

# Programa Modular de Capacitación e Información sobre Género, Pobreza y Empleo

## MODULO 8

### *Los Fondos Sociales*

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2001  
Primera edición 2001

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual, en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

---

*Programa modular de capacitación e información sobre género, pobreza y empleo. Guía para el lector*  
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2001

ISBN 92-2-312574-X

Publicado también en inglés: *Modular package on gender, poverty and employment: Reader's kit*  
ISBN 92-2-110839-2, Turín, 2000

---

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en Las Flores 295, San Isidro, Lima 27-Perú, o pidiéndolas al Apartado Postal 14-124, Lima, Perú.

Vea nuestro sitio en la red: [www.oit.org.pe](http://www.oit.org.pe)

---

Impreso en Chile

# MODULO 8 • Los Fondos Sociales

## Indice

Nota preliminar	v
Estructura modular	vi
Antecedentes: Los Fondos Sociales	1
A. Los Fondos Sociales: Una nueva experiencia en política social	1
A.1 Objetivos y evolución	2
A.2 Principales aspectos y características innovadoras	3
A.3 Los resultados de los programas de Fondos Sociales	5
B. El programa de acción de la OIT: Integrar una perspectiva de género en los Fondos Sociales	10
B.1 El programa de Acción de la OIT: Objetivos y resultados	10
B.2 Las principales conclusiones del Programa de Acción	10
B.3 Principales resultados del programa de acción: Los objetivos se cumplieron sólo parcialmente	11
B.4 Prácticas acertadas	14
C. Orientaciones para la acción	17
En resumen	20
Bibliografía	21



---

## Nota preliminar

En un contexto de crisis económica, reformas económicas y políticas de ajuste estructural, muchos países en desarrollo y desarrollados crearon programas destinados a compensar los impactos negativos que esas transformaciones estaban teniendo entre quienes vivían en situación de pobreza y especialmente en los grupos más vulnerables. Los fondos de inversión social o “Fondos Sociales” surgieron para paliar los efectos de las medidas de ajuste en el empleo y frenar la agudización de la pobreza. Fueron creados para complementar las políticas sociales, que evidenciaron fuertes limitaciones para responder a los nuevos escenarios económicos y sociales, y atender de forma rápida y eficiente las necesidades de la población más afectada por la reestructuración.

Este Módulo explica los objetivos de los Fondos Sociales y el proceso de institucionalización por el que están atravesando.

Se destacan muchos de los rasgos comunes que son característicos de los Fondos Sociales y sus resultados. La evaluación de estas experiencias subraya que los Fondos Sociales no han incorporado la dimensión de género.

El Módulo plantea orientaciones integrales elaboradas por la OIT sobre la base de una detallada evaluación comparativa inter regional de los Fondos Sociales, para integrar en éstos una perspectiva de género.

### *Nota*

*Los apelativos de género masculino empleados en este documento para referirse a los oficios, profesiones, ocupaciones y funciones de las personas se aplican a los hombres y las mujeres por igual, salvo que el contexto indique claramente que se refieren a un sexo en particular.*

---

## Estructura modular

- ⊃ Tendencias, enfoques y métodos: un panorama general
- ↑ Capacidad de organización y negociación: poder para realizar cambios
- El acceso a los recursos productivos
- ↓ Recursos financieros para los pobres: el crédito
- Invertir en las personas: la formación técnica
- ± Acceso a trabajo decente
- ” Extender la protección social
- Ud. está aquí ≥ Los Fondos Sociales

## Antecedentes:

### *Los Fondos Sociales*

---

## **A. Los Fondos Sociales: Una nueva experiencia en política social**

En el contexto de un proceso que comenzó a mediados de los años ochenta y se intensificó en los noventa, una gran cantidad de países desarrollados y en desarrollo establecieron programas destinados a compensar los impactos negativos que las medidas de ajuste estructural estaban teniendo entre los pobres. En un primer momento, los Fondos Sociales se dirigieron principalmente a aquellos grupos sociales empobrecidos por las políticas de ajuste.

La mayor parte de estos programas se encuentra en África y América Latina, dos regiones pioneras en el sector de los Fondos Sociales, que hoy en día cuentan, en conjunto, con al menos 25 programas de este tipo. Hasta 1997 se habían establecido además alrededor de 10 Fondos Sociales en Asia, Europa central y Europa oriental.

En América Latina, los Fondos Sociales comenzaron a operar a fines de los ochenta, bajo una gran cantidad de nombres: “Programas de Acción Social”, “Programas de Desarrollo Social”, “Fondos Sociales de Emergencia”, “Fondos de Solidaridad” o “Fondos de Inversión Social”, entre otros.

En todos los casos, los Fondos Sociales surgieron como un nuevo instrumento de lucha contra la pobreza. Fueron concebidos como una forma de intervención más rápida, eficiente y flexible para canalizar subsidios directos y transferir recursos y servicios a la población más afectada por la reestructuración. En este contexto, constituyeron una estrategia para aliviar los efectos de las medidas de ajuste en el empleo y frenar la agudización de la pobreza, complementando las políticas sociales que evidenciaron fuertes limitaciones para responder a los nuevos escenarios económicos y sociales. En el año 1996, 14 países<sup>1</sup> de la región ya contaban con una institución de estas características.

<sup>1</sup> Según datos de 1997, los países latinoamericanos referidos son: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, Uruguay (hasta 1994) y Venezuela. CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, Edición 1996. Santiago, Chile.

Originalmente, casi todos los Fondos Sociales fueron creados como organismos transitorios, con recursos provenientes principalmente de la cooperación externa, algún aporte estatal y, en ciertos casos, con un bajo porcentaje de cofinanciación por parte de los beneficiarios. Excluyendo los fondos de Costa Rica y Chile, que desde el principio fueron organismos permanentes y financiados mayoritariamente con recursos públicos, en 1996 el aporte externo a los fondos latinoamericanos constituía como mínimo el 51% del total de los recursos (Perú), llegando incluso a representar el 100% del presupuesto (en el caso de Venezuela)<sup>2</sup>.

Independientemente de la heterogeneidad de las fuentes de financiamiento y de los presupuestos con que cuentan, la magnitud de los recursos administrados por los fondos latinoamericanos es en todos los casos, excepto el de Costa Rica, bastante reducida con relación al gasto público social que efectúan los países. Esto pone claros límites al impacto que los Fondos Sociales puedan tener en la reducción de la pobreza, alcanzando a un grupo muy limitado entre los potenciales beneficiarios. De hecho, algunas estimaciones<sup>3</sup> indican que, incluso los fondos más importantes, en el período de máxima actividad sólo destinan alrededor de 10 dólares anuales por cada persona en situación de pobreza.

Más allá de las limitaciones concretas asociadas a los recursos que manejan, los objetivos de los Fondos Sociales, su verdadero radio de acción, sus logros y potencial y su verdadera función en tanto instrumentos de política social, varían mucho y siguen siendo objeto de debate. Sin embargo, se pueden destacar algunos aspectos comunes y los temas fundamentales que plantean estos fondos con respecto a la pobreza, la dimensión de género y el empleo.

## A.1 Objetivos y evolución

Como ya se ha señalado, los principales objetivos de los Fondos Sociales nacidos en medio de un proceso de reformas económicas y políticas de ajuste estructural, son coincidentes: mitigar la pobreza y dar viabilidad política y social a los ajustes, paliando sus efectos negativos sobre los sectores más vulnerables.

Los objetivos explícitos e implícitos de los Fondos Sociales se pueden agrupar en tres temas principales. Todos los programas nacionales apuntan por lo menos a uno de estos objetivos:

2 Ver, CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 1996, Santiago, Chile.

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

De programas de emergencia a programas de largo plazo para erradicar la pobreza

- i) **Mitigar la pobreza y el desempleo**, focalizando su actividad en los “nuevos pobres” y en los grupos directamente afectados por la reforma económica y las políticas de ajuste (por ejemplo, trabajadores desempleados) y, de manera más general, en la pobreza y el desempleo crónicos y estructurales.
- ii) **Fortalecer la viabilidad política de los programas de reforma y ajuste estructural** y hacerlos más aceptables desde el punto de vista social.
- iii) **Crear un enfoque y una cultura nuevos en materia de suministro de servicios sociales**, sobre la base de un mecanismo institucional flexible que funcione al margen de la estructura burocrática y fomente un desarrollo participativo y descentralizado que aglutine a los grupos y asociaciones locales.

La mayoría de estos programas, que surgieron como instrumentos de emergencia, de corto plazo y provisorios, en este momento están caminando hacia su institucionalización para asegurar su continuidad como instrumentos de política social. Las demandas que tienen ahora ya no se circunscriben a programas de compensación cuya función, respondiendo a una definición restringida, es atender a sectores específicos empobrecidos por el ajuste. Progresivamente se han transformado en instituciones de inversión social, destinadas a fortalecer los planes nacionales de desarrollo, reducir la pobreza y el desempleo y a luchar contra la exclusión social, incorporando dentro de su población objetivo a aquellos grupos afectados por la pobreza estructural.

Se espera que en el futuro próximo comenzará a operar gradualmente una nueva generación de Fondos Sociales, algunos de los cuales serán establecidos en economías que están en proceso de transición y en países de alto crecimiento que han sufrido repentinos retrocesos económicos.

## A.2 Principales aspectos y características innovadoras

Pese a la gran variedad de nombres que se le han dado, los Fondos Sociales tienen muchas características y aspectos en común. Los programas que los financian no se diferencian necesariamente de los que están focalizados en la lucha contra la pobreza por medio del desarrollo de infraestructura social y económica, así como proyectos de asistencia social. El predominio de estas áreas de acción en los Fondos Sociales latinoamericanos queda ratificado por la forma en que distribuyen los recursos disponibles, tal como se aprecia en el grupo de países para los se dispone de información completa:

Principales áreas de acción de los fondos de inversión social en América Latina,  
de acuerdo al porcentaje de recursos asignados

País, Fondo, Año	Áreas de Acción Principal	% Recursos asignados
Bolivia, FIS (1994-1995)	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

Fuente: Godoy y Rangel, 1998 "Nuevas experiencias en política social: Los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe", en *Revista Paraguaya de Sociología* N° 101 (Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos).

Este financiamiento se ha orientado principalmente a la atención de necesidades básicas, privilegiando proyectos intensivos en el uso de mano de obra, entre los que se incluyen construcción y/o rehabilitación de infraestructura sanitaria, educacional y vivienda.

Sólo en segundo término y en la medida en que la afluencia de recursos con los que cuentan los fondos se han ido estabilizando, han cobrado mayor relevancia los proyectos de desarrollo productivo y, más recientemente, los proyectos de desarrollo comunitario. Ambos tipos de proyectos están orientados a generar empleos productivos de mediano y largo plazo, además de mejorar el grado de focalización y la participación de las comunidades beneficiarias en la formulación de las respuestas más adecuadas a sus necesidades. A pesar de la creciente importancia dada a este tipo de proyectos más innovativos, siguen representando un porcentaje muy bajo del presupuesto global de los fondos.

La innovación que implican radica, más bien, en los aspectos que distinguen a los Fondos Sociales, especialmente en relación con el marco institucional, los mecanismos que emplean para suministrar sus servicios y su base social y política. Estos son, en síntesis, algunos de esos aspectos:

- a) **Un mecanismo financiero.** Los Fondos Sociales son fundamentalmente intermediarios que financian proyectos presentados por una serie de organismos y otras instituciones claramente identificadas como posibles contrapartes y siguiendo criterios y procedimientos preestablecidos. Los Fondos Sociales proporcionan los recursos financieros pero no participan en la ejecución de los proyectos. Sus funciones se limitan a evaluar las propuestas, supervisar el desarrollo de los proyectos y asegurarse de que sean ejecutados adecuadamente.

- b) **Dependencia del financiamiento externo.** Como ya se ha señalado, la mayor parte del capital de inversión y de los costos operativos de los Fondos Sociales es financiada por fuentes externas. Es muy común que hasta el 90% del presupuesto de los fondos dependan de financiamiento externo.
- c) **Un régimen multisectorial manejado por un solo organismo.** Como se mencionó anteriormente, los programas financiados por los fondos se diferencian muy poco de los programas más convencionales focalizados en la lucha contra la pobreza. El aspecto interesante es la combinación única de ambos dentro de un régimen multisectorial manejado por una sola institución bajo las mismas reglas.
- d) **Un marco institucional excepcional.** Los Fondos Sociales tienen una organización institucional excepcional. Por estar situados fuera del sistema burocrático estatal y de sus formas peculiares de actuar, los fondos gozan de un grado sustancial de autonomía y acceso directo a los organismos públicos y del sector privado, ONG, organizaciones comunitarias y donantes externos. Los fondos responden directamente ante las más altas autoridades públicas.
- e) **Un enfoque basado en la demanda.** Los proyectos deben originarse principalmente en las comunidades y otras instituciones claramente identificadas como posibles contrapartes. Los fondos se entregan a proyectos que involucran a los beneficiarios en la identificación de las necesidades y en algunas ocasiones también en la ejecución y el mantenimiento de los mismos.
- f) **Transparencia y eficiencia.** La asignación de los fondos se ajusta a reglas operativas y procedimientos detallados, para garantizar la transparencia de las operaciones y la eficiencia en la entrega, a diferencia de lo que ocurre frecuentemente con las operaciones gubernamentales.
- g) **Posición prominente y visibilidad política.** Los Fondos Sociales también gozan de una posición excepcionalmente prominente en los países donde operan y han sido capaces de lograr visibilidad y apoyo políticos, lo que los distingue marcadamente de la generación anterior de programas para mitigar la pobreza.

### A.3 Los resultados de los programas de Fondos Sociales

Los Fondos Sociales han sido objeto de diversos tipos de evaluaciones que se interesaron principalmente en determinar su eficacia para reducir la pobreza y el desempleo estructural.

Se han evaluado principalmente la cobertura y alcances de los programas sobre quiénes viven en situación de pobreza y/o en los grupos

vulnerables, los mecanismos de focalización y la sustentabilidad financiera e institucional de los programas. Algunos estudios se ocuparon de otros dos objetivos: aumentar el apoyo político que reciben los fondos y la función que podrían cumplir para reestructurar o influir en la forma de financiar el sector social. Finalmente, se sigue discutiendo acerca de la consistencia interna de los tres objetivos mencionados antes y el grado real de compatibilidad que hay entre el enfoque de los Fondos Sociales y la lógica de las políticas de reforma estructural.

Algunos críticos más radicales han puesto en tela de juicio la idea de que esta estrategia sería preferible a la de los programas públicos más convencionales y se han preguntado, asimismo, hasta qué punto los “nuevos” programas complementan o socavan los programas tradicionales.

Finalmente, también se ha discutido acerca de la naturaleza misma de los Fondos Sociales, que para algunos son paliativos políticos de corto plazo y para otros son esfuerzos duraderos de desarrollo. Pero, además de señalar los resultados ambivalentes que han arrojado los Fondos Sociales en diferentes áreas, hay que abordar la cuestión de la viabilidad de otras opciones y sus costos de oportunidad. Como se señaló anteriormente, la tendencia hacia la multiplicación e institucionalización ha hecho que los Fondos Sociales dejaran de ser meros programas de transición para convertirse en actores e instituciones permanentes en el área de las políticas sociales.

### Los Fondos Sociales no han incorporado la dimensión de género

La dimensión de género ha estado normalmente ausente en la formulación y ejecución de los programas de Fondos Sociales, así como en las numerosas evaluaciones que se han hecho de ellos. Estudios realizados por la OIT, el BID y algunos fondos muestran que, incluso en aquellos casos en que se ha intentado abiertamente incorporar una perspectiva de género, no ha sido un objetivo exitoso. Esto es paradójico, en la medida en que el discurso oficial de los gobiernos y las conclusiones de los analistas e investigadores reconocen cada vez más que las mujeres han tenido que soportar, en todos los ámbitos en los que actúan, la mayor parte de las consecuencias negativas de las reformas económicas y las políticas de ajuste estructural.

De hecho, la feminización de la pobreza y los empleos ocasionales y precarios fueron las principales preocupaciones de la Cumbre Social y en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Sin embargo, tanto la asignación de recursos como las evaluaciones de los Fondos Sociales se limitan a hacer, cuando mucho, referencias superficiales a la participación de la mujer en los programas creados justamente para combatir la pobreza y la precariedad.

En la práctica, tanto el sistema de selección de los proyectos *surgidos desde la “demanda”* como el tipo de proyectos que se financian a través de los Fondos Sociales, constituyen, entre otros factores, importantes limitaciones a la participación de las mujeres que están en situación de mayor pobreza. Tal como se verá en detalle más adelante, las responsabilidades domésticas y familiares asociadas a su rol de género y prejuicios basados en estereotipos culturales se traducen en limitaciones para organizarse, articular sus demandas y canalizarlas como propuestas a través de las comunidades y las organizaciones sociales. Del mismo modo, constituyen obstáculos para emplearse en los proyectos de infraestructura, aún predominantes en los fondos latinoamericanos, que contratan principalmente mano de obra masculina.

La escasa información disponible indica que la participación de las mujeres en los proyectos financiados por los fondos no sólo ha sido limitada sino que, además, frecuentemente ha tenido lugar en condiciones diferentes, menos deseables y hasta más discriminatorias que las de los programas tradicionales.

Esta observación plantea una serie de cuestiones relativas al marco global de política de los Fondos Sociales y los enfoques prácticos y metodológicos que utilizaron para identificar y ejecutar los componentes de los programas, que son otros tantos factores decisivos para obtener resultados más justos de las inversiones financieras, políticas y humanas que se hacen en los Fondos Sociales.

### El Fondo Social de Emergencia de Bolivia (1986-1989)

El Fondo Social de Emergencia (FSE) comenzó a operar en Bolivia en 1986, para frenar el empobrecimiento asociado a la grave crisis económica, el programa drástico de ajuste económico y el rápido deterioro de las condiciones sociales, principalmente a través de la creación de empleo temporal. En cuatro años, el FSE canalizó hacia los grupos más afectados 1.194 millones de dólares, desembolsados por organizaciones de cooperación y por el gobierno, a través de contratistas privados y una amplia gama de ONG.

El FSE tenía cuatro componentes: generación de empleo para construir infraestructuras económicas o sociales (con alrededor del 82% de los fondos), asistencia social, créditos para actividades productivas y ayuda técnica. A fines de 1990, el FSE había alcanzado a un millón y medio de personas.

El FSE no tenía una política específica con respecto a las mujeres y no se recopiló información sobre ellas. A pesar de esta limitación, una evaluación señala que sus principales beneficiarios fueron hombres (97%), en su mayoría trabajadores de la construcción (44%) y también mineros cesantes (21%).

Según algunos informes, las mujeres recibieron del FSE principalmente asistencia social y trabajaron en algunos proyectos de empleo. Hay antecedentes en el sentido de que una gran cantidad de mujeres y niños laboraron como “trabajadores familiares no remunerados”. Dada la falta de una política específica hacia ellas, la participación de las mujeres dependía de las empresas constructoras y las ONG que ejecutaban los proyectos.

Fuente: M. Buvinic, *Promoting employment among the urban poor in Latin America and the Caribbean: A gender analysis*, Issues in Development Discussion, Paper No. 12 (Ginebra, OIT, 1996).

### El Fondo de Inversión Social en Bolivia (1990)

El Fondo de Inversión Social (FIS) se origina como un instrumento para dar continuidad a algunos elementos positivos del FSE (como, por ejemplo, su enfoque de atención a la demanda, su estructura administrativa y su modalidad de gestión) y para desarrollar una perspectiva de más largo plazo orientada a la inversión antes que a la emergencia.

El espíritu del FIS era mejorar al FSE y construir sobre la base de la experiencia obtenida, concibiendo el nuevo fondo no como un paliativo a la crisis, sino como un instrumento de alivio a la pobreza a través de la inversión en capital humano. En este contexto, se registraron cambios importantes en la focalización, en la modalidad de intervención y un aumento sustancial en el grado de participación comunitaria. A pesar de estos cambios, el FIS siguió canalizando sus recursos financieros hacia las áreas que tradicionalmente absorbieron la mayoría de las inversiones del FSE (básicamente infraestructura y servicios).

Ninguna de las transformaciones señaladas fue acompañada por un esfuerzo explícito para incorporar la perspectiva de género. No se desarrollaron estrategias para atraer a más mujeres a los proyectos ni instrumentos de evaluación o seguimiento sensibles al impacto de género. Sin embargo, sí hubo acciones puntuales dirigidas a enfrentar esta problemática. En 1991 se contrató la primera consultoría para corregir la ausencia de una perspectiva de género en las políticas de financiamiento y para mejorar la focalización, aumentando la participación de las mujeres. Aunque el éxito fue modesto, marcó el inicio de un lento avance, que partió con el diseño e implementación de una serie de subprogramas específicos para mujeres que han contribuido a mejorar su situación objetiva, aunque no su posición relativa para reducir la brecha de género.

En la actualidad, 10% del Fondo se destina a financiar proyectos dirigidos a mujeres. A pesar de esto, los listados de beneficiarios del FIS no están desagregados por sexo, no hay metas sobre el número de mujeres a los que se pretende atender y, por lo tanto, no hay estadísticas sobre la distribución de recursos entre hombres y mujeres.

En la práctica, adoptar una política y un enfoque de género sigue siendo un desafío pendiente para el FIS. El principal obstáculo parece ser la dificultad de los propios profesionales del fondo para comprender el concepto de género y para asumir que sus intervenciones no son “neutrales” y tienen efectos diferenciados en hombres y mujeres.

## **B. El Programa de Acción de la OIT: Integrar una perspectiva de género en los Fondos Sociales**

### **B.1 El Programa de Acción de la OIT: Objetivos y resultados**

En 1996 y 1997, la OIT ejecutó un Programa de Acción especial focalizado específicamente en la perspectiva de género de los Fondos Sociales. Su objetivo fundamental fue fortalecer la capacidad de los órganos de decisión y los responsables de negociar, formular, ejecutar y evaluar los proyectos, tanto al nivel nacional como en el plano internacional, para conseguir la plena integración de una perspectiva de género en los Fondos Sociales. Con este fin se extendió el concepto de “capacidad”, más allá de nociones como conciencia y sensibilidad, para abarcar la facultad de evaluar varias opciones de política y sus posibles resultados y actuar conforme a ello.

La Plataforma de Acción de la Conferencia de Beijing<sup>4</sup> estableció claramente que la integración de una perspectiva de género en la formulación de políticas de reforma económica y los programas sociales de protección social es un objetivo clave para los años venideros. El Programa de Acción de la OIT hizo un aporte concertado en este sentido, al focalizar la cuestión del empleo y la participación de la mujer en el marco de los programas de Fondos Sociales.

### **B.2 Las principales conclusiones del Programa de Acción**

#### **1. Orientaciones para la acción**

El principal resultado del Programa de Acción es un conjunto consolidado de Orientaciones para el desarrollo efectivo de políticas y programas sobre la participación y el empleo de la mujer en los programas de Fondos Sociales. Entre ellas figuran orientaciones para: a) incorporar una política global de género en la formulación, ejecución y control de los fondos, y b) adoptar medidas alternativas para la formulación de los programas sectoriales y los componentes específicos de los fondos, que estén focalizados en la promoción del empleo y el poder de negociación de la mujer a nivel social (véase la sección C, Orientaciones para la acción).

4 Ver el Módulo 1, sesión 2.

## 2. Estudios de caso en América Latina y Africa

Para evaluar los Fondos Sociales se llevaron a cabo siete detallados estudios de caso sobre Bolivia, Honduras, México y Perú, a nivel de América Latina, y sobre Egipto, Madagascar y Zambia, en Africa. Se evaluó la dimensión de género de los fondos desde cuatro puntos de vista: 1) la envergadura y los patrones de la participación de mujeres y hombres en los diferentes componentes de los Fondos Sociales; 2) la pertinencia y eficacia de las propuestas estratégicas para mitigar la pobreza y el desempleo; 3) el papel de los Fondos Sociales en relación con el aumento del poder de negociación de las mujeres y su acceso a los recursos del sector social; 4) la pertinencia de las intervenciones de los Fondos Sociales para abordar las prioridades de las trabajadoras en el contexto del ajuste estructural y las reformas económicas.

### **B.3 Principales resultados del programa de acción: Los objetivos se cumplieron sólo parcialmente**

Datos e  
informaciones  
sobre aspectos de  
género

Empleo,  
infraestructura  
social y  
protección social

En términos generales este examen indicó que los logros iban a la zaga de los objetivos establecidos y que no se habían tomado medidas sistemáticas para integrar una perspectiva de género. Pero se identificaron y analizaron algunas prácticas acertadas que ofrecían ejemplos de medidas activas en favor de la integración de una perspectiva de género.

La recopilación sistemática de datos desagregados por sexo no es la norma. La información disponible, que es fragmentaria y ocasional, demuestra que se da poca importancia a este tema. Cuando hay datos relativos al porcentaje de beneficiarias, estos son insuficientes. Normalmente los datos sobre la cantidad de beneficiarias, y en especial de las que reciben prestaciones de los servicios sociales, son estimaciones que proyectan la demanda potencial presente y futura de los servicios y el perfil de género de las beneficiarias. Estas estimaciones no tienen en cuenta cuestiones como el acceso y la sustentabilidad de los servicios.

Habitualmente las mujeres representan un alto porcentaje de las “beneficiarias” de infraestructuras sociales como clínicas y escuelas, programas de nutrición y alfabetización y pequeñas actividades comunitarias para generar ingresos (por ejemplo, actividades que se desarrollan en el ámbito de los sectores de asistencia social, a diferencia de los programas de fomento del empleo). Los hombres son considerados el objetivo principal de las prestaciones asociadas con el empleo.

Los programas reproducen y perpetúan en gran medida los patrones de desigualdad y discriminación por motivos de género. Cuando consiguen atraer tanto a hombres como a mujeres, los programas para el desarrollo de infraestructura emplean patrones de reclutamiento y estructuras salariales diferentes.

## Participación. Toma de decisiones

La participación de las mujeres en los procesos de creación de la demanda y toma de decisiones a nivel comunitario es sumamente limitada. En principio, se piensa que el enfoque basado en la demanda es más consciente de la dimensión de género. La promoción de la participación de la comunidad y las organizaciones locales debería permitir que las mujeres, y en especial las que están en situación de mayor pobreza, accedieran más fácilmente a los servicios y a los programas. No obstante, para ello es necesario que las beneficiarias tengan la capacidad de articular sus demandas. Los informes de campo mostraron que las mujeres que están bajo la línea de pobreza son, en general, las que tienen menos poder e influencia. Maridos, padres, dirigentes y autoridades hablan en su nombre en los procesos de decisión. Los estudios de caso sobre Egipto y Zambia muestran que, a nivel local, los miembros de los partidos políticos y las iglesias, así como el personal de los hospitales, hablan en nombre de todos los grupos de la comunidad<sup>5</sup>. Algunos de los factores que limitan el funcionamiento de un proceso de generación de demandas auténticamente consciente de la dimensión de género son las normas socioculturales, bajo *status* social, resistencia de los hombres a la participación de las mujeres a niveles ejecutivos más altos, falta de información y un grado insuficiente de alfabetización, entre otros.

### Egipto: el Fondo Social de Desarrollo (FSD)

*Principales objetivos y programas.* El FSD persigue el objetivo de mitigar la pobreza principalmente por medio del fomento de actividades para generar empleos e ingresos, brindando servicios sociales básicos y fortaleciendo la participación. El FSD ha desembolsado cerca del 90% de sus recursos para financiar sus cinco programas centrales: i) el Programa de Obras Públicas (POP), focalizado en trabajos de infraestructura con uso intensivo de mano de obra; ii) el Programa de Desarrollo de la Comunidad (PDC), focalizado en iniciativas locales para el suministro de servicios básicos y actividades productivas que generan ingresos, y iii) el Programa de Desarrollo de Empresas (PDE), focalizado en la generación de empleos e ingresos en el sector de las pequeñas y medianas empresas.

El FSD y en particular dos de sus programas más grandes (el PDC y el PDE) identifican de manera explícita a las mujeres como uno de sus principales grupos objetivo.

(cont.)

5 Sobre el papel de la falta de capital social y económico como una de las causas fundamentales de la vulnerabilidad y la exclusión, ver el Módulo 1, Sesión 2.

(cont.)

### Egipto: el Fondo Social de Desarrollo (FSD)

#### IMPACTO DE GENERO

La evaluación del FSD definió como “beneficiario” a todo aquel que se haya beneficiado directamente con los servicios que brindan los tres programas, esto es, a través de una clase de alfabetización, prestaciones médicas en el marco de los proyectos de PDC o haber tenido una oportunidad de trabajo (temporal, en uno de los proyectos POP o en determinados proyectos PDC, o bien, de carácter permanente, a través de los pequeños préstamos que otorga el PDE).

*Composición de los beneficiarios.* El Informe Anual del FSD correspondiente a 1995 mostró que la mayoría de sus beneficiarios eran mujeres: un 52%. Pero el porcentaje de beneficiarios varía según los programas. Las mujeres representan el 1% de los beneficiarios del Programa de Obras Públicas, el 25% en el Programa de Desarrollo de Empresas y el 66% en el Programa de Desarrollo de la Comunidad. La evaluación del Programa de Acción de la OIT confirmó que el FSD tendía a dar empleos a los hombres y servicios sociales a las mujeres. El informe de terreno indica que ello no respondía a ninguna percepción o diseño estratégico, sino a actitudes culturales basadas en prejuicios de género. Los evaluadores oyeron decir con frecuencia a los funcionarios del Fondo que “algunas tradiciones no se pueden cambiar”. El FSD tomó conciencia de esa situación y en enero de 1996 estableció una oficina encargada de formular y ejecutar políticas y proyectos que tuvieran en cuenta la dimensión de género.

*Empleo.* Solamente un puñado de proyectos de obras públicas recluta mujeres. En Quena, donde la cultura es muy conservadora, no se concibe contratar mujeres en este tipo de programas. Por otra parte, y en términos más generales, en los proyectos del FSD no se fiscalizaban las condiciones de trabajo y no se tomaba medida alguna ante la explotación del trabajo de mujeres y niños. Los empleadores declararon que las mujeres son más tolerantes en cuanto a trabajar muchas horas y cobrar poco, lo que se solía resumir en esta frase: “En Fayoum, las mujeres no son muy ambiciosas y aceptan mucho menos que los hombres”.

*Microfinanzas.* El porcentaje de prestatarias era más alto en los proyectos familiares para generar ingresos en el marco del programa PDC, que en el de desarrollo de actividades empresariales (PDE). Parece que algunos de los proyectos de microfinanzas para las mujeres en realidad no son ejecutados por ellas, sino que han sido contratados por algunas mujeres por cuenta de un hombre de la misma familia.

*Control.* No se hacía un control sistemático desagregado por sexo el impacto del FSD en el empleo y la participación.

Fuente: Hanaa Kheir-El-Din, *Social funds: Employment and gender dimensions. Case Study 2: Egypt*, Women in Development and Social Groups Unit, Development Policies Department (Ginebra, OIT,1997).

#### B.4 Prácticas acertadas

Las pocas prácticas acertadas de las que se tiene conocimiento y los proyectos pilotos, exitosos que se documentaron en los estudios de caso muestran, sin embargo, el impacto inmediato de las medidas activas en cuanto a superar barreras tradicionales y actitudes arraigadas. La adopción deliberada de políticas de género añadidas a las medidas activas para implementarlas son claves para promover una perspectiva de género en los Fondos Sociales (véase a continuación los casos de Honduras, Zambia y Chile).

#### Reforzar la dimensión de género El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)

*Obras de infraestructura.* En los proyectos denominados “Mujeres en la construcción” y “Capacitación de mujeres para la construcción” se hizo un intento explícito para dar la preferencia a la contratación de mujeres. Se comenzó a contratar hombres cuando no se pudo encontrar más mano de obra femenina calificada. El proyecto de capacitación persigue el propósito de mejorar las calificaciones de las mujeres en áreas donde trabajan pocas o ninguna mujer.

Además, hombres y mujeres cobran el mismo salario, que se fija de acuerdo con el salario mínimo vigente en las áreas de los proyectos.

*Microempresas.* El elemento de desarrollo empresarial del fondo (PASD) se reformó radicalmente después de 1991 con la ayuda de la OIT. La reforma consistió en democratizar el crédito mediante una estructura de intermediarios y costos razonables, suministrar servicios integrados, combinando el crédito con servicios de ayuda técnica y desarrollo de productos y organización de los beneficiarios. Además de estas medidas, se aplicó una política clara para reforzar la dimensión de género. Se estimuló la organización de las mujeres en grupos solidarios y se canalizó una determinada proporción de préstamos a través de bancos comunales en los que hay una mayoría femenina

Fuentes: José Rafael del Cid, *Case Study 3- Honduras* (Ginebra, OIT, 1997). ILO, *Social funds: Employment and gender dimensions*, Report on the Technical Brainstorming Workshop, Ginebra, 29 de setiembre-1 de octubre de 1997 (Ginebra, OIT, 1998).

### Reforzar la representación de las mujeres en los procesos de decisión

La formación de comités de proyectos y usuarios o beneficiarios a nivel local para fomentar la participación de la comunidad es una estrategia relativamente habitual de los Fondos Sociales. Sin embargo, el grado de representación de las mujeres en esos comités ha oscilado entre cero y una minoría.

Esta situación requería que se emprendieran actividades promocionales para aumentar la representación de las mujeres y desarrollar las calificaciones que se exigen para incorporarse como miembros plenos. En Zambia, por ejemplo, el fondo social aumentó de una a cinco la cuota de mujeres en los comités de proyectos, lo que equivalía a la tercera parte de los miembros.

Fuente: Report on the Technical Brainstorming Workshop, Ginebra, 29 de setiembre – 1 octubre de 1997 (Ginebra, OIT, 1998), pág. 21; Milimo, J., & Chibuye, P., Case Study on Zambia (Ginebra, OIT, 1997).

### El Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile (Fosis)

Con el retorno a la democracia, en 1990 el gobierno de Chile creó el Fosis, en el marco de un esfuerzo amplio para luchar contra la pobreza y la exclusión social. Ese año en Chile había 5 millones de pobres (cerca del 39% de la población); el 40% de ellos eran indigentes. Entre 1986 y 1989, el sector informal fue la principal fuente de creación de empleos, a un ritmo anual del 5.9%. La desigualdad social era abismal: el 20% más pobre de la población ganaba el 2.7% del producto nacional y el 20% más rico ganaba el 57%.

A diferencia de la mayoría de los Fondos Sociales, el Fosis no fue diseñado para crear empleos mediante la rehabilitación o construcción de infraestructuras ni para suministrar servicios básicos. Su principal objetivo es elaborar y poner a prueba estrategias y programas innovadores y financieramente eficaces, para luchar contra la pobreza haciendo hincapié en los grupos sociales más desfavorecidos. El fondo trata de otorgar herramientas técnicas y sociales a los grupos más vulnerables, fortaleciendo su capacidad de organización y aptitudes para proponer y ejecutar proyectos orientados a la solución de sus problemas más acuciantes. A diferencia de otros Fondos Sociales, el Fosis aplica las mismas reglas y procedimientos que el sector público en materia de contrataciones, remuneraciones y adquisiciones.

(cont.)

(cont.)

### El Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile (Fosis)

Actualmente, su presupuesto se financia enteramente con recursos internos y representa sólo el 0,7% del gasto social del país.

El Fosis financia un amplio conjunto de programas, desde servicios de crédito hasta la formación técnica de grupos sociales con problemas de acceso y movilidad en el mercado de trabajo y proyectos sociales comunitarios, entre otros. En términos de género, edad, origen étnico y ubicación geográfica y características ocupacionales, el tipo de beneficiarios es igualmente variado, dado que la focalización se basa en una encuesta de localidades pobres y un ranking de comunas en situación crítica de pobreza. El contenido y los resultados de los programas del Fosis se pueden establecer *a priori* o por los propios beneficiarios. Por ejemplo, “Entre todos” es un programa en el que las comunidades discuten, identifican problemas comunes y soluciones colectivas, preparan propuestas de proyectos que luego presentan al Fosis y más tarde ponen en práctica. Entre 1991 y 1994, el Fosis alcanzó a alrededor de 260.000 beneficiarios.

Aunque inicialmente el Fosis no tuvo una política de género, actualmente está desarrollando metodologías para que el diseño, seguimiento y evaluación de sus programas incorporen indicadores de género. Este esfuerzo lo realiza en colaboración con organismos de cooperación internacional y con el Servicio Nacional de la Mujer (Sernam). Parte del impulso para esta nueva política institucional se debe a que las mujeres son importantes beneficiarias de la mayoría de los programas del Fosis. En el caso del programa de microfinanzas, por ejemplo, del total de destinatarios de la intermediación financiera que apoya el Fosis, el 60% son mujeres. Esto se debe, en parte, a que las mujeres tienen altas tasas de reembolso y los montos de los préstamos son modestos.

Fuente: Manuela Tomei, *Fondos de Inversión Social: El caso de Chile*, Documento de discusión N° 21, POLDEV, Ginebra, 1997.

## C. Orientaciones para la acción

Sobre la base de un detallado estudio comparativo interregional de los Fondos Sociales, la OIT ha desarrollado un conjunto integral de orientaciones para incorporar una perspectiva de género en las instituciones.

Las siguientes Orientaciones para la Acción destacan algunas áreas de intervención cruciales.

### Al nivel de las políticas

- Determinar si el fondo social tiene un mandato claro para incorporar una perspectiva de género y si ha desarrollado un planteamiento explícito de política sobre la dimensión de género y procedimientos institucionales y operacionales específicos para aplicarla. ¿La estructura del fondo y su “Manual de operaciones” tienen en cuenta la dimensión de género? ¿Hay incentivos políticos para focalizar acciones en las mujeres? ¿Hay prejuicios de género implícitos pero involuntarios en los criterios para evaluar los resultados?
- La política de género de un fondo social no puede existir en el vacío ni en un contexto en el que las políticas económicas y sociales ignoren los temas de género. Con el propósito de abordar de manera efectiva las necesidades estratégicas de las mujeres, los Fondos Sociales y las políticas sociales tradicionales del sector público debieran articular sus objetivos dentro de las políticas de género del Estado.

### Desarrollo institucional

El éxito de un enfoque para integrar una perspectiva de género no depende sólo de un planteamiento de política, sino también de que los organismos de decisión y ejecución tengan, a todos los niveles, una idea clara de los objetivos de esa política. El fondo social podría tener que hacer algunos cambios de tipo estructural, de procedimientos operacionales, gestión institucional y personal. Estas medidas podrían incluir los siguientes pasos, entre otros:

- Contratar especialistas en el área de género, fortalecer los equipos técnicos con profesionales idóneos y más mujeres en las oficinas centrales y en terreno.
- Elaborar procedimientos operacionales adecuados y efectivos en el área de género.
- Emplear procedimientos claros de focalización y control.

## Un enfoque basado en la demanda

- Desarrollo institucional (sensibilización y capacitación) de toda la estructura del fondo en materia de perspectivas de género para luchar contra la pobreza, abarcando desde los responsables de la formulación de políticas y toma de decisiones hasta los administradores, ejecutores de proyectos y personal de terreno.
- Desarrollo institucional de los organismos intermediarios, organizaciones comunitarias y estructuras locales que tengan que ver con las operaciones del fondo a diferentes niveles.

La mayor parte de los Fondos Sociales actúan sobre la base de la demanda. Una comunidad puede hacer una propuesta no porque responda a una necesidad real y prioritaria, sino porque considera que podría conseguir apoyo, o bien, porque tiene el favor de los ejecutores del programa. Además, es posible que tanto las necesidades como las demandas sean distorsionadas por: a) los dirigentes o representantes comunitarios, o por miembros de las estructuras del gobierno local que hablan en su nombre, y b) por los ejecutores de los proyectos y las estructuras encargadas de identificar necesidades en el terreno. En términos generales, la efectividad de un enfoque basado en la demanda depende de que se construya un entorno sociopolítico favorable por medio de la democratización, descentralización y fortalecimiento de las comunidades locales.

Además:

- Las operaciones de los Fondos Sociales deberían contemplar más actividades de fomento e iniciativas en materia de información, formación, movilización social y ayuda para la formulación de propuestas, para lograr una participación de género equilibrada en este enfoque.
- Se debería alcanzar el grado más alto posible de participación y consenso, tanto al nivel local como de la comunidad, para identificar los grupos objetivo y sus necesidades, efectuando, entre otras cosas, evaluaciones participativas, comunitarias y conscientes de la dimensión género. Por lo general se debe formar una comisión o comité local para coordinar las propuestas, que deberá tener una composición de género adecuada.
- Fomentar la colaboración de las instituciones u organizaciones comunitarias, las que pueden movilizar eficazmente la participación de la comunidad y articular las propuestas y necesidades realmente equilibradas desde una perspectiva de género.
- Capacitar a las beneficiarias para discutir y compartir experiencias, con el fin infundirles confianza en sí mismas y darles una oportunidad para articular sus necesidades.

## Las estrategias de focalización

- Los Fondos Sociales utilizan métodos de focalización para identificar a los grupos beneficiarios. Esta práctica, que no es uniforme, puede contemplar, por ejemplo: a) la focalización geográfica mediante el trazado de un mapa de la pobreza para determinar las prioridades para la asignación de las inversiones; b) métodos de autofocalización en los que la cuantía de los salarios o la ayuda alimentaria o nutricional que se ofrece (esto es, en los programas de infraestructura que hacen uso intensivo de mano de obra) es lo que atrae o excluye a determinados sectores de la población.
- Los efectos de estos métodos de focalización no son neutrales con respecto al género. Por lo tanto, se deberían evaluar con miras a desarrollar y aplicar criterios, indicadores y métodos de focalización que tengan en cuenta la dimensión de género.

## Control y evaluación

- Hacer mayores esfuerzos para mejorar la recopilación de información para supervisar los resultados de los programas, estimar la cantidad de beneficiarias y evaluar los impactos.
- Elaborar métodos de control y estimación que permitan hacer evaluaciones de impacto y rendimiento diferenciadas por género; las estadísticas deberían ser desagregadas por sexo y los formularios de evaluación deberían incorporar ítems adecuados a este objetivo.

---

## **En resumen**

En esta sesión se examinaron los objetivos, características y resultados de los Fondos Sociales como instrumentos para erradicar la pobreza.

A pesar de su diversidad, estos programas comparten algunos objetivos: mitigar la pobreza y el desempleo en tiempos de crisis o cambios estructurales y formular un nuevo enfoque para suministrar servicios sociales. Lo que diferencia estos programas de los programas tradicionales es la forma en que suministran sus servicios. Son mecanismos financieros mayoristas que utilizan un enfoque multisectorial, focalizado y basado en la demanda. Se trata de instituciones mixtas que operan fuera de la estructura gubernamental y tienden a depender fuertemente del financiamiento externo.

Se hizo un breve examen de los resultados de estos programas, enfatizando especialmente en sus logros y limitaciones con respecto a la dimensión de género y el empleo. Se analizaron las conclusiones del Programa de Acción de la OIT, que mostró las graves limitaciones de estos programas en ambas áreas. También se analizaron ejemplos concretos de iniciativas adoptadas en algunos países para aumentar la igualdad de género en los programas de Fondos Sociales.

Finalmente, se presentaron las Orientaciones para la Acción elaboradas por la OIT para integrar una perspectiva de género en los Fondos Sociales. Entre otros elementos clave para la elaboración y aplicación de programas nacionales de Fondos Sociales con una perspectiva de género, figuran declaraciones de política, medidas específicas de desarrollo institucional, medidas para fortalecer el enfoque basado en la demanda, métodos de focalización y la incorporación de sistemas de control y evaluación que tengan en cuenta la dimensión de género.

## Bibliografía

- APOYO, Social funds: Employment and gender dimensions, Case Study 6, Perú (Ginebra, OIT, 1997). (Disponible en español).
- Berar Awad, A., *Social funds revisited: An overview with a particular focus on employment and cender dimensions* (Ginebra, OIT, 1997).
- Cid, J., *Social funds: Employment and gender dimensions, Case Study 3, Honduras* (Ginebra, OIT, 1997). (Disponible en español).
- Contreras, M., *Social funds: Employment and gender dimensions, Case Study 1, Bolivia* (Ginebra, OIT, 1997) (Disponible en español).
- Glaessner, P.J., *Poverty alleviation and social investment funds: The Latin American experience*, World Bank Discussion Papers, N° 261 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1994).
- Godoy y Rangel, “Nuevas experiencias en política social: Los fondos de inversión social en América Latina y el Caribe”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 101 (Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1998).
- Goodman, M.; Morley, S.; Siri, G. y Zuckerman, E., *Social investment funds in Latin America: Past performance and future role* (Washington, D.C., BID, 1997).
- Hoeven, R., “The ILO perspective on adjustment”, en *Adjustment, employment and labour market institutions in Sub-Saharan Africa: An emerging consensus on consultative policy design?*, Employment and Training Paper N° 3 (Ginebra, OIT, 1997).
- ILO, *Gender, poverty and employment: Turning capabilities into entitlements* (Ginebra, OIT, 1995).
- Kheir-El-Din, H., *Social funds: Employment and gender dimensions, Case Study 2, Egypt* (Ginebra, OIT, 1997). (Disponible in inglés).
- Milimo, J. y Chibuye, P., *Social funds: Employment and gender dimensions, Case Study 7, Zambia* (Ginebra, OIT, 1997). (Disponible in inglés).
- Raparson, E., *Social funds: Employment and gender dimensions, Case Study 4, Madagascar* (Ginebra, OIT, 1997). (Disponible en francés).
- Samaniego Breach, N., *Social funds: Employment and gender dimensions, Case Study 5, México* (Ginebra, OIT, 1997). (Disponible en español).

- Siri, G., “Los fondos de inversión social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL N° 59* (Santiago,1996).
- The World Bank, *Portfolio improvement program: Review of the social funds portfolio* (Washington, D.C., Banco Mundial, 1997).
- Wurgaft, J., *Fondos de inversión social en América Latina* (Santiago, OIT/PREALC, 1993).