Title: OED Précis No. 147 - Bolivia: Diez años de actividades del Fondo de Inversión Social
Job number: 98S0201
Language: English
Translations: Spanish
Country: Bolivia
Input date: 6/10/99

NÚMERO 147

OED Précis

Departamento de Evaluación de Operaciones - Boletín **Mayo de 1997**

Bolivia: Diez años de actividades del Fondo de Inversión Social

El Fondo de Inversión Social (FIS) de Bolivia no sólo es el fondo social más antiguo y más grande de América Latina, sino también un modelo regional para la realización con éxito de proyectos de salud, educación, abastecimiento de agua y saneamiento en las comunidades rurales pobres. La experiencia adquirida con el FIS ha demostrado que los fondos sociales pueden ser un instrumento eficaz para descentralizar tanto los recursos destinados a la inversión como la adopción de decisiones administrativas. El FIS ha ayudado a fortalecer la capacidad de las autoridades locales, las agrupaciones de la comunidad, los empresarios privados y las organizaciones no gubernamentales (ONG) para seleccionar, diseñar y ejecutar subproyectos, y para mantener la infraestructura social. El FIS ha crecido gracias a su planteamiento participativo en consulta con las bases, y al apoyo firme y sostenido del Gobierno.

El éxito del FIS ha sido destacado en un informe de evaluación ex post *preparado por el DEO* de un proyecto financiado por la AIF para prestar apoyo a dicho Fondo. Aunque el FIS ha sido importante para paliar los efectos de la pobreza, ha tenido resultados limitados para combatir las causas primarias de ésta. En el informe se sugiere que el próximo paso en la lucha contra la pobreza en Bolivia debería consistir en mejorar la coordinación y la secuencia de las políticas de desarrollo del Gobierno y en coordinar las actividades del FIS con las de otros fondos destinados a combatirla que funcionan en el país.*

Bolivia es uno de los países más pobres de América Latina. En 1990 el Gobierno creó el Fondo de Inversión Social, en reemplazo de un fondo social de emergencia que existía anteriormente (financiado por dos créditos de la AIF), con el objeto de desarrollar una infraestructura social básica y proporcionar asistencia financiera y técnica para llevar a cabo proyectos de educación, salud, abastecimiento de agua y saneamiento.

El FIS fue creado en el marco de la administración pública, pero funciona al margen de los procedimientos oficiales de contratación y de las reglamentaciones sobre adquisiciones; atrae personal sumamente calificado y tramita rápidamente las licitaciones y los contratos. A lo largo de su existencia, el FIS ha disfrutado de un apoyo firme y sostenido de las autoridades gubernamentales al más alto nivel en tres administraciones sucesivas.

Cuando se creó el FIS, la capacidad de gestión en los ministerios del sector social era escasa y prácticamente no existía una política oficial para el sector. La AIF prestó apoyo al FIS a través del

primer y el segundo proyecto para el Fondo de Inversión Social, que fueron aprobados en 1990 y 1993, respectivamente. En el marco de esos proyectos se otorgó financiación para los subproyectos del FIS. Ellos tenían también por finalidad fortalecer la capacidad de los participantes locales y estimular la coordinación entre ellos, orientando los programas sociales hacia los pobres.

Los subproyectos en el sector de la salud abarcaron servicios de guardería y centros de nutrición infantil; programas de alimentación escolar y de formación en materia de nutrición; campañas de vacunación; construcción y reparación de puestos de salud, y suministro de equipo y medicamentos. Los subproyectos de abastecimiento de agua y saneamiento comprendieron la construcción de pozos, sistemas de distribución de agua, letrinas y redes de alcantarillado. Los subproyectos de educación incluyeron la reconstrucción y rehabilitación de escuelas primarias; el suministro de equipo, muebles y libros de texto, y la financiación de los primeros meses de funcionamiento de los establecimientos escolares.

En 1994-95, el Gobierno aprobó leyes que afectaron profundamente la asignación de las inversiones, al descentralizar los recursos y las facultades decisorias, traspasándolas de los ministerios centrales a los municipios. Las responsabilidades y los recursos para la construcción y el mantenimiento de la infraestructura social se transfirieron a los municipios. Dichas reformas, de amplio alcance, tuvieron repercusiones importantes y positivas en el FIS.

El FIS emplea un enfoque “de abajo arriba”, basado en la demanda. Aporta fondos para subproyectos, la mayoría de los cuales son propuestos y diseñados por lo que se denomina organismos solicitantes, que pueden ser establecidos por los gobiernos locales, corporaciones regionales de desarrollo, ONG o por agrupaciones de la comunidad. En la mayoría de los casos, estos organismos participan en todas las etapas de los subproyectos, incluidos su funcionamiento y mantenimiento. Dicho enfoque ha permitido que los habitantes de las zonas pobres y más alejadas se identifiquen con los subproyectos, y puedan expresar directamente su opinión en todo el proceso de adopción de decisiones.

A medida que avanzaba la descentralización general de la administración pública, el FIS pudo ir aumentando la participación de la comunidad en la ejecución y el mantenimiento de los subproyectos. Como las ideas para los subproyectos surgen de las comunidades locales, los proyectos generan un proceso más positivo de aprendizaje sobre el terreno que los concebidos por los ministerios centrales.

Resultados

El informe de evaluación *ex post* del DEO abarca el período de 1990-96 y comprende el primer proyecto de la AIF, que se cerró en 1995, y los subproyectos terminados hasta mayo de 1996 en el marco del segundo proyecto, que según se prevé se cerrará en diciembre de 1997.

Concentración en las zonas rurales. Alrededor del 75% de los subproyectos del FIS se llevaron a cabo en las zonas rurales y el resto en las afueras de las zonas urbanas. Antes de que el Gobierno aprobara las leyes de descentralización, aproximadamente el 90% de los fondos públicos

para los sectores sociales se destinaba a tres centros urbanos principales. Desde 1994, la asignación de las inversiones públicas a los municipios rurales ha aumentado de menos del 10% al 50%. Un examen de mitad del período del segundo proyecto financiado por el Banco, que se llevó a cabo en octubre de 1995, reveló que los recursos del FIS asignados a las zonas rurales habían aumentado al 91%.

Atención de la salud y abastecimiento de agua. Se han construido y equipado centros de atención de la salud, a los que se ha dotado de personal. Las consultas en los centros de salud han aumentado notablemente. El acceso al agua y la calidad de este elemento han mejorado, y los beneficiarios declaran que las enfermedades infantiles graves han disminuido. Se han planteado algunos problemas de diseño y construcción, y ha habido demoras en la transferencia de los establecimientos a los municipios. Algunos de los primeros subproyectos llevados a cabo en el marco del primer proyecto están sin terminar y varios establecimientos no se aprovechan plenamente. La situación ha mejorado en el segundo proyecto, a medida que se han ido uniformando los diseños prototípicos y han ido aumentando los programas de capacitación.

Educación. Los subproyectos de educación parecen ser la parte más exitosa del programa. Se han construido, renovado y equipado escuelas, lo cual ha mejorado enormemente el proceso de aprendizaje. La asistencia escolar ha aumentado mucho en los nuevos internados, que ofrecen comida y alojamiento a los estudiantes de zonas muy alejadas. La educación representa hoy casi la mitad del total de la financiación del FIS.

Apoyo institucional a los subproyectos. Los subproyectos del FIS prestaron apoyo institucional a las ONG y comunidades locales, pero en algunos de los primeros proyectos faltaron programas de capacitación adecuados. El FIS sigue administrando los componentes de infraestructura y capacitación de varios proyectos financiados por la AIF, y la participación de las ONG en las actividades de capacitación ha ido en aumento. Dichas organizaciones han mejorado su capacidad para diseñar y poner en práctica propuestas de desarrollo y han apoyado la capacitación de las mujeres.

Apoyo institucional del FIS. Los proyectos de la AIF prestaron apoyo al sistema de información para la gestión del FIS, pero los resultados han sido dispares. Los proyectos no mejoraron significativamente los sistemas financiero y de información del FIS, que en el momento en que se llevó a cabo la evaluación *ex post* seguían teniendo dificultades para proporcionar información oportuna y precisa a la administración. Sigue siendo necesario acortar el período que media entre la identificación de los subproyectos y su aprobación. En el momento del examen de mitad del período existía un retraso del 38% de los desembolsos, debido a las demoras entre la aprobación y la terminación de los subproyectos.

Repercusiones

En total, el programa del FIS ha beneficiado a entre 3,5 millones y 4 millones de personas, ha mejorado enormemente el acceso a los servicios sociales y ha efectuado un aporte considerable a la descentralización de los recursos. El FIS se ha transformado en una organización eficiente, capaz de financiar inversiones en sectores sociales básicos con relativa rapidez. Ha traducido satisfactoriamente

las políticas en medidas concretas y ha aclarado las funciones y responsabilidades del gobierno central y de las autoridades locales en la prestación de servicios sociales a los pobres. Además, ha impulsado el desarrollo institucional, al fortalecer la capacidad financiera y técnica de los municipios para llevar a cabo y administrar programas sociales. Sin embargo, no ha habido una coordinación eficaz con otros fondos sociales y dedicados a la lucha contra la pobreza que funcionan en Bolivia.

Si bien el FIS ha logrado perfeccionar los recursos humanos y mejorar el acceso a los servicios sociales, ha tenido resultados limitados en la lucha contra las causas de la pobreza. Resulta difícil tener acceso a algunos de los servicios financiados por el FIS a causa del mal estado de los caminos; además, éstos siguen siendo caros para las personas más pobres. Se requieren nuevas inversiones para superar los principales obstáculos que afrontan los pobres para aprovechar las oportunidades que les permitan generar ingresos, a saber, la disminución de la fertilidad del suelo, la falta de servicios agrícolas y de riego, el mal estado de los caminos y la baja producción agrícola.

El programa continúa dependiendo fuertemente de la financiación externa. Tal dependencia para la prestación de servicios sociales a los pobres plantea una cuestión más amplia acerca de la sostenibilidad a largo plazo de diversos mecanismos institucionales. Desde 1996, el Gobierno y los municipios han venido financiando todos los gastos administrativos del FIS. Éste ha aumentado su eficiencia interna y ahora cobra honorarios por los servicios de asistencia previa a las inversiones. No obstante, su sostenibilidad dependerá fundamentalmente de que se mantenga la financiación y de la capacidad de las autoridades, los municipios y las comunidades para ocuparse de su funcionamiento y mantenimiento. Será necesario que mejoren las relaciones entre las distintas dependencias administrativas, a fin de garantizar que las autoridades locales presten suficiente atención a los problemas técnicos a nivel de las bases.

La opinión de las partes interesadas

En la preparación del informe se utilizó una técnica de evaluación con participación de las partes interesadas a fin de recabar sus opiniones sobre el programa del FIS. El equipo a cargo del informe organizó reuniones con administradores del FIS y representantes de los organismos donantes y de las ONG. Entrevistó a 112 personas (un tercio de las cuales eran mujeres), fundamentalmente en los lugares en que se llevaban a cabo los proyectos. La evaluación se estructuró en torno a cuatro temas:

La coordinación. Los interesados entrevistados por el equipo encargado del informe dijeron que la coordinación con otras instituciones y organismos, salvo en el caso de otros fondos para combatir la pobreza, había sido buena. Las ONG estimaron que la coordinación con los donantes era regular. Una de esas organizaciones comentó que era la primera vez que había sido invitada por un organismo donante a participar en la evaluación de un proyecto.

La participación en los proyectos. La mayoría de los interesados (salvo las ONG) dijeron que la participación de la comunidad había aumentado notablemente desde 1994. Los representantes de los municipios y las comunidades señalaron que ahora sentían que controlaban mejor las prioridades de inversión, y se refirieron a “nuestra escuela” en vez de “la escuela del FIS”.

El FIS como instrumento de prestación de servicios sociales. Los interesados estuvieron unánimemente de acuerdo en que el FIS era un mecanismo eficaz para prestar servicios sociales a los pobres. Tanto el personal de las ONG como el del FIS afirmaron que la descentralización había aumentado la eficiencia del Fondo, al dar mayor responsabilidad y control financiero a las autoridades y las organizaciones locales.

El futuro del FIS. Las opiniones sobre las distintas opciones que tenía ante sí el FIS eran divergentes. Las ONG se inclinaban por transformar al FIS en un organismo permanente y reestructurar sus actividades, dirigiéndolas hacia el sector social. Los administradores del FIS, los municipios y los beneficiarios de los proyectos se inclinaban abrumadoramente por transformar al FIS en un fondo de desarrollo social y ampliar sus actividades más allá de los servicios sociales, a fin de incluir también actividades generadoras de ingresos. Esta opción fue rechazada por los organismos técnicos y otros fondos para combatir la pobreza, que temen que el FIS se transforme en un "superfondo". Los donantes expresaron que el FIS debería pasar a ser parte de la estructura administrativa pública, a efectos de reducir su dependencia de la ayuda exterior.

Enseñanzas recogidas

El FIS es el fondo social de mayor tamaño de América Latina y ha servido de modelo a muchos otros en la región. Las diferencias entre el FIS y otros tipos de fondos y organismos técnicos (véase el recuadro) han dejado también enseñanzas útiles. La experiencia de Bolivia con el FIS ha mostrado que:

- *Los fondos sociales pueden utilizarse para promover la descentralización de los recursos destinados a inversiones públicas,* al ayudar a las autoridades y comunidades locales a administrar sus recursos y a crear y mantener la infraestructura social.

- *Es necesario que las políticas oficiales de desarrollo estén bien coordinadas y sigan una secuencia adecuada, y que se coordinen asimismo las actividades de los distintos fondos sociales y para combatir la pobreza que funcionan en el país.* Para que los fondos de inversión puedan contribuir a la lucha contra la pobreza, es necesario que apliquen un criterio integrado en cuanto a la reducción de la pobreza, a fin de aumentar la productividad agrícola, fomentar las pequeñas empresas y mejorar la infraestructura rural.

El FIS ha tenido éxito en Bolivia gracias a:

- *Un apoyo firme y sostenido del Gobierno* en tres administraciones sucesivas. Desde 1990, el Gobierno ha aprobado una serie de leyes y programas que han fortalecido tanto las operaciones como las repercusiones del FIS.

- *La participación de la comunidad en todas las etapas de los subproyectos.* El FIS difiere de otros organismos técnicos oficiales en el sentido de que responde a propuestas basadas en la demanda antes que a metas sectoriales. La participación de la comunidad fomenta una estrecha

identificación de la población local con los subproyectos, lo cual indica que los beneficios derivados de éstos pueden ser duraderos. Sin embargo, los fondos sociales también deben proporcionar capacitación en la preparación, gestión y mantenimiento de los subproyectos, y realizar campañas de información para garantizar el uso eficaz y sostenido de los servicios sociales.

(BOX page 1)

** Informe de evaluación* ex post*: "Bolivia: Social Investment Fund Project, Second Social Investment Fund Project", de Ines Girsback, Informe No. 16195, diciembre de 1996. Los miembros del Directorio Ejecutivo y el personal del Banco pueden obtener este informe en la Unidad de Documentos Internos y en los centros de servicios de información regionales. El presente Boletín fue redactado por Stefano Petrucci e Ines Girsback.*

(CHART page 2)

Diagrama de flujo de las solicitudes de fondos y de las asignaciones a los programas de lucha contra la pobreza

1. FIS
2. Organismos solicitantes*
3. Donantes y AIF
4. Ministerios del sector social

Fondos
Solicitudes de fondos
Análisis técnicos de las prioridades

* ONG, comunidades, municipios, departamentos e iglesias.

(TABLE page 3)

Diferentes enfoques respecto de los fondos para el desarrollo en distintos países

	Fondos de inversión social	*Organismos técnicos*	*Fondos de desarrollo campesino*	*Proyectos de desarrollo rural integrado*
Objetivo: Mejorar los...	recursos humanos	recursos humanos	ingresos	ingresos
Metas	zonas más pobres	ninguna	todo el país	regiones determinadas
Enfoque del desarrollo	subproyectos	proyectos detallados	subproyectos	sectores múltiples
Composición sectorial	fundamentalmente sector social	sector social	sector productivo/social	sector productivo
Los proyectos se basan en . . .	la demanda	la oferta	la demanda	la oferta
Nivel de participación de la comunidad	alto	bajo	alto	limitado
Responsabilidades	un solo organismo	unidad del proyecto	un solo organismo	unidad(es) del proyecto
Ejecución	simple	compleja	simple	compleja
Resultados	satisfactorios	dispares	dispares	insatisfactorios
Sostenibilidad	probable	no disponible	incierta	incierta
Ejemplos	Bolivia, Honduras	Honduras, Perú	Burkina Faso, Corea	Ecuador, Nigeria, Zambia

(BOX Page four)

OED Précis es obra del Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial y tiene por objeto contribuir a la difusión de los resultados de las últimas evaluaciones *ex post* entre los especialistas que se ocupan del desarrollo dentro y fuera del Banco Mundial. Las opiniones expresadas en este Boletín son las del personal de dicho Departamento y no deben entenderse como las del Banco Mundial o sus instituciones afiliadas. La presente y otras publicaciones del DEO se pueden encontrar en Internet, http://www.worldbank.org/html/oed. Sírvanse dirigir sus comentarios y consultas al director, Departamento de Evaluación de Operaciones, teléfono: 1-202/458-4497, fax: 1-202/522-3200, correo electrónico: eline@worldbank.org