los recursos distribuidos por medio de su financiamiento fueran "críticos para el receptor" (Avila, 1992). El FSE fue consciente de que el ser más selectivos con la población beneficiaria, e intentar así llegar a los más pobres, implicaba ser más lentos y tener costos operativos mayores, aunque reconoció que esta posición era sólo válida para un programa de emergencia y sería inaceptable para otro de largo plazo.

Para acceder al otro tipo de población objetivo -los pobres que recibirían los servicios-, el FSE optó por ofrecer financiamiento de servicios básicos. Esto significa que la infraestructura financiada debía ofrecer, luego de su realización, servicios requeridos por una población deficientemente atendida. Por otra parte, un poco más de 10% de los proyectos financiados por el FSE no incluían la construcción de obras civiles, sino que eran, directamente, servicios ofrecidos a una población necesitada.

La masiva construcción, refacción y ampliación de escuelas primarias fiscales o de pequeños centros de salud; los kilómetros de alcantarillado o de tubería de agua potable; la oferta de raciones alimenticias en escuelas o centros de mujeres: estos eran, entre otros servicios, los que aparecían como objeto de aplicación, más o menos intuitiva, de este criterio. También es sintomático de esta actitud el hecho de que el FSE disminuyera la aprobación de proyectos con utilización intensiva de mano de obra pero de menor impacto social, tales como los empedrados y asfaltados de calles.

4. Resultados del FSE

Existen dificultades para conocer con precisión el grado de alcance de la población-objetivo en el FSE, pues la base de datos utilizada sólo reporta los beneficiarios contabilizados en la evaluación ex

ante de los proyectos y no existe ninguna comprobación posterior de su número. Sin embargo, durante la vigencia del FSE se realizaron algunos estudios que permiten conocer parcialmente el cumplimiento de sus objetivos en lo que respecta a selectividad efectiva.

El FSE arroja, sin duda, un balance exitoso. Ha desembolsado en cuatro años más de \$us 190 millones, lo que constituye aproximadamente el 50% de la inversión pública de esos años en los sectores en que intervino. De este monto, aproximadamente un 30% fue exclusivamente destinado a salarios, creando un promedio anual de 20,000 empleos directos al mes y permitiendo que los niveles de desempleo y subempleo registrados durante 1987 y 1991 no fueran tan altos, sobre todo en áreas urbanas.

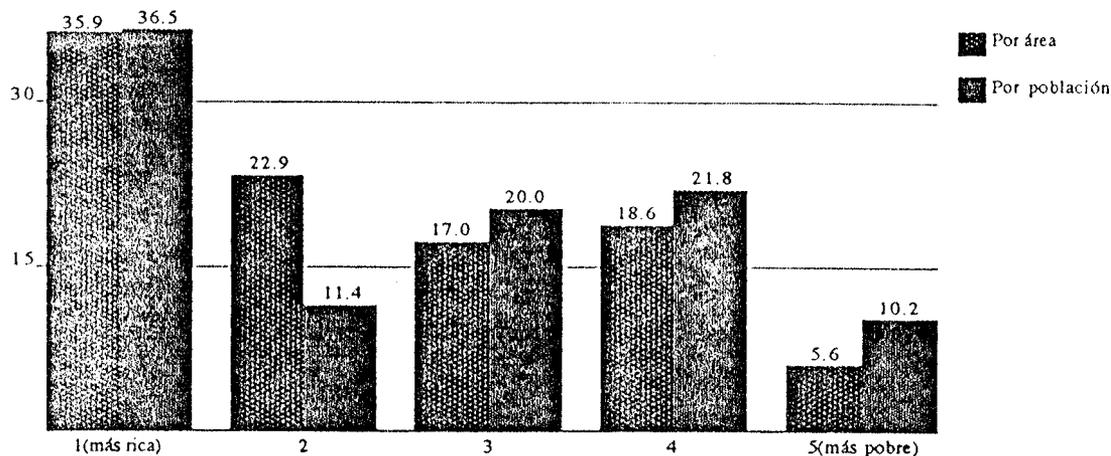
Según los resultados de un estudio del Banco Mundial (Newman, 1989), un 91% de los obreros eran empleados de la construcción, y de éstos sólo un 10% estaba desempleado antes de contratarse en un proyecto financiado por el FSE. Si se piensa que sólo en el sector minero se despidieron, por efecto del plan de ajuste, a 23,000 personas, entonces se infiere que el FSE no tuvo un efecto significativo en el desempleo. No obstante, el mismo estudio concluye que el FSE ha tenido más éxito en el aumento de ingresos, pues los obreros de proyectos FSE, provenientes en su mayoría del sector informal de la economía, habrían aumentado sustancialmente sus ingresos. De no existir el FSE, la mayoría de los trabajadores en proyectos financiados por esta institución hubieran visto reducidos sus ingresos individuales hasta en un 65%.

Por otra parte, mediante el financiamiento de obras de interés social el FSE benefició a casi un millón de personas con servicios básicos que eran requeridos con urgencia, tales como postas, escuelas, caminos, canalizaciones de ríos y desayunos escolares, entre otros. Para apreciar el grado en que el FSE llegó a los sectores pobres con obras y servicios, cabe preguntarse dónde se ejecutaron los proyectos financiados. Por requerimiento de investigación de un estudio del PNUD, en 1989 el FSE cargó en su base de datos los niveles de pobreza por provincia. La relación entre proyectos financiados por el FSE, áreas geográficas y población en dichas áreas se presentan en la Gráfica 1.

Esta gráfica muestra que la mayoría de proyectos financiados se ejecutaron en áreas más ricas (de menor pobreza relativa) y que el menor número de proyectos se financiaron en áreas más pobres. Cabe aclarar que, debido a la unidad geográfica utilizada en el estudio del PNUD, las provincias relativamente más ricas son capitales de Departamento y que no necesariamente indican que no existan bolsones de pobreza. Más aún: debido al conocimiento que tenemos de los proyectos del FSE en capitales de Departamento -las cuales están, según el estudio en cuestión, en las provincias más ricas- puede sostenerse que realmente se realizaron en zonas urbanas muy pobres. Pese a ello es inobjetable que el FSE no llegó mucho a las áreas más pobres.

En buena parte, esta orientación hacia zonas de relativa prosperidad tiene que ver con las características de la demanda que el FSE logró generar. Según datos de VanDomelen (citados en Jorgensen, 1991), no hubo mucha demanda en zonas de extrema necesidad. La gráfica siguiente muestra la proporción de la demanda al FSE por tipo de institución. Las áreas no pobres representan los proyectos ubicados en Provincias 1 y 2; las áreas pobres, los ubicados en 4 y 5 (según el mismo estudio del PNUD).

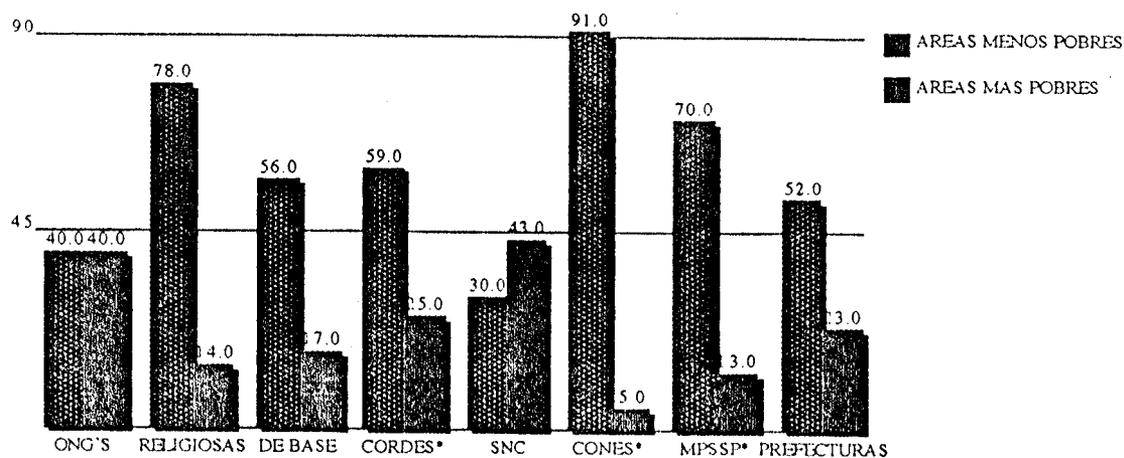
GRAFICA 1
DISTRIBUCION DE PROYECTOS FSE POR AREA DE POBREZA
(hasta marzo de 1989, en porcentaje de proyectos aprobados)



FUENTE: Banco Mundial, Bolivia Poverty Report, 1990.

GRAFICA 2

RESPUESTA A OFERTA FSE EN AREAS POBRES Y NO POBRES
(a marzo de 1989, en porcentaje de proyectos presentados por las instituciones)



* CORDES (Coprporaciones Regionales de Desarrollo), CONES (Consejo Nacional de Edificaciones Escolares), MPSSP (Ministerio de Previsión Social y Salud Pública).

FUENTE: Elaboración propia con base en datos de Jorgensen.

Es interesante observar que la mayor parte de la demanda proviene de zonas de riqueza relativa, salvo en el caso del Servicio Nacional de Caminos (SNC) que solicitó más proyectos en áreas de pobreza y las ONGs que tuvieron una demanda equilibrada. Otro aspecto digno de mención es el hecho de que sólo un 17% de organizaciones de base en áreas de pobreza demandaron proyectos al FSE, contra un 56% en zonas de riqueza relativa.

IV. EL FONDO DE INVERSION SOCIAL

1. El FSE, la pobreza y el FIS

Desde su creación, los ejecutivos del FSE estaban conscientes de que se trataba de un proyecto de emergencia temporal que no podía durar demasiado. En primer lugar, las normas operativas, excepcionales para el FSE, no podían institucionalizarse en el país; por otro lado, y según los datos iniciales, el FSE no podía seguir manteniendo una situación de inequidad entre áreas de pobreza y riqueza relativas. Era necesario, pues, crear una institución que continuara la labor iniciada por el FSE, pero que a la vez pudiera funcionar en coordinación con las demás instituciones del Estado y de la sociedad civil, que no tuviera un rango de excepción, y que realizara los más serios esfuerzos por alcanzar beneficiar a los más pobres con mayor precisión que el FSE.

Los creadores de esta nueva idea señalaron que el FIS sería una institución "de largo plazo para resolver problemas estructurales como el de la pobreza crónica. En este sentido, no se debía reemplazar a las instituciones responsables, se debían reducir las excepciones procedimentales, y mejorar los sistemas de control interno. El FIS tendría lugar como brazo ejecutor de las políticas determinadas por los ministerios del sector, al mismo tiempo actuaría como intermediario y coordinador con las organizaciones no gubernamentales basado en la experiencia de trabajo con ellas en el FSE, pudiendo convertirse en un catalizador de los esfuerzos hasta ese momento dispersos". (Avila, 1992, p. 60).

La nueva institución se inserta en un contexto de normalidad, y no ya de excepción, en la problemática de la lucha contra la pobreza. Por cierto, la experiencia del FSE había abierto los ojos a sus funcionarios sobre la magnitud de la pobreza en el país y de las escasas posibilidades que tendrían las instituciones tradicionales del sector social de resolver esos problemas por sí mismas. Al diseñar una estrategia para el FIS, quienes eran los ejecutivos del FSE priorizaron la intervención de la nueva institución en los sectores de salud (incluyendo saneamiento básico) y educación (incluyendo capacitación). La oferta de estos servicios se dirigiría a la población más desprotegida del país.

En agosto de 1989 se formó un equipo técnico de miembros del FSE que comenzaría a darle cuerpo a la idea inicial. Este equipo original se diluyó a mediados del siguiente año para comenzar a transferir los nuevos procesos y criterios al personal del FSE que iba pasando paulatinamente a formar parte del FIS, a medida que la antigua institución cerraba sus operaciones. El hecho de que el FIS surja en el propio seno del FSE trajo, como veremos a continuación, consecuencias positivas y negativas en el funcionamiento de esta nueva institución.

2. Objetivos y funcionamiento

El mandato del FIS es mejorar los indicadores de salud y educación en los segmentos más pobres de la población. Su objetivo operativo es incrementar la cobertura y fortalecer la calidad de los servicios

a través de la provisión de financiamiento para inversiones en infraestructura y servicios básicos. En este sentido, orientar la demanda hacia las regiones más pobres del país se convierte en una prioridad para el FIS.

Resulta instructivo también, para el análisis del FIS y la comprensión de su funcionamiento, describir el ciclo de proyectos dentro de la institución. Este ciclo de los proyectos en el FIS comienza con la presentación de una solicitud, cuando proviene de organismos de base, o de un perfil de proyecto, cuando la idea procede de una institución. Este documento pasa a la instancia de promoción que se encuentra en cada uno de los Departamentos, la cual procede a visitar la zona con objeto de evaluar si el proyecto solicitado va a satisfacer una necesidad real. En promoción también se tiene contacto con las instituciones regionales para saber su interés de realizar un proyecto en el área indicada. El resultado de la promoción es un diagnóstico de las necesidades de la zona y una evaluación de la pertinencia que pueda tener elaborar allí un proyecto.

A comienzos de 1992 el FIS ha puesto en marcha una nueva estrategia de promoción, en la que se procede a realizar diagnósticos previos a la presentación de un proyecto en regiones determinadas (distritos de salud). Como resultado de esta estrategia, un diagnóstico puntual recién se lleva a cabo cuando la solicitud proviene de un sitio que no pertenece a alguno de esos distritos. Al presentarse el proyecto, éste entra en una fase de evaluación que se propone los siguientes objetivos: a) indagar si la solución concreta propuesta por el adecuado para la situación de área o localidad en cuestión; b) indagar si existe capacidad y disposición institucional en el solicitante y en la población meta; y c) indagar si los costos propuestos son aceptables, según normas pre establecidas por el FIS. De hecho, la evaluación es la fase que dictamina técnicamente, a veces contra promoción, si un proyecto debe o no financiarse.

El proyecto pasa a Consejo de Administración para su aprobación, y una vez aprobado se solicita la no objeción al ministerio correspondiente. Luego se preparan pliegos de especificaciones técnicas para que el solicitante haga la invitación pública correspondiente. Después que el proyecto es adjudicado a un ejecutor, el FIS y el solicitante firman el contrato correspondiente y se procede a su ejecución; el FIS hace el seguimiento para el desembolso por ejecución y por cumplimiento de metas. El supervisor de la obra o servicio es pagado por el FIS. Una vez que se concluye la ejecución el proyecto queda formalmente cerrado para el FIS, no faltando más que la toma de datos -en fechas prefijadas- para evaluar el impacto en la población.

Resulta interesante comparar la importancia concedida a la Promoción en el FIS, como un instrumento orientador de la demanda hacia áreas de pobreza, con el papel asignado a esta misma instancia en el FSE, como un instrumento de estímulo no selectivo a la demanda y como mecanismo para promover la institución. Merece resaltarse, además, la creación de dos Direcciones (Salud y Educación) que substituyen a las de Promoción y Evaluación en el FSE, con el objetivo de lograr una mejor coordinación entre el FIS y los ministerios respectivos. A pesar de los cambios recientes en la organización del FIS, se mantiene esta división.

Desde su creación, las instancias operativas y de apoyo del FIS han pasado por cambios incesantes, lo que a veces ha afectado el propio organigrama de la institución. Existen todavía muchas superposiciones y vacíos en el funcionamiento de la institución, y aún no logra crearse del todo una cultura institucional autónoma desligada del FSE.

3. Focalización en el FIS

a) Definición de población objetivo

Si el diseño institucional del FSE obedecía sobre todo a la necesidad de actuar con rapidez, el diseño del FIS responde, más que nada, a maximizar la focalización para llegar a los más pobres mediante la orientación de la demanda hacia lugares prioritarios para el FIS. De este modo, y en contraste con el FSE, el FIS trabajaría con una demanda dirigida y ya no sólo espontánea.

Para determinar la población-objetivo del FIS se requirió, por ende, de un cuidadoso análisis. Dado que la oferta institucional consistiría exclusivamente en la provisión de servicios en salud y educación y, en menor medida, en la construcción de infraestructura en los mismos rubros, los criterios para la determinación de la población-objetivo debían ser congruentes con estos sectores. Los pobres a los que debía llegar el FIS deberían serlo en términos de salud y educación.

b) Mecanismos de focalización

El primer mecanismo de selectividad del FIS es la priorización geográfica. Por priorización el FIS entiende la determinación de áreas geográficas con altos niveles de pobreza mostrados por indicadores estadísticos.

Para el área rural se eligió el cantón como unidad de focalización, por ser la unidad político-administrativa más pequeña. Es importante señalar que esta decisión fue objeto de muchas controversias al interior de la institución y que aún lo sigue siendo. Uno de los problemas básicos es que la regionalización operativo-administrativa de los ministerios de salud y educación no coincide entre sí, ni tampoco con la regionalización política. Después de casi dos años de funcionamiento con esta unidad de focalización persisten problemas con los ministerios sectoriales, a los que el FIS sirve de brazo financiero, e incluso al interior de la institución, en lo que respecta a criterios de priorización geográfica.

Los indicadores empleados para la selección fueron la tasa de mortalidad infantil y el índice de analfabetismo. Todos aquellos cantones que estuvieran por encima de la media nacional en estos indicadores serían considerados prioritarios para el FIS y los que estuvieran por debajo de la media no serían prioritarios.

Para el área urbana (ciudades por encima de los 10 mil habitantes) se utilizaron otros indicadores de priorización, y esto por varias razones. En primer lugar, se podía tratar un cantón como una isla y pensar que si el promedio cantonal de mortalidad infantil era, por ejemplo, de 167 por mil, ese dato era atribuible, salvo excepciones, a todo habitante de ese cantón; esta generalización no es posible en ciudades más o menos grandes, donde la estratificación suele ser mayor y por tanto es preciso diferenciar áreas de pobreza al interior de las ciudades.

En segundo lugar, la data de mortalidad infantil y analfabetismo disponible para todo el país era la del Censo Nacional de 1976; se podía suponer que aquellos cantones rurales que en esa época presentaran niveles de pobreza alarmantes los seguirían presentando en 1990. Aunque los pobres de un cantón migraran, y era de esperar que lo hicieran, los pobladores que quedaban en el lugar no habrían de variar sus condiciones de vida. Las ciudades, en cambio, tienen otra dinámica: lugares que en 1976 estaban escasamente habitados hoy podrían estar densamente poblados, y lugares antes

habitados por gente pobre podrían ser ya barrios residenciales. Este punto obligaba a contar con datos más actualizados.

Desechados los indicadores utilizados para área rural, se optó por utilizar, en las ciudades por encima de 10 mil habitantes, rangos de cobertura de servicios. Al principio se pensó en utilizar la cobertura de servicios básicos de salud y educación, pero pronto se desechó la idea dado que la ubicación geográfica de una posta médica o de una escuela primaria no indicaba que los pobladores de la zona fueran precisamente los que acudían al servicio. Finalmente se resolvió usar como criterios los rangos de cobertura de servicios de agua potable, alcantarillado y energía eléctrica que podían ser fácilmente relacionados con las condiciones de vida locales. La unidad geográfica utilizada fue la zona censal que dividía las ciudades en conjuntos poblacionales precisos. Los datos fueron prácticamente recogidos por personal contratado por el FIS.

La utilización de estos criterios provocó también problemas internos: en cuanto al criterio de priorización rural, parte del personal pensaba que el FIS sería juzgado sólo por su capacidad de resolver los problemas de mortalidad infantil y analfabetismo, mientras que para el caso de la priorización urbana se pensaba que había un excesivo sesgo hacia salud. Al parecer todavía existen ciertas dificultades para que parte del personal del FIS comprenda la función exacta de la priorización geográfica.

Con estos datos en la mano, se establecieron cuatro niveles de prioridad geográfica, de los cuales sólo los niveles 1 y 2 se determinaron como población-objetivo del FIS. Para área rural se han fijado dos prioridades: una para salud, determinada por la tasa de mortalidad infantil, y otra para educación, basada en el índice de analfabetismo. Para área urbana existe una sola priorización válida tanto para salud como para educación.

Dada la limitada confiabilidad de los datos estadísticos, como también las esperables filtraciones en la priorización, el FIS cuenta con otro damero para acercarse a su población-objetivo. Este mecanismo es el de la promoción en el ciclo de tramitación de proyectos, entendida en este caso como un mecanismo adicional que permitiera al FIS estar seguro de que la población a la que llegaba se encontraba en la situación que indicaba la priorización. El diagnóstico que se elabora, ya sea antes de la presentación de solicitudes o después de ella, pretende confirmar, mediante un instrumento de recolección de datos muy sencillo, la situación de pobreza de la localidad o región donde se pretende llevar a cabo un proyecto.

La promoción debía ser la que, en última instancia e independientemente de la prioridad geográfica, dictaminara sobre la pertinencia o no de apoyar a una determinada población con el financiamiento de un proyecto. También en esta instancia se han presentado algunos problemas. El primero de ellos es que los promotores tienen dificultades para justificar y hacer pasar a evaluación un proyecto en lugares supuestamente no prioritarios. El segundo es que las presiones por aprobar montos hacen que sean los evaluadores quienes prácticamente deciden a que población hay que apoyar y a cuál no.

Debido a que la mayor cantidad de demanda proviene de lugares no prioritarios (herencia del FSE, con la cual contaba el FIS), se hizo indispensable utilizar un mecanismo que provocara la generación de demanda en aquellos lugares que el FIS podía financiar proyectos. Se diseñó un mecanismo adecuado dentro de promoción, al cual se denomina **promoción activa**, y que debía realizarse en lugares prioritarios que no habían manifestado el deseo de un financiamiento del FIS. No obstante,

este tipo de promoción se encuentra escasamente desarrollado en la práctica. Por un lado existe una enorme cantidad de demanda que debe ser analizada (más de 6000 solicitudes); por otro lado, los promotores no le han dado la importancia que parecía tener a los ojos de los diseñadores de este mecanismo.

Otro mecanismo indirecto de orientación de la demanda es la propia priorización geográfica, pues la misma ya es de conocimiento de las instituciones públicas y privadas que trabajan o pueden trabajar con el FIS. También la disposición de aceptar cartas de solicitud de comunidades de base, tomada en principio para contener una demanda que desbordaba la capacidad de procesamiento de la institución, contribuye a hacer más fácil el acceso de los más pobres al FIS.

4. Resultados preliminares del FIS

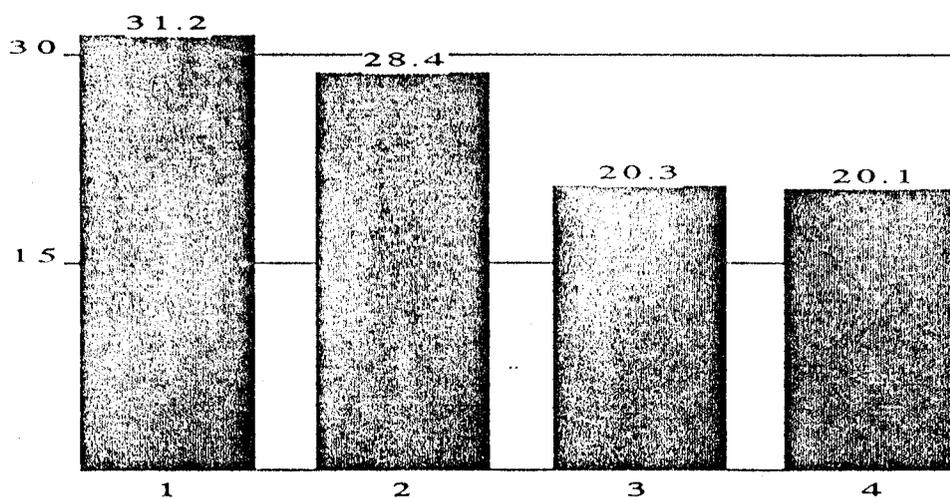
Cuando se mencionaron los resultados del FSE se dijo que una de las principales limitaciones para el análisis consistía en que las fuentes de información del FSE decían poco respecto de sus alcances en focalización. En el caso del FIS el límite del análisis lo constituye la corta existencia de la institución. El FIS comenzó a promocionar y evaluar proyectos desde mediados de 1990, y a aprobarlos desde enero de 1991. Hasta el 30 de junio de 1992 había comprometido \$us 45 millones en casi 680 proyectos y tenía 260 en ejecución.

En estas circunstancias resulta pretencioso tener una visión definitiva sobre sus alcances. Por otra parte aún no se ha iniciado la toma de datos de línea de base para la evaluación de impacto, la cual debe arrojar, sin dudas, datos definitivos. Sin embargo, existe suficiente información para hacer algunas afirmaciones sobre los avances de la institución en cuanto al alcance a su población objetivo.

Como ya se ha señalado, al comienzo de sus operaciones el FIS contaba con un banco de proyectos proveniente del FSE. Es importante tener en cuenta que de las 6000 solicitudes recibidas por el FIS, unas 1200 eran del banco de proyectos del FSE. La mayoría de esos proyectos provenían de áreas geográficas que no eran prioritarias para el FIS, además de ser proyectos poco elaborados. A mediados de 1992, el FIS ha logrado revertir la tendencia inicial y ahora cuenta con una mayor demanda en áreas de prioridad 1 y 2 (las más pobres). Por otra parte, sus compromisos están distribuidos dentro de las cuatro prioridades, mostrando una prioridad relativa de las áreas de mayor pobreza.

Al evaluar la selectividad por área prioritaria debe reconocerse que, debido a las deficiencias ya mencionadas en la priorización, no se puede ser concluyente sobre el grado de pobreza real de las áreas de demanda y compromiso, ni mucho menos sobre el nivel de vida de las poblaciones solicitantes (tanto para el caso de proyectos en áreas aparentemente prioritarias, como para el de proyectos en áreas no prioritarias). La siguiente gráfica muestra el porcentaje de proyectos presentados al FIS según área de prioridad, es decir, la distribución de la demanda.

GRAFICA 3
ESTADO DE LA DEMANDA DE PROYECTOS AL FIS POR PRIORIDAD
(en % al 7 de julio de 1992)



FUENTE: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Información y Sistemas del FIS.

Aunque persiste más de un 40% de demanda proveniente de áreas no prioritarias, el porcentaje de proyectos presentados al FIS en áreas prioritarias es de casi un 60%. A pesar de que esto significa un logro en la orientación de la demanda, el FIS tiene que hacer todavía muchos esfuerzos para reducir su proporción de demanda en áreas no prioritarias. Hasta ahora, el FIS ha realizado grandes esfuerzos para que un porcentaje significativo de los proyectos que financie se encuentre dentro de las prioridades establecidas. Hasta el 7 de julio de 1992, el porcentaje de compromisos del FIS en áreas de prioridad 1 y 2 era de más del 75%. Se espera que para fin de año este porcentaje pase el 80%, y para 1993 oscile alrededor del 90%. El siguiente cuadro muestra el estado de compromisos del FIS, en porcentaje de proyectos y montos aprobados por área prioritaria:

Cuadro 1
ESTADO DE COMPROMISOS DEL FIS POR PRIORIDAD
(al 7 de julio de 1992)

	1	2	3	4
% de proyectos aprobados	45.1%	33.5%	13.2%	8.3%
% de montos comprometidos	43.5%	33.8%	12.6%	10.1%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Dirección de Información y Sistemas del FIS.

V. FIS Y FSE: SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS

Después de haber revisado las características de los dos Fondos y descrito su forma de operación y sus resultados, resulta más sencillo comprender cuáles son las cosas que los unen y cuáles las que los separan. También resultará más sencillo explicar las distintas implicaciones institucionales que tiene para cada una de ellas la ejecución de una política selectiva.

1. Semejanzas generales

A primera vista el FSE y el FIS tienen claras semejanzas, sobre todo si se considera que una ha heredado de la otra su infraestructura, equipamiento y parte de su equipo humano. También tienen procedimientos generales muy semejantes: las dos basan su actuación sobre la demanda; en ambas existe promoción, evaluación y seguimiento de proyectos; y ambas dependen de la Presidencia de la República y se les concede gran importancia dentro del esquema de la política social.

Ambas instituciones representan un nuevo tipo de intervención en el área social y un nuevo tipo de relación con la sociedad civil. Ambos Fondos operan gracias a la demanda, no sólo estatal, sino, en buena medida, de instituciones de la sociedad civil: organizaciones de base, ONG's e instituciones de las iglesias. En contraste con los ministerios del área social que destinan la mayoría de sus recursos, y en algunos casos casi la totalidad de éstos, a gastos operativos. los Fondos tienen costos administrativos más bajos: un poco más del 5% del financiamiento de proyectos en el FSE y algo más de 8% en el FIS (aunque en este último caso, otra vez, no se puede ser concluyente todavía). Por último, tanto el FSE como el FIS tienen una fuerte dependencia del financiamiento externo, y una de sus prioridades fundamentales radica en la capacidad de captar recursos del exterior.

2. Diferencias generales

Pese a las similitudes, existen diferencias profundas entre ambos Fondos y que tienen relación con el sentido de los mismos. Por una parte, el FSE era un instrumento coyuntural y temporal, compensador de los costos del ajuste y, por tanto, su población- objetivo era aquella más afectada por la política económica. El FIS, por el contrario, es una institución de largo plazo que intenta combatir la pobreza dirigiéndose a los grupos más necesitados, sin considerar si su pobreza es reciente o "histórica", y tratando de orientar la demanda.

Si bien es cierto que los Fondos en cuestión operan bajo condiciones de excepción, las condiciones de operación del FSE fueron mucho más permisivas que las del FIS. Uno de los puntos más importantes en cuanto a excepcionalidad es que los solicitantes de proyectos al FSE podían hacer adjudicación directa una vez aprobados los proyectos, mientras que el FIS está obligado a demandar licitaciones o invitaciones públicas a sus solicitantes. Este hecho repercute fuertemente en la rapidez, pues la adjudicación lleva tiempo; y también condiciona la demanda, pues los proyectos deben cumplir con especificaciones técnicas y planos finales para poder ser licitados y adjudicados.

Por otro lado, el FSE no necesitaba coordinar sus acciones con ninguna otra institución, aunque en cierta medida lo hizo; por el contrario, sería inconcebible que el FIS no coordinara sus operaciones con los ministerios de Salud y Educación. Mientras el FSE no dependía de ninguna política sectorial, el FIS se concibe como brazo operativo de políticas sectoriales precisas. Este es otro punto que importante para el diseño del FIS. La coordinación sectorial permite garantizar, hasta cierto punto, que las obras y servicios financiados tendrán continuidad y entrarán a formar parte de los planes de desarrollo sectorial. Sin embargo, debido sobre todo a diferentes perspectivas sobre las prioridades nacionales y sectoriales existen aún muchas dificultades para lograr una coordinación eficiente.

Son estas diferencias y el contexto en el que surgen, más que sus semejanzas, las que le imprimen un sentido distinto a la focalización en ambas instituciones y las torna claramente disímiles. Sin embargo, dado que el FIS surgió del FSE y heredó parte de su personal, conserva aún características propias de su antecesor y ha dificultado la creación de una identidad y una cultura institucional propia. La rapidez y la presión por aprobar y desembolsar lo más posible, cualidad propia del FSE, puede tener consecuencias graves para los objetivos del FIS.

3. Sobre focalización

La prioridad y el lema del FSE era transparencia, rapidez y eficacia; a esta frase el FIS pretende sumar una palabra que le es esencial: eficiencia. Este hecho le da características completamente diferentes a los mecanismos de selectividad diseñados para las dos instituciones, y tiene implicaciones en el grado de alcance de los grupos más pobres.

La rapidez en el FSE fue uno de los logros más caros, pero tuvo como consecuencia la falta de atención hacia grupos más carenciados por parte de dicho Fondo. Por el contrario, en el caso del FIS el imperativo de eficacia lo ha convertido en un Fondo más lento y más costoso. Los mecanismos del FSE se ajustaron, con algunos sesgos ya revisados aquí, al logro de sus objetivos; el FIS tiene a su favor, en cambio, que el costo institucional se compensa por su mayor potencial redistributivo y de equidad.

Para el FSE el grado de selectividad apropiado, en un esquema de emergencia, era suficiente como para garantizar que los grupos que recibieran algún beneficio por su financiamiento fueran lo suficientemente pobres como para necesitarlo, demandarlo y obtenerlo. Para el FIS, empero, la situación es mucho más estricta: se tiene que mostrar que los grupos de beneficiarios sean lo suficientemente pobres como para merecerlo. De haber respondido simplemente a la demanda dada, incluso aquella filtrada por las prioridades sectoriales, el FIS hubiera reproducido el esquema de selectividad del FSE y no canalizaría el grueso de recursos hacia los más necesitados. En este punto cabe distinguir entre pobreza relativa y pobreza absoluta, pues la opción del FSE fue la de tomar grados de carencia relativos (en términos de ingresos), mientras la del FIS ha sido atender a población pobre en términos de carencia de servicios básicos. Queda por demostrar si el FIS puede cumplir con este objetivo.

El FSE operó con el supuesto de que los salarios de la construcción serían lo suficientemente atractivos para una persona desempleada o con baja remuneración; parcialmente así ocurrió. También funcionó con el supuesto de que quien presentara un proyecto había localizado una necesidad e intentaba solucionarla mediante el financiamiento de un proyecto; esto también fue sólo parcialmente cierto, pues en algunos casos se construyeron obras superfluas. Un estudio sobre continuidad de

proyectos de salud y educación del FSE, realizado por el FIS (Fondo de Inversión Social, 1991), indica que existe más de un 10% de proyectos financiados que no funcionan actualmente, lo que parecería indicar que la necesidad no existía, no era sentida o no se iba a ofrecer ningún servicio posterior.

El FIS no contabiliza a los trabajadores de obras de infraestructura, lo cual puede constituir un defecto; los precios por mano de obra pagados por el FIS se rigen también por el mercado y, aunque no existe ningún mandato sobre utilización de mano de obra, el FIS podría contabilizar esos beneficios que, si bien son secundarios desde el punto de vista de sus objetivos, no dejan de ser reales.

VI. LECCIONES APRENDIDAS

Para juzgar sobre lo aprendido de las experiencias del FSE y del FIS hay que situarse nuevamente en las diferencias que existen entre un programa de compensación y emergencia y otro de desarrollo y largo plazo.

El FSE hizo lo que tenía que hacer: fue eficiente y lo hizo rápido. Como programa de emergencia esta actitud es irreprochable. Su éxito se debe sobre todo a que supo responder a la demanda en un momento de crisis y falta de credibilidad en la acción estatal. En este sentido, marca un hito en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Llegó con obras y empleo a sectores de población a los que nunca antes había llegado el Estado. Su aporte para experiencias similares en América Latina ha sido muy importante. En cuanto a la selectividad, el FSE fue innovador. Abandonando el gigantismo propio de proyectos tradicionales, demostró que se puede llegar a una población de escasos recursos con obras pequeñas, sin necesidad de tener una identificación precisa y recurriendo a elementos relativamente sencillos: oferta de empleos en sectores que no requieren altos niveles de capacitación; oferta de servicios básicos y regulación por el mercado. Sin embargo, los criterios de selectividad usados por el FSE sólo son válidos para un programa de corta duración y que intente atender necesidades coyunturales; de otra manera corre el riesgo de perpetuar la inequidad.

Quizá la institución que más ha aprendido del FSE es el FIS. De tener éxito, mostraría que es posible coordinarse con las instituciones encargadas de formular políticas y trabajar, al mismo tiempo con la sociedad civil y responder a sus demandas -si bien con mayor lentitud, con más exactitud hacia los grupos sociales más pobres-. Mostraría, también, que es posible atender a los más pobres sin necesidad de personalizarlos -aunque quizá este punto sea tan sólo válido para países con profundas carencias y vastas zonas geográficas con carencias similares-. Sin embargo, al FIS le queda mucho camino por recorrer y tiene muchos obstáculos internos y externos que superar. En general parece una institución bien orientada para cumplir con sus propósitos, pero es posible perfeccionar sus mecanismos. La evaluación periódica de los procesos y del impacto logrado son herramientas indispensables en programas de desarrollo social.

VII. RECOMENDACIONES

A continuación se ofrecen algunas ideas, a título de recomendaciones, que podrían ayudar a optimizar la selectividad en el FIS y en experiencias similares.

1. Base de datos. La información correcta y confiable sobre el avance de las operaciones es un factor importante para la selectividad, en la medida en que permite conocer el grado de avance de los esfuerzos institucionales y, eventualmente, hacer correcciones que permitan el mejor logro de los objetivos propuestos.

Una de las virtudes del FSE fue la puesta en marcha de un sistema de información rápido y eficiente que permitía verificar en cualquier momento el estado de las operaciones; como ya señalamos, uno de los defectos de este sistema es la falta de registro ex post del número de beneficiarios reales. El manejo de la información es todavía deficiente en el FIS. En primer lugar, los datos recogidos en las diferentes fases de análisis de un proyecto (promoción, evaluación y seguimiento) no son comparables entre sí. En segundo lugar, los datos respecto a número de beneficiarios por proyectos FIS no son del todo creíbles; es posible que exista una duplicación de beneficiarios de diferentes proyectos en las mismas localidades o regiones. El FIS requiere contar, por tanto, con un registro de información más confiable.

2. Actualización de los datos sobre los que se construye la selectividad. Es importante que una vez determinados los criterios para seleccionar a la población objetivo y localizarla, los datos sean actualizados periódicamente. Si bien es cierto que las situaciones sociales suelen modificarse a un ritmo lento, no habrá que desestimar el posible impacto de la intervención institucional, propia y ajena, y las posibilidades que ofrece la recolección de nuevos datos. Por otra parte, pueden existir defectos en la aplicación inicial de los criterios que, determinando los momentos adecuados, pueden corregirse.

Es necesario que el FIS revise el estado actual de su priorización rural. La priorización adoptada hasta el momento es sólo válida para niveles de análisis departamental, pero no para niveles de análisis nacional, lo cual está creando distorsiones en la atención de lugares más pobres.

3. Claridad en la función de mecanismos. Como se ha visto en el caso del FIS, la focalización puede requerir distintas etapas de acercamiento a la población objetivo. Como los criterios estadísticos que se refieren a unidades geográficas engloban áreas demasiado grandes y los datos con los cuales se construyen suelen ser pocos o antiguos, existe la necesidad de tener un conocimiento más detallado del área de intervención. En este caso, la intervención en áreas geográficas consideradas pertinentes no es una garantía de que la población que demanda un proyecto lo sea también y viceversa. Por tanto, los mecanismos de selectividad aplicados posteriormente deben partir de datos estadísticos, pero no deben confiar en ellos en términos absolutos.

Al parecer no existe todavía un criterio unificado en Promoción ni en Evaluación en el FIS para el tratamiento de proyectos prioritarios en áreas que no lo son, o proyectos secundarios en áreas prioritarias. Los promotores y evaluadores tienen dificultades para presentar proyectos en áreas de prioridad 3 y 4 y no para proyectos en prioridades 1 y 2 que, eventualmente, podrían atender a poblaciones relativamente menos pobres. Es importante tener claridad que Promoción cuya importancia es aún mayor que el criterio básico de priorización; de la claridad que se tenga con respecto al diagnóstico y de que se utilicen criterios de pobreza absoluta, depende en buena parte el éxito de ese filtro.

4. Profundizar procesos de selectividad. Es necesario monitorear periódicamente la eficacia de los procesos de selectividad al interior de la institución. Debido a fallas en el diseño, a poca claridad en su aplicación, o a factores externos como la poca capacidad de los pobres para levantar demandas, los mecanismos de selectividad diseñados en un principio pueden resultar insuficientes o equivocados.

A pesar de los esfuerzos realizados, existe todavía una fuerte desventaja de las comunidades más pobres para llegar al FIS y obtener financiamiento. Es necesario que el FIS profundice su proceso de descentralización y diseñe mecanismos de calificación de la demanda en regiones prioritarias.

5. Importancia del registro de información. Es posible pensar que sólo es importante la información recopilada para llegar a la población objetivo. Esta idea es equivocada debido a que se requiere ser igual o más riguroso con el registro de datos para aquella demanda que es rechazada. Sólo de esta manera se podrá estar en condiciones de saber qué tan bien han funcionado los mecanismos de selectividad.

Existen problemas en el FIS debidos a la falta de informes de rechazo (tanto en promoción como en evaluación), que no permiten una verificación adecuada de los procedimientos empleados en el rechazo de los proyectos y, por lo tanto, tampoco permiten asegurar que los proyectos fueran rechazados por causas justificadas.

6. Cuidar efectos negativos de otras políticas sobre la selectividad. Antes de tomar alguna medida de política institucional es necesario preguntarse de qué manera puede ésta afectar a la selectividad deseada. Algunas medidas de política -como exigir mayor rapidez, o mayores montos a la institución- pueden afectar negativamente a los esfuerzos realizados para llegar a los grupo más pobres.

En el FIS existe presión para que promotores y evaluadores presenten periódicamente montos promocionados y evaluados. De esta manera se corre el riesgo de dar mayor importancia a proyectos grandes sin importar de dónde provengan, y de inhibir el paso de proyectos pequeños que suelen ser demandados por comunidades pobres.

BIBLIOGRAFIA

- Afcha, Gonzalo, "Impacto macro económico del FSE", en FSE, Seminario de Evaluación, 26 al 29 de agosto de 1989, La Paz, 1990.
- Avila, Gerardo, F. Campero, J. Patiño, "Un puente sobre la crisis: Fondo Social de Emergencia", La Paz, 1992.
- Banco Mundial, "Bolivia Poverty Report", Washington, 1990.
- Buxlel, Ingrid e I. Finot, "Informe de la Misión de evaluación del FSE", realizado por encargo del Gobierno de Bolivia y del PNUD, 15 de marzo de 1991.
- CEDLA, "Evaluación sobre el Impacto Social de los Proyectos del FSE en la ciudad de El Alto", Enero de 1990.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco, "Erradicación de la pobreza: desafío de los noventa." ILPES/OEA. Programa Conjunto sobre Políticas Sociales para América Latina, s/d.
- CONAPSO, "Estrategia Social Boliviana", La Paz, 1992.
- Contreras, Manuel, "Intervención en Ajuste Estructural y Política Social", La Paz, ILDIS, 1992.
- De la Piedra, Enrique. "Cómo recuperar el progreso social en América Latina", Informe de un Seminario de Políticas del IDE N- 17. (IDE, CEPAL, UNICEF) Banco Mundial, Washington, julio de 1989.
- Fondo de Inversión Social, "Informe preliminar sobre continuidad de proyectos de salud y educación financiados por el FSE", 1991.
- Fondo de Inversión Social, "Informe de Fiscalía", 1992.
- Glewwe, Paul y J. v. d. Gaag, "Identifying the Poor in Developing Countries: Do Different Definitions Matter?", en World Development, Volume 18, Number 6, June 1990. pp. 803-814.
- Grosh, Margaret E., "Social Spending in Latin America: The Story of the 1980s", World Bank Discussion Papers 106, Banco Mundial, Washington, 1990.
- ILDIS, "La Estrategia Social Boliviana", La Paz, 1992.
- Jorgensen, Steen, et. al. (ed), "Easing the Poor Through Economic Crisis and Adjustment", Banco Mundial, Borrador, Enero de 1991.

- Martínez Nogueira, Roberto "Aspectos institucionales y mecanismos para la formulación y la ejecución de programas sociales referidos a la pobreza", en CEPAL, "Pobreza y programas de acción social", Buenos Aires, 1980, pp. 26-45.
- Montaño, Sonia, "Mujer y Proyectos de Educación y Salud en el FIS", Informe de consultoría, 1991.
- Newman, Jorgensen y Pradhan, "¿Cómo se beneficiaron los trabajadores con el Fondo Social de Emergencia?", en FSE, Seminario de Evaluación, 26 al 29 de agosto de 1989, La Paz, 1990.
- Rodríguez Noboa, Percy, "La selectividad como eje de las políticas sociales", en Revista de la CEPAL, N° 44, Agosto de 1991. pp 55-62.
- Zuckerman, Elaine, "Social Funds in Latin America: Where Do We Stand?" (Informe preparado para el BID), octubre de 1990.