

Prestación de Servicios Sociales mediante Proyectos de Base Comunitaria

Preparado por:

Dinah McLeod

Maurizia Tovo

Agosto de 2001

WORLD BANK INSTITUTE
Promoting knowledge and learning for a better world



Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones contenidos en este documento son total responsabilidad de el o los autores y no deben atribuirse de manera alguna al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas o a miembros de su Directorio Ejecutivo, o los a países a quienes representan.

Serie de Informes sobre Redes de Protección Social

El objetivo que persigue el Manual sobre redes de protección social del Banco Mundial es convertirse en un recurso práctico para aquellos que están involucrados en el diseño y la ejecución de este tipo de programas en todo el mundo. Aquí, los lectores encontrarán información sobre prácticas óptimas en una variedad de intervenciones, contextos nacionales, temas y grupos destinatarios, así como las actuales ideas de los especialistas y expertos respecto de la función que deben cumplir las redes de protección social en el contexto más amplio de los programas para el desarrollo. Estos manuales están diseñados para reflejar un alto nivel en términos de calidad, así como un cierto grado de consenso sobre las prácticas y políticas óptimas, entre el equipo a cargo de las redes de protección del Banco Mundial y los expertos en general. Los temas que se abordan en estos manuales son analizados en un primer momento por un comité directivo compuesto tanto por especialistas del Banco como externos y los borradores se someten a una revisión de pares para efectos de control de calidad. Sin embargo, el formato de esta serie es lo suficientemente flexible como para reflejar oportunamente los principales cambios en la materia en cuestión.

La serie de informes viene a engrosar la lista de materiales educativos contemplados en el curso de Redes de protección social ofrecido en Washington DC, así como de distintos cursos patrocinados por el Banco Mundial. El Manual sobre redes de protección social y el curso anual cuentan ambos con el respaldo de la unidad de Protección Social de la Red de Desarrollo Humano y por el Instituto del Banco Mundial. Esta última institución también ofrece cursos regulares adaptados a las realidades regionales a través de la metodología de aprendizaje a distancia.

Para más información sobre la serie de informes y documentos sobre otros temas de las redes de protección, comuníquese con el Servicio de Asesorías en Protección Social, teléfono (202) 458-5267; fax (202) 614-0471; e-mail: socialprotection@worldbank.org. Los ejemplares de los documentos relacionados sobre las redes de protección, incluyendo la serie de Manuales están disponibles en formato electrónico en www.worldbank.org/safetynets. Este sitio web también contiene versiones de los documentos traducidos, a medida que éstos están disponibles. A este respecto, hay un ambicioso plan en marcha para traducir el material (especialmente al español y al francés, y algunos al ruso). Para obtener más información sobre los cursos en redes de protección dictados por el Instituto del Banco Mundial, visite el sitio web www.worldbank.org/wbi/socialsafetynets.

Documentos recientes y por publicar en la Serie de Informes sobre redes de protección, hasta agosto de 2002¹

<i>Temas</i>	<i>Autor</i>
<i>Intervenciones de programas</i>	
Transferencias en efectivo	Tabor
Programas relacionados con alimentos	Rogers y Coates
Subsidios a los precios y los impuestos	Alderman
Exenciones de tarifas en salud	Bitran y Giedion
Exenciones de tarifas en vivienda	Katsura y Romanik
Obras públicas	Subbarao
Microcrédito y seguros informales	Sharma y Morduch
<i>Temas transversales</i>	
Descripción general	Grosh, Blomquist y Ouerghi de Neubourg
Instituciones	Coady, Grosh y Hoddinott
Focalización	Blomquist
Evaluación	Graham
Economía política	Ezemenari, Chaudhury y Owens
Género	Conning y Kevane
Focalización comunitaria	
<i>Escenario nacional/grupo beneficiario</i>	
Países de ingresos muy bajos	Smith y Subbarao
Economías en transición	Fox
Pensiones no contributivas	Grosh y Schwarz

1. Ocasionalmente, los documentos pueden incorporarse o retirarse de la serie.

Resumen

El Banco mundial está financiando un número creciente de proyectos de servicio sociales de base comunitaria. El objetivo de este ensayo es la revisión y categorización de la extensión, el alcance y los mecanismos de estos proyectos en la cartera actual del Banco, así como la identificación de buenas prácticas y errores potenciales. Las autoras identifican 99 proyectos que financian por lo menos 1,600 millones de dólares en servicios sociales. La mayoría de los proyectos examinados brindan servicios "tradicionales" tales como los de nutrición, atención maternal e infantil, y alfabetismo, pero el alcance de muchos proyectos se ha expandido para incluir servicios nuevos tales como los de consejería, atención en el hogar para ancianos y discapacitados, y desarrollo en la infancia temprana.

Índice

- Resumen Ejecutivo
- I. Introducción
 - II. Por qué son Importantes los Proyectos SASBC
 - III. Evaluación - Financiamiento de Proyectos SASBC por el Banco
 - IV. Lecciones Aprendidas
 - V Conclusiones

Lista de Cajas

- Caja 1: Manejo del Riesgo Social
- Caja 2: La Participación Comunitaria Produce Resultados Significativos
- Caja 3: Combate a la Desnutrición con un Enfoque Comunitario
- Caja 4: ¿Cómo es un proyecto SASBC?
- Caja 5: Buena ley, mala aplicación: Sección 498a del Código de Violencia Doméstica de la India
- Caja 6: Recomendaciones del Proyecto de Nutrición Integrado de Bangladesh
- Caja 7: Arreglos de Repartición de Costos en Proyectos DIT
- Caja 8: El Servicio está Siempre Incluido - El Fondo de Inversión Social de Moldovia
- Caja 9: El Manual Operativo sobre Financiamiento Bancario de los Costos Recurrentes (OMB 1.21)
- Caja 10: Dificultades de la Medición del Impacto en Bolivia
- Caja 11: Costos Comparativos por Beneficiario, Cuatro Programas DIT
- Caja 12: Se necesita una aldea, y se necesita tiempo: El Proyecto de Desarrollo Kecamatan de Indonesia (KDP)
- Caja 13: El Combate contra el Estigma Social en Haití
- Caja 14: Creación de Demanda de Atención Social en Malawi
- Caja 15: El Fondo de Desarrollo Social de Rumania (RSDF): Selección por Grupo Marginado
- Caja 16: Servicios para Niños de la Calle en Estambul
- Caja 17: Cuando sólo existen ONGs en la Ciudad: El Proyecto Palestino de ONG
- Caja 18: Llegar a los Grupos Dificiles Utilizando ONGs Dificiles: Proyectos de Control de SiDA/VIH

Lista de Figuras

- Figura 1: Financiamiento de proyectos con servicios de atención social por año
- Figura 2: Número de proyectos con servicios de atención social por región
- Figura 3: Financiamiento de proyectos que brindan servicios de atención social comunitaria por región
- Figura 4: Grupos seleccionados para servicios de atención social

Lista de Anexos

- Anexo 1: Proyectos con Servicios Sociales de Base Comunitaria
- Anexo 2: Descripción de los Servicios Sociales
- Anexo 3: Proyecto de Entrega Social de Albania - Forma de la Evaluación Social
- Anexo 4: Extractos del Fondo de Acción Social de Malawi - Manual de Ejecución de Componentes de Subproyectos Patrocinados
- Anexo 5: Sugerencias sobre la Determinación de los Costos de los Programas, Centros de Desarrollo para Niños Pequeños
- Anexo 6: Bibliografía

Resumen Ejecutivo

Objetivos La atención de base comunitaria ha sido la norma en los países desarrollados durante muchos años, pero es sólo recientemente que las agencias de ayuda más grandes han empezado a diseñar proyectos que brindan servicios sociales a nivel local mediante enfoques centrados en la comunidad. Este estudio tiene dos objetivos: (1) la evaluación, a fin de determinar la extensión y la naturaleza del involucramiento del Banco Mundial en este tipo de proyectos, y (2) el aprendizaje de lecciones, a fin de identificar las prácticas buenas y los errores y hacer recomendaciones sobre cómo mejorar la provisión de servicios de atención social en los futuros proyectos de base comunitaria.

Definición En lugar de observar todo el universo de proyectos de base comunitaria, el estudio se concentra en los estudios que proveen servicios de atención social, definidos como los *proyectos que proveen servicios a individuos y familias vulnerables a fin de disminuir o eliminar la pobreza y la exclusión, y llevar a una vida más plena y satisfactoria, donde la mayoría de las decisiones sobre cómo manejar un subproyecto y la responsabilidad de su ejecución se encuentran a nivel comunitario, con el Gobierno local o la sociedad civil.*

La atención social, junto con otros tipos de redes de seguridad, representa una inversión de largo plazo para preservar el capital humano y social. En particular, se ocupa de las dimensiones de la pobreza que son más difíciles de atacar: exclusión, ausencia de poder, vergüenza, desesperanza.

¿En qué difieren los SASBCs? Los servicios de atención social tienen varias características que los distinguen de otros servicios de base comunitaria: (a) A menudo proveen servicios en que los gobiernos han tenido escasa o ninguna experiencia, lo que significa que el marco de las políticas podría no estar desarrollado o podría requerir una revisión considerable; (b) El establecimiento de agencias y proveedores de servicios en general requiere una capacidad de construcción mucho mayor que en los sectores más establecidos; (c) Son más intensivos en tiempo que los proyectos de infraestructura porque las comunidades podrían requerir más tiempo para ponerse de acuerdo sobre algo nuevo, y puede requerirse más tiempo para ver los resultados; y (d) La mayor parte de los gastos son recurrentes.

Evaluación

Tendencias. Los servicios de atención social de base comunitaria (SASBC) constituyen un campo rápidamente creciente. Los préstamos del Banco Mundial para la atención social de base comunitaria han aumentado de 33.4 millones de dólares en 1985 a por lo menos 1,600 millones de dólares en 2000. La región de América Latina y el Caribe

tiene la cartera más grande de proyectos que ofrecen atención social de base comunitaria, seguida por Asia. África llegó más tarde, pero el involucramiento creciente en situaciones posteriores a un conflicto y el surgimiento de la crisis del SIDA han contribuido a un crecimiento considerable a fines de los años noventa. Para diciembre de 2000, África había alcanzado a América Latina en lo tocante al número de proyectos con un enfoque comunitario con provisión de servicios sociales (31), aunque en términos de dólares su cartera siguió siendo considerablemente menor debido al menor tamaño promedio de los proyectos.

Servicios Proveídos. El mayor número de proyectos de base comunitaria que proveen servicios sociales cubren áreas estrechamente relacionadas con sectores de desarrollo humano típico: nutrición, cuidado maternal e infantil, alfabetismo y adiestramiento vocacional. Sin embargo, en muchos casos se ha expandido este enfoque bastante tradicional en respuesta a la demanda de los clientes para incluir servicios tales como el desarrollo en la infancia temprana (DIT), el cuidado de niños para madres trabajadoras de bajos ingresos, la educación no formal para desertores escolares, y la colocación en una carrera para los discapacitados. Las transferencias constituyen una de las formas más frecuentes de la asistencia social que ha recibido escaso apoyo a través de los proyectos del Banco en el pasado, pero ahora se están volviendo más comunes en los proyectos SASBC.

Beneficiarios. Los beneficiarios buscados para la atención social son predominantemente niños y mujeres (casi la mitad de los proyectos especifican a los niños como sus beneficiarios). En muchos casos, sin embargo, los seleccionados son subgrupos estrechamente definidos de niños y mujeres, como los niños de la calle o las prostitutas. Otros grupos seleccionados son: jóvenes en riesgo, ancianos, víctimas de conflictos, discapacitados, personas institucionalizadas y minorías étnicas. Algunos proyectos no especifican a un grupo seleccionado particular, dejando que la comunidad determine quienes pueden necesitar asistencia o concentrándose en la prevención a nivel de toda la comunidad (por ejemplo, para SIDA/VIH).

Agencias Ejecutoras. El 42 % de los proyectos recurrió a las organizaciones de base comunitaria (OBC), a veces apoyadas por ONGs locales, mientras que el 20% recurrió a los gobiernos locales. El resto de los proyectos utilizó ambas opciones. El nivel de la descentralización gubernamental parece tener un efecto considerable sobre la elección de las agencias ejecutoras. En los países que tienen estructuras gubernamentales débiles, como ocurre en muchos países africanos, hay mucho más proyectos que recurren a las OBCs y las ONGs. En cambio, en Europa Oriental y América Latina, donde la descentralización está más avanzada, hay varios proyectos que están a cargo de los gobiernos locales. También resulta interesante observar que los países de administraciones centralizadas fuertes, como China, tuvieron pocos o ningunos proyectos de servicios sociales de base comunitaria.

Procedimiento. Los proyectos que proveían sólo cierto tipo de servicio social, como las intervenciones en la nutrición, tendían en mayor medida a ser específicos en la descripción de los procedimientos y los productos. En cambio, los proyectos que tenían un menú bastante abierto de servicios de atención social tendían a ser más generales, lo que permitía mayor flexibilidad para responder a las demandas. Los documentos de evaluación del proyecto, para los proyectos que financiaban infraestructuras y servicios, tales como los fondos sociales, tendían a no ser tan detallados en la descripción del diseño de un proyecto social que en la discusión del diseño de un proyecto de infraestructura social, lo que es sin duda un problema de diseño del proyecto.

Lecciones Iniciales

Contexto de las políticas. Es importante que los proyectos de atención social encajen dentro del marco general de las políticas, de modo que los subproyectos impulsados por la demanda se complementen y guíen por un sistema más amplio de normas y patrones que pueda ayudar a asegurar la calidad, facilitar el monitoreo y promover la consistencia por todo el país. Desafortunadamente, hay pocos países con un marco de políticas adecuado para la atención social. Reconociendo este problema, muchos de los nuevos proyectos de SASBC tienen subcomponentes para ayudar a los gobiernos en las iniciativas de recolección de datos, así como en la elaboración de normas y patrones.

<p>LECCIÓN: Asegúrese de que los patrones de la atención social (si existen) sean adecuados y respetados. En caso contrario, ayude a las autoridades a formular o revisar los patrones.</p>
--

Problemas de descentralización. El nivel de la descentralización gubernamental parece tener un efecto considerable sobre la elección de las agencias ejecutoras. En los países con estructuras gubernamentales locales débiles, hay mucho más proyectos que recurren a OBCs u ONGs. En cambio, en las áreas donde la descentralización se encuentra más avanzada hay varios proyectos a cargo del Gobierno local.

La descentralización podría crear incentivos perversos para la provisión de atención social en los países donde se mantiene a nivel nacional la responsabilidad fiscal de las instalaciones de atención social existentes, mientras que los nuevos servicios de atención deben pagarse con los presupuestos municipales. Una solución a este problema es el financiamiento por el lado de la demanda (también conocido como el sistema de capitación), donde se determinan primero las necesidades del cliente y se provee presupuesto para la procuración de servicios en respuesta a las necesidades en lugar de asignarse por adelantado a las instituciones residenciales que ofrecen un menú tradicional de servicios.

LECCIÓN: Evite los incentivos perversos para el financiamiento usando el financiamiento del lado de la demanda.

Involucramiento de la autoridad local. Muchos proyectos de base comunitaria que proveen atención social no han trabajado estrechamente con los gobiernos locales, pero el aseguramiento de la "compra" por parte de los gobiernos es esencial. Si un proyecto está operando con ONGs y OBCs, es especialmente importante asegurar que los proyectos de atención social surjan con el consentimiento, ya sea formal o informal, del Gobierno al nivel más bajo posible. La mejor situación es aquella en la que los gobiernos locales aceptan hacerse cargo de los costos recurrentes, porque tales gobiernos permanecerán en una comunidad, mientras que las ONGs pueden no permanecer y las OBC pueden desmantelarse. Dado que el apoyo de los ancianos y otros líderes locales puede impartir mayor legitimidad a una iniciativa de servicio social, es conveniente incluir a los gobiernos locales o las autoridades aldeanas en el proceso de toma de decisiones, aunque los gobiernos locales no tengan el dinero o la autoridad "oficial" para financiar los gastos recurrentes o para tomar decisiones de políticas.

LECCIÓN: Obtenga el apoyo y el involucramiento de las autoridades locales, cualquiera que sea su papel en el financiamiento.

Costos recurrentes Por definición, los servicios sociales tienen primordialmente costos recurrentes. Los proyectos de servicios de base comunitaria financian sus costos recurrentes en formas diferentes, dependiendo de que esta responsabilidad recaiga en el Gobierno local o en las ONGs y OBCs. En general, a los proyectos que tratan con los gobiernos locales les resulta más fácil la introducción de sus planes para el financiamiento del costo recurrente porque tienen más fuentes de ingresos (incluida la tributación). En los proyectos ejecutados por ONGs u OBCs no está disponible la opción tributaria, y las cuotas de usuarios pueden ser difíciles de recaudar si los beneficiarios son muy pobres. Sin embargo, los proyectos de base comunitaria tienen la ventaja de movilizar otros recursos, incluido el voluntariado.

LECCIÓN: Considere los costos recurrentes desde el principio, y aclare los arreglos durante el diseño del proyecto. Cada subproyecto, ya sea ejecutado por ONG/OBC o por el Gobierno local, deberá contar con un plan realista para el financiamiento del costo recurrente.

Análisis económico. El análisis económico de los proyectos de base comunitaria resulta doblemente difícil porque los proyectos son muy pequeños y los frutos buscados son difíciles de medir. Los costos unitarios son difíciles de determinar, y el problema del tiempo, que es en sí mismo un "costo" que debe medirse (ya que los servicios, por oposición a la infraestructura, tardan más en ejecutarse), no se toma en consideración a menudo. Se recomienda el uso de una razón de costo por beneficiario basada en una

encuesta nacional entre diferentes organizaciones de servicio, incluyendo la mayor cantidad de tiempo asociada a los subproyectos del servicio social.

LECCIÓN: Determine el costo por beneficiario, incluya el tiempo y compare los costos de muchos proveedores de servicios diferentes.

Información pública y creación de una conciencia. Las campañas de concientización pública, información y educación (CIE) desempeñan un papel crucial en la provisión de servicios de atención social en dos formas principales: (a) alivian el sentimiento de vergüenza o de tabú que podría asociarse a ciertos problemas (por ejemplo, la violencia doméstica, la enfermedad mental) o grupos (por ejemplo, los niños de la calle, las prostitutas, los drogadictos), dotando así de legitimidad a los esfuerzos de atención social en su dirección, y (b) llegan a clientes potenciales y ayudan a diseminar información acerca de problemas y servicios. Por lo tanto, no es sorprendente que muchos proyectos tengan gran cantidad de fondos asignados a CIE.

LECCIÓN; Sin una diseminación activa de la información, la mayoría de los proyectos no pueden llegar a grupos vulnerables. Hay que llegar a los grupos vulnerables mediante campañas publicitarias bien diseñadas.

El dilema impulsado por la demanda. Muchos proyectos de base comunitaria son impulsados por la demanda. Sin embargo, este enfoque puede ser problemático para la provisión de atención social. Por principio de cuentas, es posible que las comunidades no soliciten un servicio de atención social aunque lo necesiten. Pueden pensar que no son elegibles o merecedores de financiamiento, solicitando en cambio proyectos que ellos saben que pueden recibir financiamiento y "valen el esfuerzo". Además, a menudo resulta más difícil para una comunidad identificar los servicios como necesidades. Una solución es que los funcionarios de avanzada del proyecto comunitario trabajen más a fin de crear una demanda informada. Otra posibilidad consiste en adaptar las reglas del juego y permitir que los subproyectos de servicio social no sean solicitados por las comunidades sino por las ONGs o por grupos de intereses especiales (por ejemplo, las familias de drogadictos).

LECCIÓN: Planee y presupueste generosamente para la creación de una demanda informada - vale la pena.

Selección. Los tres mecanismos básicos para la selección en un proyecto de atención social son: (a) selección geográfica, (b) selección basada en características individuales, y (c) autoselección. Un enfoque de selección que incluya la selección geográfica implica la disponibilidad de indicadores de la pobreza, e idealmente de mapas detallados de la pobreza. Además, por su propia naturaleza los servicios de atención

social tratan de llegar a los grupos más vulnerables dentro de las comunidades, de modo que aun cuando se disponga de datos muy poco agregados será necesario a menudo contar con mecanismos de selección que complementen a la selección geográfica. Por lo tanto, muchos proyectos seleccionan también predeterminando a los grupos elegibles para la atención social. En muchos países se ha utilizado con éxito la prueba de recursos para seleccionar las transferencias a los pobres, pero ello puede ser poco apropiado cuando el grupo seleccionado no se caracteriza sólo por el ingreso bajo. Los proyectos de servicio de atención social se prestan a la autoselección más que otros proyectos porque tienden a financiar servicios que no serían atractivos para la población no seleccionada.

Es importante también que los proyectos mantengan una actitud flexible hacia la selección, combinando métodos diferentes para responder a las situaciones cambiantes tales como el surgimiento de un nuevo riesgo, o los reportes de ejecución del proyecto tales como el financiamiento desproporcionado a favor de un grupo particular.

LECCIÓN: Haga su tarea para determinar la mejor combinación de selección, tomando en cuenta que la selección geográfica es raras veces apropiada o suficiente. Los servicios de autoselección y de prueba de recursos localmente determinada son probablemente mejores.

Agencias ejecutoras y proveedores de servicios. Muchos subproyectos de atención social de base comunitaria son financiados a través de agencias o proyectos que fueron diseñados primordialmente para proveer infraestructura comunitaria. En estos casos, los servicios de atención social han sido generalmente ocurrencias posteriores y representan sólo una pequeña fracción de la cartera de trabajo total del proyecto. Los resultados han sido dispares: generalmente no se han establecido planes de financiamiento de los costos recurrentes para los proyectos de atención social, los gobiernos locales han sido consultados raras veces y no se han desarrollado bien los indicadores básicos de la atención social para el análisis de costo-beneficio, el monitoreo y la evaluación. Sin embargo, algunos proyectos parecen prometedores, en particular los más nuevos.

Ya sean los proveedores de servicios y los administradores gobiernos locales u ONGs, es probable que tengan escasa experiencia en la ejecución de subproyectos de atención social. Este hecho fue reconocido por la mayoría de los proyectos revisados, los que separaron financiamiento para la construcción de capacidad. Los requerimientos de habilidades son genéricos (negocios, administración de proyectos, contabilidad) y específicos del proyecto (cómo estimar los costos recurrentes de los servicios de atención social, cómo monitorear la provisión de atención social, etc.). Son también importantes las habilidades de los subcontratados para la provisión de los servicios. En efecto, los documentos de los proyectos sugieren que uno de los factores principales que afectan el desempeño del subproyecto es la calidad de los propios proveedores de servicios sociales, y no simplemente la de la agencia ejecutora. De igual modo, aunque muchos proyectos

proveen oportunidades de adiestramiento para las agencias ejecutoras, pocos incluyen otros servicios que puedan desempeñar un papel importante en el mejoramiento de la ejecución del proyecto, como las cámaras de compensación o las reuniones periódicas entre los interesados.

LECCIÓN: Equipe el proyecto con especialistas en la atención social, o adiestre al personal técnico existente en los proyectos de atención social. Prepárese para hacer mucha construcción de capacidad para las agencias ejecutoras y los proveedores de servicios, e inclúyala en el ciclo del proyecto.

Las ONGs como proveedores de servicios. En muchos países, las ONGs desempeñan un gran papel en la provisión de servicios sociales. En algunos países, las ONG y las OBC pueden ser la única alternativa viable para la provisión de atención social porque los gobiernos carecen de los medios o la capacidad necesarios para asumir ese papel. Por regla general, entre más pobre sea un país es más probable que se encomiende la provisión del servicio a ONGs, porque los gobiernos tienden a ser débiles y la industria de la atención privada tiende a estar subdesarrollada. La utilización de las ONGs para la prestación de servicios tiene sus ventajas, pero también sus desventajas. Del lado positivo, estas organizaciones pueden ser muy innovadoras, promotoras del empoderamiento, creadoras de conciencia, generadoras de ahorros e ingresos junto con los servicios sociales. Del lado negativo, el gran número de ONGs que han surgido en respuesta a los intereses de los donantes aconseja un escrutinio cuidadoso a fin de asegurar que las ONGs escogidas como proveedores de servicios tengan las habilidades necesarias para hacer un buen trabajo.

LECCIÓN: Recorra a las ONGs, pero revíselas primero y no espere milagros.

Construcción de capacidad. Ya sean las agencias ejecutoras gobiernos locales, OBC u ONGs, es probable que tengan escasa experiencia en la ejecución de subproyectos de atención social, o que tengan sorprendentemente pocas habilidades en las técnicas básicas de los negocios y la contabilidad. Por lo tanto, el desafío es la construcción de su capacidad para trabajar como un negocio, tanto como su capacidad para proveer el servicio social mismo.

LECCIÓN: Prepárese para hacer mucha construcción de capacidad para las agencias ejecutoras y los proveedores de servicios, e inclúyala en el ciclo del proyecto.

Compártase la riqueza: Utilícese la experiencia de los proyectos SASBC para construir ministerios sectoriales. Derivan beneficios indudables del financiamiento de los servicios de atención social a través de proyectos sustentables que operan a nivel comunitario y no a través de agencias de línea o gobiernos centrales: una correspondencia más estrecha entre los productos y las necesidades y preferencias locales, una burocracia menos pesada y una provisión más rápida. Además, la existencia de un enfoque local

facilita la aplicación de soluciones multisectoriales, lo que sería casi imposible si la unidad ejecutora del proyecto se alojara en un ministerio particular. Por otra parte, la preferencia por estructuras independientes, flexibles y eficientes para el proyecto, frente a la administración central, podría minar la capacidad institucional de las agencias de línea. Pero la cuestión no es si los proyectos sustentables debieran financiarse o no, porque la experiencia ganada en esta forma no sería posible dentro de los confines de un proyecto que simplemente apoyara a los ministerios de línea en sus esfuerzos de servicios de atención social. Lo que importa es saber cómo podrán utilizarse las lecciones en estos proyectos sustentables para informar y mejorar la habilidad de los gobiernos, incluidos los ministerios de línea y las agencias centrales responsables de la planeación de políticas, para responder a sus ciudadanos más vulnerables.

LECCIÓN: Compártase el conocimiento y la experiencia con el Gobierno central, ya que tendrá que ser parte de la solución a largo plazo.

¿Cuál es la diferencia? Monitoreo y evaluación. En muchos de los proyectos revisados no se aclararon adecuadamente los indicadores y los planes para el monitoreo y la evaluación. Es probable que la solución principal sea que los países en vías de desarrollo tienen raras veces las normas y los patrones de atención ya establecidos por el Gobierno nacional, y la mayoría de los técnicos del Banco Mundial son relativamente nuevos en el negocio de la provisión de atención social. En consecuencia, los proyectos SASBC deben elaborar a menudo sus propios indicadores. Las comparaciones que se hagan dentro de los países y entre ellos pueden proveer un punto de partida para determinar insumos y resultados aceptables.

LECCIÓN: Determine por adelantado lo que está tratando de lograr y a qué precio. Utilice los patrones internacionales de la mejor práctica. Elabore un MIS que facilite el monitoreo y la evaluación.

Conclusiones

En los últimos quince años ha habido un crecimiento enorme del número de proyectos SASBC financiados por el Banco. El aumento ha sido impulsado en parte por una mayor capacidad y disposición del Banco para financiar tales proyectos pero también por un aumento enorme de la demanda de los países clientes. A su vez, la mayor demanda debe atribuirse en alguna medida al azote del SIDA o el espectáculo de las horribles condiciones encontradas en muchas instituciones residenciales.

Cuando los servicios sociales se "venden" apropiadamente a las comunidades; es decir, si los funcionarios de avanzada del proyecto pueden llevar a las comunidades a concluir que los servicios, más que la infraestructura, ayudarán a realizar sus prioridades de desarrollo, el resultado puede ser prometedor. Siempre que los servicios estén bien diseñados (y ajustados a la capacidad de la agencia ejecutora), y que haya un plan para los

costos recurrentes, los servicios de atención social pueden tener un impacto real sobre las personas vulnerables. Sin embargo, a menudo habrá un dilema entre el mantenimiento de un enfoque "impulsado por la demanda" (la meta típica de la mayoría de los servicios de base comunitaria) y la selección de ciertos grupos o ciertos problemas. Este acto de equilibrio habrá de continuar.

Resulta difícil medir el progreso en el área de la provisión de servicios de atención social, a pesar del gran aumento de la cartera de proyectos, porque se ha hecho escasa investigación para evaluar la calidad o el impacto de tales proyectos. En virtud de que el Banco continúa prestando en esta área, se requiere más investigación para evaluar este campo creciente. Mientras tanto, hemos ofrecido lecciones basadas en la información disponible, alentando a los lectores a obtener sus propias conclusiones acerca de lo que funcionaría mejor en su situación particular.

I. Introducción

En los países industrializados, los grupos locales desempeñan un papel importante en la provisión de servicios sociales, mediante contribuciones privadas o contratos gubernamentales. Los ciudadanos ordinarios ofrecen voluntariamente sus servicios mediante comités de padres y maestros, asociaciones de vecinos y otras organizaciones informales. Literalmente miles de grupos no-gubernamentales y otros grupos privados proveen gran diversidad de servicios sociales, desde los programas de provisión de alimentos para los ancianos y quienes no tienen casa hasta los hogares para mujeres maltratadas, representación legal para personas pobres y centros infantiles para los niños pobres que todavía no van a la escuela. También los gobiernos centrales de muchos países en vías de desarrollo han reconocido la importancia de los servicios de base comunitaria. Por ejemplo, mientras que hace cincuenta años eran las instituciones residenciales la única opción de atención para las personas discapacitadas, ahora hay instalaciones de cuidado diurno y residencias de base comunitaria como alternativas a la atención centralizada.

La atención de base comunitaria ha sido la norma en los países desarrollados durante muchos años, pero sólo recientemente han empezado las agencias de ayuda más grandes a diseñar proyectos que proveen servicios sociales a nivel local mediante enfoques centrados en la comunidad. Inicialmente, las operaciones de base comunitaria financiadas por el Banco tendían a concentrarse en la construcción o rehabilitación de la infraestructura pequeña a través de fondos sociales y proyectos de infraestructura rural, pero en el último decenio ha aumentado enormemente el financiamiento de los servicios sociales de base comunitaria. Sin embargo, aunque ha habido considerables esfuerzos para evaluar las experiencias de los proyectos de infraestructura de base comunitaria, y especialmente la de los fondos sociales,¹ no ha habido ninguna evaluación sistemática de la experiencia del Banco hasta la fecha con la provisión de servicios sociales de base comunitaria.² Este es un esfuerzo para salvar esa brecha.

Objetivos. Este estudio tiene dos objetivos principales:

- ? **evaluación:** revisar y categorizar la extensión, el alcance y los mecanismos de los subproyectos de servicio social en la cartera actual de proyectos de base comunitaria del Banco, y
- ? **aprendizaje de lecciones:** Identificar buenas prácticas y errores comunes en los proyectos muestreados, y proveer recomendaciones sobre cómo mejorar la provisión de servicios sociales en los proyectos futuros de base comunitaria.³

Una meta adicional es la de ayudar a los equipos involucrados en los proyectos de base comunitaria a ponerse en contacto con otros practicantes que puedan proveer la clase de sugerencias prácticas que genera la experiencia en el trabajo. Para dar un paso más en la dirección de la fertilización cruzada, el ensayo reseña también algunos proyectos de préstamos fuera del Banco que han tenido éxito en la provisión de servicios sociales a través de arreglos de base comunitaria.

Este ensayo no es una reseña exhaustiva, y no incluye las intervenciones en salud y educación de base comunitaria de la corriente principal. Las descripciones de proyectos que se encuentran en los documentos de evaluación del Banco y otra literatura no son siempre tan detalladas como uno quisiera, y los Gerentes de Tareas no están siempre disponibles para entrevistas; en consecuencia, es probable que hayamos pasado por alto algunos problemas e incluido erróneamente otros. Además, dado que la mayoría de los proyectos revisados están todavía en operación, hay muy pocas evaluaciones ex post disponibles sobre su impacto o sustentabilidad. Agradeceremos las correcciones y aclaraciones.

¿Cuándo es un proyecto de base comunitaria? La primera dificultad para encontrar definiciones operativas para este estudio es que no hay un solo significado de la palabra "comunidad" que satisfaga a todos los involucrados en los proyectos de base comunitaria. Los fondos sociales tienden a definir la "comunidad" en términos bastante vagos para indicar a las personas que viven en el área de influencia de un subproducto específico, generalmente organizadas en alguna clase de organización de base comunitaria (OBC). Pero en otros proyectos de base comunitaria el término "comunidad" puede significar que el Gobierno local, por oposición a una autoridad centralizada, administra proyectos y fondos (y podría contratar a organizaciones no-gubernamentales para que realicen el trabajo), con o sin la contribución de los miembros locales u otros interesados. Aceptaremos ambas definiciones y consideraremos que un proyecto de base comunitaria es aquel en el que las decisiones acerca de un subproyecto específico se toman al nivel más bajo posible, es decir, de acuerdo con el principio de subsidiariedad. En términos prácticos, esto significa que la decisión acerca de si se financiará un subproyecto particular podría tomarse al nivel regional o nacional, pero la mayor parte de las decisiones --si no es que todas las decisiones-- acerca de cómo administrar el subproyecto y quién será responsable de su ejecución se toman a nivel local.

En virtud de que la ejecución de un subproyecto implica innumerables decisiones, el control al nivel comunitario puede ir desde absoluto hasta muy poco. La realización de consultas con la comunidad es insuficiente porque eso podría influir sobre la forma como se configura o administra un subproducto específico.⁴ Por lo tanto, para que un proyecto sea "de base comunitaria", las comunidades deben ser capaces de *controlar* efectivamente por lo menos algunos de los aspectos fundamentales del subproyecto, por ejemplo decidir cuáles servicios se proveerán, y a quiénes. Está claro que puede haber limitaciones generales del proyecto y directrices acerca de los grupos o servicios elegibles, pero las comunidades deben tener la libertad de decidir dentro de esos límites.

Los servicios sociales y los servicios de atención social. Como en el caso de la "comunidad" y "de base comunitaria", resulta difícil encontrar una definición precisa del "servicio social". Los servicios sociales pueden definirse como intervenciones cuyos productos principales son mejoramientos del capital humano o social (por oposición al mejoramiento del capital físico o financiero). Sin embargo, esta definición es demasiado amplia porque podría incluir a los proyectos de la corriente principal en lo tocante a la provisión de salud, educación y agua. Por lo tanto, proponemos una definición más estricta basada en la noción del servicio de

atención social. Los servicios de atención social son servicios proveídos a individuos y familias vulnerables para ayudarlos a disminuir o suprimir la pobreza o la exclusión, y a llevar una vida más plena y satisfactoria. El adiestramiento y la construcción de capacidad podrían constituir una forma de la atención social, ya que podrían equipar al individuo para que evite la pobreza y la exclusión. Estos servicios contribuyen al manejo del riesgo social primordialmente mediante mecanismos de enfrentamiento, pero también pueden incluir algunos elementos de prevención y mitigación (véase la Caja 1). Se considera de ordinario que los individuos vulnerables son:

- ? niños (menores) privados de atención paterna/familiar, de ordinario debido a la ausencia, la enfermedad o la muerte de los padres
- ? niños (menores) y adultos incapacitados (temporal o permanentemente), incluidos los ancianos débiles y los afectados de SIDA
- ? niños (menores) y adultos privados de los bienes básicos y/o en riesgo inmediato de abuso físico o mental, daño, exclusión social o negligencia (tales como las víctimas de la violencia doméstica, los drogadictos o las prostitutas).

Reuniendo todas las piezas del rompecabezas, cuando en este estudio escribimos de un "proyecto de servicio social de base comunitaria" nos referimos a un "proyecto de atención social de base comunitaria" (SASBC); es decir:

un proyecto de atención social que provee servicios a individuos y familias vulnerables a fin de disminuir o eliminar la pobreza y la exclusión, y llevar una vida más plena y satisfactoria, donde la mayoría de las decisiones acerca de cómo administrar un subproyecto y la responsabilidad de su ejecución se encuentran al nivel comunitario, con el Gobierno local o la sociedad civil.

Por lo tanto, la muestra de los proyectos revisados consiste en operaciones que, hasta donde podemos saber, proveían servicios de atención social de base comunitaria a través de un sub-componente o como la actividad de proyecto principal. Cuando la información no fue suficiente, utilizamos nuestro sentido común para decidir. Véanse en el Anexo 1 los detalles de la metodología empleada.

Caja 1: Manejo del Riesgo Social

"La idea principal que se encuentra detrás del manejo del riesgo social es que todos los individuos, las familias y las comunidades están expuestos a diversos riesgos provenientes de fuentes diferentes, ya sean naturales (tales como los terremotos, las inundaciones y la enfermedad) o artificiales (tales como las prácticas discriminatorias, el desempleo, la degradación ambiental y la guerra). Los pobres son más vulnerables que otros grupos de la población porque están de ordinario más expuestos al riesgo y tienen escaso acceso a los instrumentos apropiados para el manejo del riesgo...

El manejo del riesgo puede ocurrir en diversos momentos, antes y después de que ocurra el riesgo. La meta de las medidas ex ante es la de impedir que el riesgo ocurra o, si esto no se puede lograr, la de mitigar sus efectos. Esfuerzos individuales, tales como la migración, pueden prevenir los riesgos, pero en muchos casos requieren el apoyo gubernamental (por ejemplo, la prevención de desastres). La mitigación de los efectos del riesgo mediante la combinación de los riesgos requiere por definición la interacción entre individuos, y los pobres son de ordinario menos capaces de participar en arreglos formales e informales. Esto deja a la mayoría de las familias con la opción residual de afrontar el riesgo una vez que ha ocurrido. Estas familias no están normalmente preparadas para hacerlo, de modo que a menudo experimentan efectos negativos irreversibles. Por esta razón, hay mucha intervención pública en el enfrentamiento del riesgo.

- ? **Estrategias de prevención.** Estas estrategias se aplican antes de que ocurra un riesgo. La disminución de la probabilidad de un riesgo adverso aumenta el ingreso esperado de la gente y disminuye la varianza del ingreso, y estos dos efectos mejoran el bienestar. Las intervenciones de protección social preventivas forman parte de ordinario de las medidas diseñadas para disminuir los riesgos en el mercado de trabajo, principalmente el riesgo de desempleo, subempleo o salarios bajos derivados de las habilidades poco apropiadas o los mercados de trabajo que funcionan mal.
- ? **Estrategias de Mitigación.** Como ocurre con las estrategias de prevención, las estrategias de mitigación ayudan a los individuos a disminuir el impacto de un evento de riesgo futuro mediante la combinación de activos, individuos y tiempo. Por ejemplo, las familias pueden "reunir" riesgos no correlacionados mediante mecanismos de aseguramiento informales y formales. Mientras que los instrumentos de aseguramiento formales se benefician de una gran reunión de los participantes, lo que genera menos riesgos correlacionados, el aseguramiento informal tiene la ventaja de que todos los participantes tienen acceso a casi la misma cantidad de información.
- ? **Estrategias de Enfrentamiento.** Estas estrategias están diseñadas para disminuir el impacto del riesgo una vez que ha ocurrido. Las formas principales del enfrentamiento consisten en que el individuo desahorre, pida prestado, o recurra a las transferencias públicas o privadas. El Gobierno puede desempeñar un papel importante cuando los individuos o las familias no han ahorrado lo suficiente para manejar riesgos repetidos o catastróficos".

Fuente: Banco Mundial. 2001. *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Springboard*. Washington, DC.

II. ¿Por qué son importantes los Proyectos SASBC?

"Es posible proveer a todas las comunidades de instalaciones de agua y drenaje adecuadas, liberarlas del hacinamiento y el desempleo, proveerlas de instalaciones educativas, y afrontar todavía una población desnutrida, enojada, incapaz de aprender y proclive a toda clase de enfermedades transmisibles".
(Dennis Brown, ex Director de la Unidad de Política Social, Instituto de Planeación de Jamaica).

Las comunidades en el centro. La experiencia ha demostrado que si se cuenta con las políticas, la autoridad fiscal y el apoyo institucional apropiados, la provisión descentralizada de servicios e infraestructura puede mejorar los servicios.⁵ Además, la participación de la comunidad en los proyectos de desarrollo puede ayudar a mejorar los impactos del proyecto, aumentar la rendición de cuentas, disminuir la corrupción y promover la sustentabilidad.⁶ A medida que el Banco financia más y más proyectos de base comunitaria, se está volviendo claro que hay una necesidad creciente de proyectos que no sólo construyan instalaciones y renueven los edificios, sino que también financien las actividades --los servicios-- que se realizan en su interior. Hay cinco razones principales para esto:

- ? **Mejores resultados de desarrollo.** Mientras que la infraestructura es importante para obtener un impacto duradero, es posible que los servicios proveídos dentro de esa infraestructura sean más importantes aún para el logro de mejores resultados de desarrollo.
- ? **Eficacia del costo.** El costo marginal de la provisión de servicios sociales en una forma "tradicional" puede ser muy elevado para el servicio proveído. Un estudio reciente del Banco estimó que, para los países en vías de desarrollo con niveles de ingreso medios, gran parte de las muertes de niños menores de cinco años podría evitarse con intervenciones que costaban entre 10 y 100 dólares, pero que el costo real de cada muerte evitada mediante el gasto tradicional en salud pública fluctuaba en promedio entre 50,000 y 100,000 dólares.⁷ Además, ahora se está demostrando que la transferencia del control a las comunidades es un método eficaz para la provisión de servicios sociales porque resulta más barato y rápido que las formas "tradicionales" de los préstamos.⁸ Queda claro que el método por el que se provee un servicio influye sobre el precio y el impacto del servicio.⁹
- ? **Servicios que satisfagan al cliente.** Un enfoque de base comunitaria para la provisión de servicios sociales puede ayudar a lograr que tales servicios sean relevantes para el contexto local y se acomoden a las preferencias locales.
- ? **Ampliación de la red para incluir a grupos vulnerables.** Para los gerentes de tarea ya involucrados en los proyectos de base comunitaria, la inclusión de componentes del servicio social en sus proyectos puede aumentar la probabilidad de que tales proyectos lleguen a los grupos más pobres y vulnerables *dentro* de una comunidad que de otro modo podría ser difícil de seleccionar. Los proyectos

de base comunitaria tienden a concentrarse en las regiones geográficas que satisfacen ciertos indicadores de la pobreza o el riesgo.

- ? **Demanda creciente.** Trágicamente, la necesidad de más servicios de atención social está siendo impulsada por el crecimiento del número de personas que son vulnerables, debido en particular a la azote del SIDA. En 1990, en los 34 países más afectados por el SIDA se estimaba que había 22 millones de huérfanos de menos de 15 años de edad; diez años más tarde, ese número ascendía a 35 millones, y las proyecciones lo colocan en 44 millones para 2010.¹⁰ El subcontinente africano será particularmente afectado, estimándose que el número de huérfanos se triplicará durante los diez años siguientes.¹¹ La atención social eficaz para grupos como éstos será un desafío fundamental para los gobiernos y los inversionistas multilaterales.

Atención social para la disminución de la pobreza. Los practicantes del desarrollo han trazado de ordinario una distinción clara entre "ayuda" y "desarrollo", siendo la primera la tarea de organizaciones caritativas y el segundo la misión de instituciones más visionarias. Sin embargo, esta distinción ha sido cuestionada. La atención social (la palabra más moderna para la "ayuda") no es mera caridad sino un medio para elevar el bienestar de los más pobres y vulnerables, y como tal debe ser una parte integral de las estrategias de disminución de la pobreza. Junto con otros tipos de redes de seguridad, la atención social representa una inversión a largo plazo para preservar el capital humano y el capital social que son cruciales para el desarrollo. Más aún: la atención social se ocupa de las dimensiones de la pobreza que son más difíciles de atacar: la exclusión, la indefensión, la vergüenza, la desesperanza.¹² Los beneficios llegan no sólo a quienes reciben los servicios, sino también a sus familias y comunidades.

¿En qué difieren las SASBCs? Los servicios de atención social tienen varias características que los hacen distintos de otros servicios de base comunitaria.

- ? **Proveen servicios nuevos.** Al revés de lo que ocurre con los proyectos de salud o educación de base comunitaria de la "corriente tradicional", los proyectos SASBC proveen a menudo servicios en los que el Gobierno ha tenido escasa o ninguna experiencia y cuya responsabilidad podría repartirse entre muchos ministerios. Esto significa que quizá no se haya desarrollado el marco de la política de atención social o que, como en Europa Oriental, requiera una corrección considerable. En una forma similar, las agencias ejecutoras y los proveedores de servicios en general necesitan mucho más construcción de capacidad que en los sectores más establecidos. Por otra parte, dado que los servicios de atención social son proveídos típicamente por ONGs, los proyectos de atención social constituyen una buena oportunidad para el desarrollo de asociaciones entre los gobiernos y los proveedores de servicios privados.

- ? **Tienden a tomar más tiempo.** Hay tres razones por las que los SASBC pueden tomar más tiempo que otros proyectos: (1) debido a la novedad y la complejidad del proyecto, las comunidades pueden necesitar más tiempo para ponerse de acuerdo sobre lo que se requiere y la forma como deberá proveerse; (2) el adiestramiento adicional que requieren de ordinario las agencias ejecutoras y las agencias proveedoras de los servicios es una condición necesaria para la ejecución; y (3) es posible que los resultados del proyecto no sean visibles durante algún tiempo (por ejemplo, en un proyecto de alfabetismo pueden requerirse hasta dos años para que la gente aprenda a leer).

- ? **El grueso de los gastos es recurrente.** Al revés de lo que ocurre con los proyectos de infraestructura, donde la mayor parte de los gastos se hacen por adelantado bajo la forma de inversiones de capital, la mayor parte de las inversiones en servicios de atención social son costos recurrentes tales como los sueldos de adiestradores y administradores.

Préstamos para Servicios de Atención Social: Un Campo Rápidamente Creciente

Los servicios de atención social de base comunitaria han sido financiados durante muchos años por ONGs internacionales y otros donantes. Sin embargo, constituyen un área relativamente nueva por cuanto los Préstamos del Banco Mundial en este campo se iniciaron con dinamismo apenas a mediados del decenio de 1980, cuando los primeros proyectos de salud y fondos de inversión social empezaron a prestar a las comunidades para el bienestar social, desarrollo en la infancia temprana, programas de atención diurna, nutrición y otros servicios. El proyecto de nutrición de Tamil Nadu en la India constituye uno de los primeros ejemplos del éxito de los proyectos del Banco en la provisión de servicios sociales de base comunitaria (véase la Caja 2).

En 1990 se echaron las bases para un gran auge en los préstamos del Banco al sector social mediante la publicación del Informe de Desarrollo Mundial sobre la pobreza que aconsejaba el alivio de la pobreza mediante mayores oportunidades económicas, desarrollo del capital humano y el establecimiento de redes de seguridad. En 1990, el Directorio aprobó ocho proyectos que financiaban la provisión de atención social con un enfoque de base comunitaria, mientras que en los años ochenta sólo había un puñado de tales proyectos. Mientras tanto, la Guerra Fría estaba terminando y cobraba impulso el movimiento hacia la descentralización. Los gobiernos de los países clientes, desde América Latina hasta Europa Oriental, empezaron a asignar a las autoridades locales las responsabilidades del gasto y la administración para diversas actividades que previamente habían administrado los niveles centrales. De acuerdo con la investigación del Banco Mundial, para 1985 el 84% (63 de 75) de los países en transición y en vías de desarrollo habían transferido, o planeaban transferir, el poder a los gobiernos locales.¹³

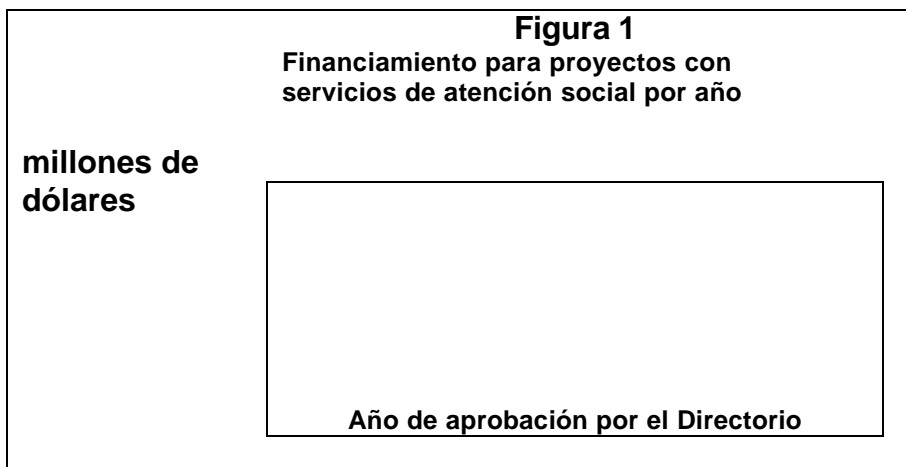
Caja 2: La Participación Comunitaria Produce Resultados Significativos

"En Tamil Nadu, India, un programa de nutrición de base comunitaria en 9,000 aldeas produjo una disminución de un tercio en la desnutrición grave. En cada aldea se contrató a un grupo de veinte mujeres como trabajadoras comunitarias a tiempo parcial responsables ante la comunidad. Los grupos de mujeres, formados inicialmente para que "difundieran la palabra", más tarde se ramificaron y empezaron las actividades de producción de alimentos por su cuenta. Los programas anteriores que se concentraban en la creación de infraestructura de salud no podían afectar en ninguna forma la situación nutricional de los niños".

Fuente: Deepa Narayan, "Designing Community-Based Development", Nota de Difusión No. 17 del Departamento Ambiental, junio de 1995.

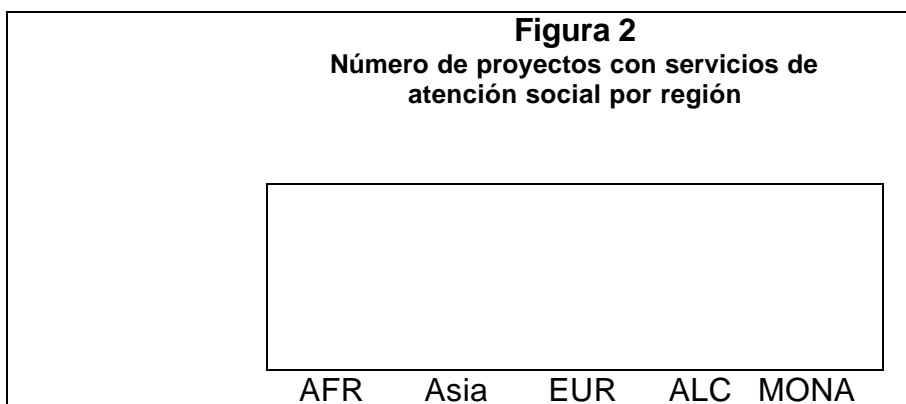
Al mismo tiempo, el horrible espectro de las instituciones residenciales de Europa Oriental y Central aconsejaba soluciones de servicio social tan alejadas de los sistemas centralizados como fuera posible. En términos más generales, el aumento aparentemente mundial de graves problemas sociales tales como el abandono de los ancianos, la drogadicción y los niños de la calle, junto con un reconocimiento de temas que antes eran tabúes tales como el abuso doméstico, la prostitución, la discriminación de las poblaciones indígenas y especialmente el SIDA, impulsaban la tendencia hacia mayores préstamos para el servicio de atención social.

A medida que aumentaba el número de proyectos de servicio social sustentables debido a estas y otras razones, muchos proyectos de base comunitaria financiados por el Banco que originalmente se concentraban en proyectos de infraestructura social (tales como escuelas, puestos sanitarios, instalaciones de agua y drenaje) empezaron a expandir el alcance de su trabajo a los servicios sociales. Despegaron los proyectos de base comunitaria con inclusión de programas de nutrición, campañas de concientización y prevención del SIDA, adiestramiento del personal de salud y educación, campañas de alfabetismo y programas para grupos vulnerables específicos tales como los niños de la calle, las mujeres, las minorías étnicas y las personas discapacitadas.¹⁴ La Figura 1 muestra la tendencia ascendente de los préstamos de servicio social, con una cifra de préstamos acumulados de por lo menos 1,600 millones de dólares para el año fiscal de 2000.



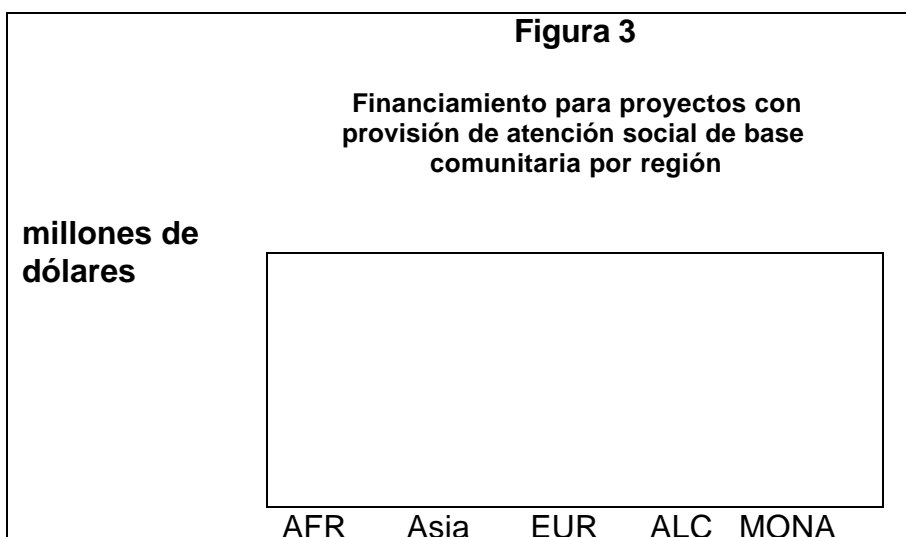
III. Evaluación - Financiamiento de Proyectos SASBC por el Banco

¿Cuántos? ¿Cuánto? Se estima que el Banco financió 99 proyectos con por lo menos un componente que proveía servicios de atención social de base comunitaria. Cuarenta y cuatro de estos proyectos eran fondos de inversión social, y la mayoría de los proyectos ocurrieron en el sector de Desarrollo Humano. Los primeros proyectos de base comunitaria que incluían servicios de atención social surgieron en Asia y América Latina (específicamente en Indonesia y Bolivia). El financiamiento de este tipo de proyectos por parte del Banco ha permanecido constante durante todo el último decenio en América Latina, donde cada año había por lo menos un proyecto aprobado por el Directorio, con un total de 31 proyectos para 2000 (véase la Figura 2). Como lo muestra la Figura 3, América Latina es también la región con la mayor cartera de proyectos que



incluyen la atención social de base comunitaria (2,500 millones de dólares), seguida por Asia (2,200 millones de dólares).¹⁵ Aunque en muchos proyectos resulta imposible determinar cuál porción del presupuesto se asignó a la atención social, la información

disponible y conjeturas educadas parecen confirmar este patrón, proveyendo los proyectos de ALC y Asia, para la atención social, más del doble de dinero que



cualquiera otra región (respectivamente 532 y 558 millones de dólares desde 1985). África llegó un poco tarde, pero el creciente involucramiento en situaciones posteriores a conflictos y el surgimiento de la crisis del SIDA han contribuido a un crecimiento considerable a fines de los años noventa. Para diciembre de 2000, África había alcanzado a América Latina en lo tocante al número de proyectos con un enfoque comunitario para la provisión de atención social (31), aunque en términos de dólares su cartera seguía siendo considerablemente menor debido al menor tamaño medio de los proyectos.

¿Para qué y para quién? El mayor número de proyectos de base comunitaria que proveen atención social cubren áreas estrechamente relacionadas con los sectores de desarrollo humano tradicionales: nutrición, atención maternal e infantil, alfabetismo y adiestramiento vocacional (véase la Caja 3 sobre la nutrición). En muchos casos, sin embargo, este enfoque bastante tradicional ha sido expandido en respuesta a la demanda de los clientes para que se incluyan servicios tales como el desarrollo en la infancia temprana (DIT), la atención infantil para madres trabajadoras de bajos ingresos, la educación no-formal para desertores escolares y la ubicación en carreras para los discapacitados. Las transferencias, que son una de las formas más comunes de la asistencia social, han recibido escaso apoyo en los proyectos del Banco en el pasado. Por ejemplo, el fondo social de Panamá provee alimentos para niños escolares en los distritos más pobres, y las asociaciones de padres de la comunidad se encargan de administrar su propio programa de alimentos escolares.

Algunos ejemplos de tipos "nuevos" de atención social de base comunitaria son los siguientes:

- ? **Servicios de consejería** que se proveen primordialmente a grupos que han sido discriminados tales como las mujeres o las minorías étnicas, o que han sufrido un gran choque, como las víctimas de la guerra civil o de la violencia doméstica. Estos servicios consisten principalmente en el apoyo psicológico para promover la salud mental de los clientes (por ejemplo, tratando los

Caja 3: Combate a la Desnutrición con un Enfoque Comunitario

En general, los resultados de los programas de nutrición en África han sido bastante decepcionantes, pero los enfoques comunitarios parecen ser promisorios. Así ocurre con dos intervenciones, el Proyecto Secaline en Madagascar y el Proyecto de Nutrición Comunitaria en Senegal, que han combinado un enfoque de contratación con un enfoque de base comunitaria. Ambos proyectos se inician al nivel local sólo si la comunidad está de acuerdo y se involucra en la ejecución. Se pide a las comunidades que integren un comité directivo a cargo del monitoreo del desempeño del centro de nutrición comunitario y de la resolución de problemas eventuales, y pagan una suma simbólica por el servicio semanal..

- ? **El Proyecto Secaline** empezó en 1994 a seleccionar las áreas rurales de las dos regiones de Madagascar más vulnerables. Este proyecto ofrece varios servicios al nivel comunitario, incluyendo el monitoreo del crecimiento de los niños, la educación en nutrición y salud para las mujeres, las visitas de seguimiento hogareño, y la complementación alimentaria con alimentos no-manufacturados comprados en la localidad. Los servicios se prestan en una estructura de palma y bambú por un Trabajador de la Nutrición Comunitaria que es de ordinario una mujer de la aldea seleccionada escogida por la comunidad con criterios estrictos. La mujer es adiestrada por el personal del proyecto y se celebra un contrato verbal entre la trabajadora, la comunidad y Secaline. Su pago se hace en especie (arroz). La supervisión de la Trabajadora de Nutrición de la Comunidad es realizada formalmente por una ONG, mientras que la comunidad monitorea la ejecución global del programa en la aldea. Cada ONG supervisa de ocho a diez Trabajadores de la Nutrición Comunitaria. A su vez, la selección y el monitoreo de las ONGs supervisoras está a cargo de una unidad del proyecto directamente ligada a la oficina del Primer Ministro y operada por ontratistas individuales.
- ? **El Proyecto de Nutrición de la Comunidad (PNC):** se inició en 1996 en áreas pobres peri-urbanas y es manejado por Agetip, una ONG que opera bajo los principios de la administración por contrato delegado y que firmó con el Gobierno una convención para ejecutar el proyecto. Los servicios ofrecidos al nivel de la comunidad son esencialmente los mismos ofrecidos por Secaline, pero también incluyen un acceso mejorado a las pipas fijas del agua. Los servicios se proveen en un Centro Comunitario de Nutrición por un Grupo de Interés Económico (EIG, una entidad legal lucrativa que opera bajo la ley de Senegal) formado por cuatro jóvenes, de ordinario previamente desempleados, que viven en la vecindad seleccionada. Los EIGs son seleccionados por la comunidad según criterios estrictos y firman un contrato con Agetip. Son adiestrados por consultores locales y supervisados por ONGs o por otros EIGs, mientras que las comunidades monitorean el funcionamiento del centro de nutrición. Las ONGs y los EIGs supervisores son seleccionados por Agetip sobre una base competitiva, realizando una nueva selección durante el adiestramiento.

En ambos proyectos se aplican la eficiencia y la rendición de cuentas. Los contratos estipulan claramente el trabajo que habrá de realizarse, así como el desempeño esperado, por ejemplo el número de beneficiarios servidos, el porcentaje de asistencia semanal a las sesiones de educación, etc. Y en ambos países ya se han cancelado algunos contratos a causa del mal desempeño. Un buen sistema de información para la administración desempeña un papel crucial en ambos proyectos.

Fuente: Marek, Tonia y otros, 1999. "Successful contracting of prevention services: fighting malnutrition in Senegal and Madagascar", *Health and policy Planning*, 14(4): 382-389.

traumas o la adicción, desarrollando la auto-confianza, aprendiendo a confiar en otros) y/o su empoderamiento como un grupo (por ejemplo, el tratamiento de asertividad para las mujeres). Por ejemplo, los Proyectos de Reintegración a la Comunidad de Ruanda y Sierra Leona financian actividades destinadas a la reconstrucción del tejido social destruido por la guerra, mientras que el fondo social de Jamaica sostiene los servicios de resolución de conflictos en las vecindades violentas de las ciudades y de rehabilitación para los drogadictos (véase a Caja 4).

- ? **Los servicios relacionados con la pandemia SIDA/VIH** han sido financiados predominantemente en África (con tres excepciones: Argentina, Brasil y la India), para la prevención y la provisión de atención a las víctimas del SIDA y sus familias.¹⁶
- ? **Los servicios hogareños o de atención diurna** para grupos particularmente vulnerables tales como huérfanos, ancianos y discapacitados han sido financiados primordialmente en Europa como una alternativa para la institucionalización (con dos excepciones: Honduras y Djibouti). Estos servicios pueden cubrir un amplio conjunto de actividades, desde los arreglos de crianza a tiempo completo hasta los alimentos cocinados en el hogar una vez al día.
- ? **Los servicios de desarrollo en la infancia temprana** están siendo crecientemente proveídos para permitir que trabajen las mujeres de bajos ingresos y que sus hijas mayores asistan a la escuela. Por ejemplo, el Proyecto de Desarrollo Infantil Integrado de Bolivia financia los centros de atención diurna hogareña.

Los beneficiarios buscados para la atención social son predominantemente niños y mujeres (casi la mitad de los proyectos especifican a los niños como sus beneficiarios, véase la Figura 4). En muchos casos, sin embargo, los seleccionados son subgrupos estrechamente definidos de niños y mujeres, tales como los niños de la calle o las prostitutas. Otros grupos seleccionados incluyen jóvenes en riesgo, ancianos, víctimas de conflictos, discapacitados, personas institucionalizadas y minorías étnicas. Varios proyectos no especifican un grupo seleccionado particular, dejando que la comunidad determine quiénes podrían requerir asistencia o concentrándose en la prevención dentro de toda la comunidad (por ejemplo, SIDA/VIH),

Por lo que toca a las agencias ejecutoras al nivel local, el 42% de los proyectos recurrían a las organizaciones de base comunitaria (OBCs), a veces apoyadas por ONGs locales, mientras que el 20% utilizaba a los gobiernos locales. El resto de los gobiernos utilizaba ambas opciones. El nivel de la descentralización gubernamental parece tener un efecto considerable sobre la elección de las agencias ejecutoras.

Caja 4: ¿Cómo es un proyecto SASBC?

El Proyecto de Fondo de Inversión Social para la Drogadicción de Jamaica

META: Adiestramiento de consejeros de iguales, rehabilitación de antiguos drogadictos.

Involucraba a 30 facilitadores adolescentes, principalmente jóvenes del centro de la ciudad y antiguos drogadictos. Se proveyó un año de adiestramiento: programa de educación a tiempo completo (habilidades académicas remediales y habilidades dramáticas); programas externos para proveer educación de iguales en las escuelas a través del drama.

El Proyecto de Desarrollo de la Infancia Temprana (DIT) en Kenia

META: Establecer programas de desarrollo comprensivo en la infancia temprana en comunidades pobres a fin de promover el desarrollo intelectual, físico y social de los niños pre-escolares más necesitados de Kenia.

Selecciona 1.5 millones de niños de 0-6 años de edad en familias de bajos ingresos. Los componentes incluyen un programa de educación DIT para padres, tratando de movilizar el apoyo comunitario y aumentar la inscripción en centros DIT y un programa de donativos comunitarios para cubrir los costos recurrentes de 2,000 centros DIT administrados por la comunidad o por los padres.

El Proyecto Comunitario de Atención Infantil y Nutrición de Colombia

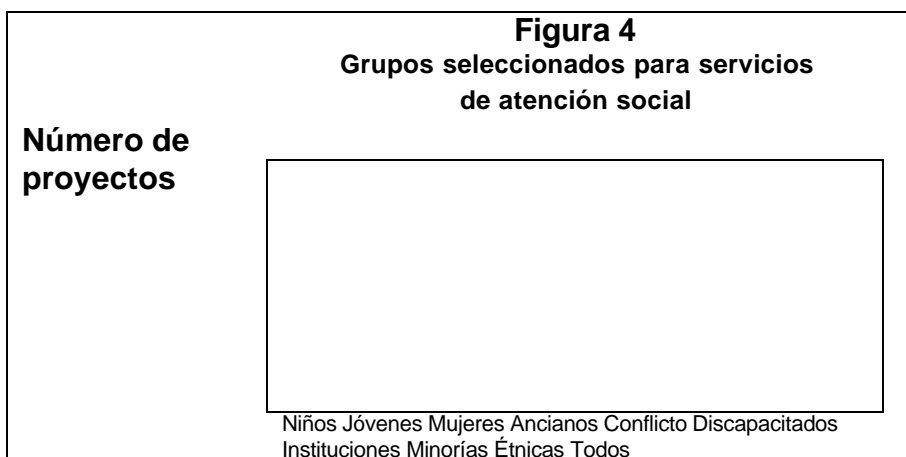
META: Fortalecer un programa ya existente de atención infantil en el hogar.

Este programa de seis años extendía y expandía un programa ya existente (*Hogares Comunitarios de Bienestar*), de modo que pudiera cubrir a un millón de los niños de edad preescolar más pobres del país. El programa de *Hogares* contrata, adiestra y supervisa a "Madres Comunitarias" escogidas por los padres para que provean servicios básicos de Desarrollo en la Infancia Temprana a grupos de alrededor de 15 niños cada uno en sus hogares. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) supervisa el programa a nivel nacional.

Durante la expansión de seis años, el programa trataba de mejorar la eficacia de costo del ICBF a fin de fortalecer el apoyo técnico dado a las cuidadoras hogareñas, planear e implantar mecanismos para el monitoreo y la evaluación de las operaciones del ICBF, y mejorar los servicios proveídos a los niños en los Hogares, sobre todo mediante el adiestramiento de las cuidadoras y el mejoramiento del apoyo hogareño.

Fuentes: Fondo de Inversión Social de Jamaica, 1998, Directorio de Proyectos DIT del Banco Mundial, 1998.

El grado del detalle en la descripción del ciclo del subproyecto, y por lo tanto el margen de maniobra concedido a la comunidad, tendían a depender del tipo de proyecto. Los proyectos que proveían sólo cierto tipo de servicio social, como las intervenciones de nutrición, tenían mayores probabilidades de ser más específicos en la descripción de los procedimientos y los productos. Por otra parte, los proyectos que tenían un menú bastante abierto de servicios de atención social tendían a ser más generales, generando así mayor flexibilidad en la respuesta a las demandas. De igual modo, los documentos de evaluación de proyectos para los proyectos que financiaban la infraestructura y los servicios, tales como los fondos sociales, tendían a no ser tan detallados en la descripción del diseño de un proyecto de servicio social como en la discusión del diseño de un proyecto de infraestructura social. Dado que los fondos sociales avanzan cada vez más hacia la provisión de atención social, sus Manuales de Operación también parecen evolucionar hacia una mayor precisión en cuanto a la preparación, la evaluación y el monitoreo de este tipo de subproducto. Sin embargo, para muchos fondos sociales queda por hacer mucho trabajo a fin de mejorar su capacidad para manejar subproyectos de servicio social.



IV. Lecciones Aprendidas

La Importancia del Contexto

Políticas y Política. Como ocurre con todos los proyectos, la política y las políticas pueden influir grandemente sobre la eficacia de SASBC. Es particularmente importante que los proyectos SASBC encajen dentro del marco global de las políticas gubernamentales, de modo que los subproyectos impulsados por la demanda se complementen y guíen por un sistema más amplio de patrones que pueda ayudar a asegurar la calidad, facilitar el monitoreo y promover la consistencia por todo el país. Además, el liderazgo político "desde arriba" puede ayudar a aumentar la conciencia acerca de los problemas de la atención social: por ejemplo, en todos los países en vías de desarrollo que han visto disminuir sus tasas de infección del SIDA (Uganda, Tailandia, Senegal y Zambia), el liderazgo político ha sido una de las fuerzas impulsoras del cambio.

Desafortunadamente, hay pocos países con marcos de políticas adecuados para la atención social. En los antiguos estados soviéticos, por ejemplo, es posible que existan políticas, pero generalmente son obsoletas, omitiendo por completo algunas necesidades de atención social (servicios de violencia doméstica, prostitución, niños de la calle, drogadicción), mientras que prescriben soluciones erradas para otros (instituciones residenciales para los ancianos y los discapacitados). En otras partes del mundo en vías de desarrollo, es posible que no exista marco alguno, o un marco teóricamente bueno puede resultar muy difícil de aplicar (véase en la Caja 5 un ejemplo acerca del problema de las mujeres maltratadas en la India).

A menudo el primer obstáculo para la formulación de una estrategia gubernamental es la carencia de datos confiables y actualizados sobre la pobreza y la vulnerabilidad. Además, generalmente no se dispone de patrones de atención social sistemáticos y medibles en muchas partes del mundo en vías de desarrollo, ni de la información necesaria para elaborar tales patrones. En los sectores sociales más tradicionales, tales como la educación o la salud, tal información se reúne rutinariamente (número de hijos inscritos, tasas de deserción, número de camas de hospital, tasas de ocupación, etc.), y los Ministerios tienen a menudo patrones que gobiernan al sector, tales como directrices para la construcción de escuelas y las razones de estudiantes por maestro. Pero la información necesaria para la atención social es generalmente más difícil de obtener: por ejemplo, los niños en la escuela son mucho más fáciles de monitorear que los niños de la calle o las familias desplazadas.

Además, en la mayoría de los países está la responsabilidad de la atención social dispersa entre diferentes dependencias, enterrada dentro de un Ministerio más grande (por ejemplo, el Ministerio de Salud y Bienestar Social), o en un Ministerio pequeño que carece de recursos y de peso político. En Kirgistán, por ejemplo, la responsabilidad de las instituciones residenciales está dispersa en tres ministerios de línea --salud, educación y servicios sociales--, dependiendo del tipo de cliente atendido. En virtud de que no hay patrones sectoriales que se usen en todos los ministerios, la calidad de la atención varía considerablemente entre las instituciones, encontrándose las peores condiciones en las instituciones del Ministerio de Salud para niños discapacitados.

En virtud de que los proyectos de base comunitaria tienden a operar fuera de los ministerios de línea, resulta esencial que se complementen y guíen por políticas sectoriales que puedan proveer criterios, directrices y patrones de calidad en la selección. Si no se dispone de esto, el proyecto debiera contribuir a su definición. Reconociendo estos problemas, muchos de los proyectos de servicio social más nuevos tienen subcomponentes que ayudan al Gobierno en la realización de encuestas para la medición de los niveles de vida u otras iniciativas de recolección de datos, así como en el desarrollo de normas y patrones. Por ejemplo, el financiamiento recibido del Proyecto del Desarrollo Comunitario de Servicios Sociales de Lituania ayudó a financiar el primer Informe de Desarrollo Social de Lituania, un compendio de estadísticas e indicadores sociales para el país. El informe se elabora ahora anualmente. El proyecto de Lituania está financiando también una iniciativa piloto en un distrito donde el Gobierno local no es responsable sólo del

financiamiento y la provisión de servicios de atención social, sino también del monitoreo, la evaluación del impacto y el desarrollo de patrones de atención para su municipio.

Caja 5: Buena ley, mala aplicación:

Sección 498A del Código de Violencia Doméstica de la India

En el último decenio, el Gobierno de la India ha enmendado su ley de violencia doméstica, principalmente en el área de acoso por la dote o muertes por la dote. Entre estas nuevas disposiciones legales, la Sección 498A ha acrecentado la conciencia pública acerca de la criminalidad de estas prácticas, sacándolas del campo de los "asuntos familiares internos" y poniéndolas en manos de la ley. Se cree que la Sección 498A tiene un poderoso efecto de disuasión, ya que las repercusiones de la ley son inmediatas porque categoriza la violencia doméstica como una "ofensa reconocible", lo que significa que el acusado puede ser arrestado de inmediato, sin posibilidad de una fianza. Gracias al efecto de disuasión, las autoridades de la violencia doméstica en la India consideran que la ley es un ordenamiento de "práctica mejor".

Sin embargo, la aplicación de la ley es más difícil. Muchos observadores sostienen que las "mujeres caprichosas" utilizan mal la provisión para vengarse de sus esposos o sus familias. Los funcionarios policíacos se resisten a registrar las quejas en los términos de esta sección debido a su potencialidad de un impacto grave sobre la familia del esposo. Además, las restricciones prácticas impiden a veces que las mujeres usen la Sección 498A, porque después de que formule tal querrela será la mujer efectivamente corrida de su domicilio conyugal. A menos que una mujer tenga acomodos alternativos, se abstendrá de invocar la ley. A resultas de estas y otras complicaciones, sólo 2.2 por ciento de los casos presentados bajo la ley entre 1990 y 1996 terminaron con una condena.

Fuente: Nishi Mitra en "Domestic Violence in India"

LECCIÓN: Asegúrese de que los patrones de la atención social (si existen) sean adecuados y aplicados. En caso contrario, ayude a las autoridades a formular o revisar los patrones.

Problemas de descentralización. El nivel de la descentralización gubernamental parece tener un efecto considerable sobre la elección de las dependencias ejecutoras. En los países que tienen débiles estructuras gubernamentales locales, como ocurre con frecuencia en África, hay mucho más proyectos que recurren a OBCs u ONGs. En cambio, en Europa Oriental y América Latina, donde la descentralización está más avanzada, hay varios proyectos en los que los gobiernos locales esán a cargo. Resulta también interesante observar que los países que tienen administraciones centralizadas fuertes, como China, tenían pocos o ningunos proyectos de servicio social de base

comunitaria. En la India, donde florecen las organizaciones de base, hubo varios ejemplos de proyectos operados por ONGs en colaboración con los gobiernos regionales.

La descentralización podría crear incentivos perversos para la provisión de atención social en los países donde la responsabilidad fiscal por las instalaciones de atención social existentes se mantiene al nivel nacional, mientras que los servicios de atención nuevos deben pagarse con los presupuestos municipales. En estos casos los gobiernos locales tienen el incentivo obvio de reducir sus gastos poniendo a sus ciudadanos necesitados en instituciones residenciales administradas por el Estado, en lugar de gastar su presupuesto municipal en instalaciones de atención diurna, aunque estas últimas proveerían una atención más barata y mejor. Así ha ocurrido con las instalaciones residenciales de Europa Oriental, donde la responsabilidad de la administración de los servicios sociales ha sido transferida al nivel municipal, mientras que las instituciones residenciales se han mantenido al nivel estatal o se han transferido al nivel regional.¹⁷

Una solución para este problema es el financiamiento del lado de la demanda (también conocido como el sistema de capitación), en el que se determinan primero las necesidades del cliente y se provee presupuesto para brindar servicios en respuesta a las necesidades, en lugar de asignar fondos por adelantado a las instituciones residenciales que ofrecen un menú convencional de servicios. Una aplicación de este enfoque a la provisión de servicios para los incapacitados mentales de Latvia condujo a la propuesta siguiente:

- ? los municipios toman todas las decisiones sobre la atención a los grupos vulnerables (ancianos, incapacitados mentales y otros) y pagan por ello a través del presupuesto municipal;
- ? El Estado, los municipios, las ONGs y las organizaciones privadas pueden proveer (manejar y administrar) servicios o instituciones;
- ? a fin de recibir permiso para operar un servicio, el proveedor deberá aplicar un conjunto de normas mínimas establecidas por el Ministerio de Bienestar;
- ? todos los servicios son monitoreados por el Ministerio de Bienestar;
- ? el Estado rembolsa sólo una parte de los costos de la atención institucional a fin de promover el desarrollo de la atención alternativa.

LECCIÓN: Evite los incentivos del financiamiento perverso empleando el financiamiento impulsado por la demanda.
--

Involucramiento de la Autoridad Local. Es esencial que se asegure la "compra" por parte de los gobiernos (véase la Caja 6). Si un proyecto está operando con ONGs u

OBCs, es especialmente importante asegurarse de que los proyectos de atención social surjan con el consentimiento, formal o informal, del Gobierno al nivel más bajo posible. La mejor situación es aquella en la que los gobiernos locales aceptan encargarse de los gastos recurrentes, ya que permanecerán en una comunidad, mientras que las ONGs quizá no permanezcan y las OBCs podrían desmantelarse. Sin embargo, los fondos sociales y los proyectos que operan como fondos sociales, que reciben el 44% de los préstamos del Banco para el servicio social de base comunitaria, se han tardado en advertir las ventajas de la colaboración con los gobiernos locales. A medida que aumenta el número de los servicios sociales financiados por fondos sociales, será cada vez más importante el desarrollo de mecanismos que lleven a las autoridades locales al proceso de la toma de decisiones. Por el momento, los fondos de inversión social de Egipto y Rumania son dos de los pocos fondos sociales que específicamente requieren que los proyectos de servicio social incluyan planes de costos recurrentes que deberán ser firmados por los gobiernos locales (Rumania) o por las oficinas regionales de los ministerios de línea relevantes (Egipto).

Reconociendo el papel que desempeñarán los gobiernos locales en los proyectos que operan actualmente, algunos fondos sociales han empezado a actuar como intermediarios entre las agencias ejecutoras y los gobiernos locales, reuniendo por primera vez a las organizaciones de base comunitaria y los gobiernos locales para la provisión de atención social. Por ejemplo, el fondo de inversión social de Armenia tiene un componente específicamente destinado a adiestrar al Gobierno local y las asociaciones de base comunitaria "con los objetivos de fortalecer las asociaciones entre ellos y fortalecer sus capacidades para ser más eficaces en la provisión de servicios".

Caja 6: Recomendaciones del Proyecto de Nutrición Integral de Bangladesh

El Proyecto de Nutrición Integral de Bangladesh (creado en 1995) ofrecía intervenciones de nutrición al nivel comunitario, utilizando ONGs como agentes para la provisión de servicios. Las siguientes son las Recomendaciones del Proyecto para quienes están estableciendo proyectos de servicio social:

utilice expertos de clase mundial (lo que incluye la contratación de expertos fuera del Banco, ya que el Banco no tiene muchos especialistas en esta área):

elabore un plan piloto antes de la operación plena del proyecto, a fin de aprender de los errores;

emprenda una "ofensiva de convencimiento" con el Gobierno, los donantes no-gubernamentales e internacionales a fin de obtener apoyo para el proyecto antes de que se inicie; y

Cree asociaciones con otras agencias que tengan mayor experiencia en el diseño y la ejecución de proyectos de servicio social.

Fuente: Presentación del Proyecto de Nutrición Integral de Bangladesh, Curso de Políticas de Nutrición y Alimentación, 15 de octubre de 1997.

Aun cuando los gobiernos locales no tengan dinero o la autoridad "oficial" para financiar los gastos recurrentes o tomar decisiones de políticas, resultará benéfica la inclusión de los gobiernos locales o las autoridades aldeanas en el proceso de toma de decisiones. El apoyo de los ancianos locales y otros líderes puede impartir mayor legitimidad a una iniciativa de servicio social ante los ojos de las comunidades más grandes, sobre todo si el servicio que se provee corre el riesgo de perturbar las costumbres o los valores locales (por ejemplo, un proyecto para aumentar la conciencia del SIDA o para ayudar a las mujeres maltratadas). En otros casos, las autoridades locales podrían tener capacidad para donar bienes, tales como inmuebles aldeanos para alojar al servicio, o asignar al proyecto un lote comunal para la recaudación de fondos.

El Fondo de Solidaridad e Inversión Social de Chile (FOSIS), que entre otras cosas financia la construcción de capacidad comunitaria y los servicios sociales para grupos seleccionados, constituye una ilustración de la forma como se puede atraer a los gobiernos locales (en este caso a las autoridades regionales y municipales) al proceso del proyecto, El propio FOSIS está descentralizado, con sucursales en todas las regiones de Chile. Esto permite que el fondo opere más estrechamente con las autoridades locales y esté más cerca de los beneficiarios del proyecto. Las autoridades locales deben aceptar el alojamiento del proyecto en su distrito, y son responsables de la selección dentro de su distrito ("microselección") de acuerdo con las prioridades de desarrollo del Gobierno regional y local. El proceso de selección del proyecto funciona como sigue:

- ? FOSIS determina las asignaciones presupuestarias de acuerdo con mapas de la pobreza y criterios de vulnerabilidad (empleo de jóvenes, carencia de servicios, etc.).
- ? La autoridad regional selecciona las comunidades que participarán en el programa y asigna el financiamiento de contrapartida a los diversos programas ofrecidos por el FOSIS (para los jóvenes, para los ancianos, etc.). La selección se basa en mapas de pobreza, y se realiza en coordinación con otros programas que ya estén operando en el área.
- ? La autoridad municipal selecciona las áreas dentro de las comunas y determina la asignación de recursos para cada programa. Dado que los mapas de la pobreza no están de ordinario disponibles a este nivel local, la selección se hace sobre la base de criterios de selección cualitativos proveídos por FOSIS, y esto se combina con los planes y las prioridades de los propios municipios.
- ? Los programas son ejecutados luego por la comunidad y por FOSIS, y monitoreados por las autoridades regionales y municipales.

Se descubrió que los proyectos SASBC de fondos que no son sociales operan más consistentemente con las autoridades locales. Muchos proyectos incluyen considerables asignaciones presupuestarias para la construcción de la capacidad técnica de los gobiernos locales para proveer los servicios sociales. Por ejemplo, el Proyecto de Rehabilitación del Sector Social de El Salvador asignaba el 61% de los costos totales del

proyecto a la provisión de servicios sociales básicos, incluida la atención social; el resto del préstamo (39%) se destinaba al desarrollo institucional al nivel municipal.

LECCIÓN: Obtenga el apoyo y el involucramiento de las autoridades locales, cualquiera que sea su papel financiero.

¿Podemos lograr que dure? Los costos recurrentes y la sustentabilidad

Por definición, los servicios sociales tienen primordialmente costos recurrentes. Aunque puede requerirse un edificio para alojar a los proveedores de servicios y los beneficiarios, el corazón del proyecto son los servicios mismos, los que deben ser proveídos, y por lo tanto financiados, en forma continua. Por supuesto, esto se aplica a los sectores sociales en general: las escuelas sin maestros y libros de texto no sirven de mucho, como ocurre con las clínicas sin personal médico y medicinas. En efecto, el problema de los costos recurrentes ha preocupado desde hace mucho tiempo a los sectores de la salud y la educación, generándose mucho debate. En un extremo del espectro se encuentran quienes sostienen que el financiamiento de los costos recurrentes pone en peligro inherentemente la sustentabilidad de los proyectos a largo plazo, de modo que no debiera hacerse; en el otro extremo se encuentran quienes sostienen que es poco realista esperar que los países pobres puedan pagar los costos recurrentes, de modo que los donantes deben estar preparados para sostenerlos durante largo tiempo.¹⁹ Cualquiera que sea la postura que se adopte, lo cierto es que los proyectos del sector social tienen poco sentido si no hay dinero para pagar los costos recurrentes, y tradicionalmente ha salido el dinero de tres fuentes: el Gobierno (generalmente de las recaudaciones fiscales), los usuarios (generalmente mediante cuotas de usuario) o donantes (incluidas las organizaciones donantes multilaterales y bilaterales, los gobiernos extranjeros y las entidades privadas).

Los proyectos de base comunitaria resuelven el financiamiento de los costos recurrentes en diversas formas, dependiendo de que esta responsabilidad recaiga en el Gobierno local o en ONGs u OBCs. En general, a los proyectos que tratan con los gobiernos locales les resulta más fácil la introducción de planes para el financiamiento de los costos recurrentes porque los gobiernos locales tienen la opción de recurrir a cualquiera de las tres fuentes tradicionales: pueden usar recaudaciones fiscales, cobrar cuotas de usuario y obtener dinero de donantes (la última opción se vuelve más fácil de utilizar gracias a la difusión de los enfoques de cooperación descentralizada en Europa). En los proyectos ejecutados por ONGs u OBCs, la opción tributaria no está disponible y a menudo deben tomarse provisiones para que las asociaciones de beneficiarios o usuarios paguen los costos recurrentes, lo que resultará difícil si el grupo seleccionado es muy pobre. La buena noticia es que, además de estas fuentes tradicionales de dinero para los costos recurrentes, los proyectos de base comunitaria tienen una ventaja compartiva importante: pueden movilizar recursos comunitarios en especie y el voluntariado, lo que permite soluciones alternativas, creativas, para el problema. El adiestramiento en técnicas de recaudación de fondos podría promover la creatividad y ayudar a los agentes ejecutores a localizar nuevas fuentes de financiamiento (véase más adelante).

Los gobiernos locales y los costos recurrentes. Muchos de los proyectos que utilizan a los gobiernos locales como agentes ejecutores tienen una fórmula clara para resolver el financiamiento de los costos recurrentes: simplemente requieren que los municipios participantes se hagan cargo de los gastos recurrentes, con el apoyo del Gobierno central si es necesario. El Proyecto de Política Social y Desarrollo de los Servicios Sociales Comunitarios de Lituania provee un ejemplo de cómo planear para los costos recurrentes:

- ? Los costos recurrentes del proyecto como un todo (estimados en 3.93 millones de dólares de la inversión en servicio social por 7.08 millones de dólares) se determinaron al mismo tiempo que la eficacia del proyecto. Se emprendió una preparación considerable con el Gobierno, de modo que había claridad en todas partes acerca de la cantidad de financiamiento de costo recurrente que se necesitaría.
- ? Cada uno de los municipios participantes firmó un Acuerdo de Ejecución con el Ministerio de Finanzas en el que se delineaban los planes para la administración del gasto y los requerimientos de informes.
- ? En estos acuerdos se bosquejaba en detalle cada renglón de los costos recurrentes (por ejemplo, las actividades de operación y mantenimiento, los programas del servicio alimentario y las auditorías anuales del proyecto).
- ? Todos los costos recurrentes son financiados por los municipios participantes.
- ? Los costos recurrentes se monitorean mediante el sistema de rastreo de desembolsos de la unidad de preparación del proyecto y se examinan durante las revisiones anuales²⁰

A menudo, los proyectos de base comunitaria que proveen servicios de atención social se desenvuelven en un contexto de nueva descentralización fiscal en el que los gobiernos locales están asumiendo la responsabilidad de los servicios que nunca habían tenido antes. El proyecto mismo podría ser la primera experiencia de estos gobiernos locales en la provisión o el monitoreo de estos servicios. En estos casos, es esencial tener un adiestramiento adecuado para presupuestar los servicios de atención social de acuerdo con las necesidades de su jurisdicción. Por ejemplo, una reseña de la experiencia filipina con la descentralización fiscal de los servicios sociales señaló que varios gobiernos provinciales responsables de los servicios sociales por primera vez asignaban demasiado poco por comparación con la necesidad social existente en sus áreas (medida por el índice de desarrollo humano). Esto sugería que debe hacerse explícita para los funcionarios gubernamentales locales la conexión existente entre los gastos de servicio social y los resultados del desarrollo social.²¹

Junto con los problemas específicos ligados a la naturaleza de la provisión de servicios sociales, debe observarse que no todos los países en vías de desarrollo satisfacen las condiciones bajo las que deben ejecutarse las transferencias

presupuestarias exitosas al nivel local. La literatura de las transferencias fiscales intergubernamentales menciona las condiciones siguientes; autonomía, adecuación de la recaudación, equidad, previsibilidad, eficiencia, sencillez, incentivo y salvaguardia de los objetivos del donante.²² Por lo tanto, no deberá requerirse automáticamente a los gobiernos locales que asuman la responsabilidad de los costos recurrentes para tener en su jurisdicción un proyecto de servicios sociales. A menos que existan las condiciones necesarias para que los gobiernos locales sean realísimamente capaces de sostener y administrar los gastos recurrentes, debieran incluirse en el diseño y la documentación del proyecto los escenarios alternativos para el financiamiento de los costos recurrentes.

ONGs y costos recurrentes: el enfoque creativo. Cuando los gobiernos locales no quieran o no puedan hacerse cargo del financiamiento del costo recurrente, los costos recurrentes tenderán a depender de dos cosas: la generosidad de la comunidad donante y el ingenio del personal del proyecto y los proveedores de servicios. Esto es así porque el cobro de cuotas de usuarios suficientemente elevadas para cubrir todos los costos recurrentes no es una proposición realista, dado que los beneficiarios de la atención social se encuentran generalmente entre los miembros más pobres de la sociedad. El diseño del proyecto puede ayudar mucho a la creación de las condiciones propicias para el ingenio, y para apoyarlo.

La inclusión de habilidades de recaudación de fondos en las actividades de construcción de capacidad financiadas por el proyecto es una solución que se ha empleado durante muchos años por el sector no lucrativo. La Fundación Soros, por ejemplo, tiene la política de financiar los costos recurrentes durante tres años, en cuyo período se adiestra al personal de los subproyectos en las técnicas de la recaudación de fondos y el contacto con posibles donantes. Después de los tres años termina el financiamiento de Soros --sin excepción-- y los subproyectos deben "hundirse o nadar". Esta política tiene un alto riesgo de que el subproyecto fracase, pero los subproyectos que puedan continuar serán mucho más robustos y dinámicos en su capacidad para financiar los costos recurrentes. Algunas ONGs internacionales podrían financiar también el sueldo de un (futuro) recaudador de fondos profesional con una escala descendente, o con la disposición de que el recaudador de fondos deberá recaudar por lo menos tres veces su sueldo, digamos.

En algunos casos, la gente local propondrá soluciones locales, y todo lo que el proyecto tiene que hacer es mostrarse receptivo. Por ejemplo, una ONG etíope pidió financiamiento para comprar una vaca en relación con un servicio de atención infantil de base comunitaria. La razón era que la vaca habría proveído a la maestra del ingreso derivado de la venta de la leche, liberándola de su trabajo en los campos que consumía más tiempo; sin la vaca, no habría manera de continuar operando el centro de atención infantil porque los padres no podrían pagar a la mujer aldeana que había sido adiestrada como maestra. En otro caso, un fondo social africano recibió de una aldea una solicitud para que financiara un refrigerador y un estéreo. En lugar de descartar una solicitud tan extraña, el personal del fondo hizo algunas averiguaciones y descubrió que la comunidad solicitante estaba planeando utilizar la escuela local como un club nocturno en los fines de semana, a fin de recaudar fondos para pagar el mantenimiento y una maestra adicional.

Caja 7: Arreglos de Repartición de Costos en Proyectos DIT en tres países

<i>País y programa</i>	<i>Responsabilidades del Gobierno nacional</i>	<i>Responsabilidades del Gobierno subnacional</i>	<i>Responsabilidades de los Padres</i>
Colombia (<i>Hogares Comunitarios de Bienestar</i>)	Financia la mayor parte de las actividades de base comunitaria	Los gobiernos estatales y locales no contribuyen significativamente	Pagan la mitad de los honorarios de los encargados de la atención y las contribuciones del seguro social. Hacen trabajo voluntario
India (<i>Servicios Integrados de Desarrollo Infantil</i>)	Financia la mayor parte de las actividades de SIDI, excepto programas alimentarios	El Gobierno estatal administra la ejecución de los programas SIDI y financia el programa de alimentación complementario	No contribuyen significativamente
Kenia (<i>Desarrollo Infantil Temprano</i>)	Financia el adiestramiento de los encargados de la atención	El Gobierno local provee y mantiene los sitios del centro	Pagan honorarios

Fuente: Wilson, S. 1995. "ECD Programs: Lessons from Developing Countries" Washington, DC: Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Humano.

Los arreglos de hermanamiento y las "adopciones" son también prometedores. Los municipios tienen la oportunidad de celebrar arreglos de hermanamiento con municipios de tamaño similar en los países industriales, pero la utilidad de estos arreglos tiende a depender del dinamismo de los alcaldes respectivos, y no es raro que los beneficios se reduzcan a un poco de turismo. Sin embargo, es probable que el hermanamiento de agencias ejecutoras y proveedores de servicios con escuelas de trabajo social provea interesantes beneficios en términos de adiestramiento, asistencia técnica, equipamiento, internos y voluntarios. Del mismo modo, los programas pueden ser "adoptados" por una parroquia, una escuela, una institución caritativa, una celebridad o una empresa de un país rico, y a veces aun del mismo país. Los esfuerzos para el establecimiento de estos arreglos debieran empezar temprano, cuando el dinero del proyecto puede financiar la asistencia para hacer contactos, desde la navegación por la red hasta los viajes internacionales.

Por último, ciertos tipos de intervenciones de servicio social realizadas por ONGs podrían financiarse por una combinación de fondos públicos nacionales y sub-nacionales, y aumentados con contribuciones, en efectivo o en especie, de los beneficiarios o sus familias. La Caja 7 describe los arreglos de repartición de costos hechos en proyectos de Desarrollo en la Infancia Temprana de base comunitaria en tres países.

LECCIÓN: Piense en los costos recurrentes desde el principio, y describa los arreglos durante el diseño del proyecto. Cada subproyecto, ejecutado por ONGs, OBCs o gobiernos locales, deberá tener un plan realista para el financiamiento de los costos recurrentes.

Sustentabilidad del subproyecto. Hasta la fecha no se ha realizado ninguna investigación para determinar la sustentabilidad relativa de los subproyectos de base comunitaria financiados por el Banco que son administrados y mantenidos por los gobiernos locales por comparación con los que son administrados por ONGs u OBCs. Además, se ha investigado poco la comparación de los problemas de sustentabilidad del servicio social con los de las inversiones de infraestructura pura. Una reseña de los Documentos de Evaluación de Proyectos/Reportes de Evaluación del Personal y de los manuales de operación disponibles para los fondos sociales que prestan servicios de atención social reveló sólo dos que se ocupan del problema de la sustentabilidad del servicio social: Rumania y Egipto. Quizá deseando eludir el problema de la sustentabilidad, algunos proyectos nuevos implican que, en lugar de introducir prácticas sustentables por sí mismas, su proyecto proveerá un efecto de demostración de las técnicas innovadoras que luego podrán ser adoptadas en alguna forma dentro de las agencias gubernamentales.

La sustentabilidad del subproyecto no se refiere sólo al financiamiento sino también a la calidad continua de la atención y el mejoramiento de las habilidades del personal. Para ayudar en esto, algunos proyectos tienen dinero especialmente destinado a ayudar a la construcción de las instalaciones de adiestramiento en servicios sociales disponibles en el país, o para extender su alcance al personal que trabaja en proyectos de servicio social. Por ejemplo, el Proyecto de Prestación de Servicios Sociales de Albania proveerá cerca de 600,000 dólares para construir la capacidad de las instalaciones de adiestramiento en trabajo social para "adiestrar a los adiestradores". Se espera que tales instalaciones ayudarán a mantener las habilidades y la motivación de los trabajadores del servicio social en los subproyectos financiados por el proyecto y de otra índole.

Los gerentes de tareas podrían considerar otras iniciativas de mantenimiento de las habilidades, tales como requerir que los trabajadores del servicio social asistan a programas o conferencias de adiestramiento a intervalos regulares. Si resulta difícil la identificación y el financiamiento de tales actividades, podrán introducirse planes más simples, tales como la celebración de reuniones regionales entre los subproyectos de servicios sociales para intercambiar experiencias y compartir las lecciones y las mejores prácticas.

Dificultades de la política del Banco. La actual política del Banco sobre los gastos recurrentes no es particularmente útil. La Política OBP 620, inicialmente llamada OMS 1.62, se escribió en 1985, considerablemente antes de que se hubiese diseñado la mayoría de los proyectos de servicio social (véase la Caja 9). En esta política el financiamiento del costo recurrente sin inversión de capital no se considera un gasto productivo, de modo que es responsabilidad del Gobierno como parte de los costos de su proyecto (considerando también que los gobiernos demostrarían su compromiso con el proyecto asumiendo los costos recurrentes). Naturalmente, esto introduce limitaciones a la cantidad de financiamiento del servicio que el Banco puede comprometer. En virtud de que hay casos en que los gobiernos, en particular los gobiernos locales con con escaso control presupuestario, simplemente no pueden cubrir los costos recurrentes, los gerentes de tareas tienen un incentivo inherente de asignar la responsabilidad de la prestación del servicio social a entidades independientes donde los costos recurrentes, tales como los sueldos del personal, pueden encubrirse legítimamente como costos de operación porque

no son sueldos del servicio civil. Otros gerentes de tareas ocultan los costos recurrentes usando como camuflaje los componentes de "adiestramiento y asistencia técnica" o de "construcción de capacidad". En el escenario peor, el problema del financiamiento del costo recurrente se echa simplemente debajo de la alfombra: los costos recurrentes se mencionan sólo vagamente en la documentación del proyecto, y se hacen planes insuficientes para su financiamiento.

Un estudio reciente del grupo OCS examinó este problema y reforzó la evidencia anecdótica de las dificultades que rodean a los costos recurrentes.²³ El estudio revisó los PADs de 150 proyectos y descubrió que en ciertas regiones, tales como África, era mucho más probable que el Banco financiara los costos recurrentes (tales como los sueldos de los profesores). Las regiones ECA y MONA tuvieron el menor número de proyectos con financiamiento del costo recurrente, lo que apoya al argumento de que es más probable que los costos recurrentes sean financiados por el Banco cuando los gobiernos locales son débiles o inexistentes. Además, ciertos sectores, en particular los sectores sociales y de transportes, tenían más probabilidades que otros sectores de que el Banco financiara los costos recurrentes.

Caja 8: El Servicio se Incluye Siempre - El Fondo de Inversión Social de Moldova

El Fondo de Inversión Social de Moldova (FISM) financia las peticiones de gobiernos locales y comunitarias para el mejoramiento de los servicios de educación, salud y atención social en sus comunidades. Para la salud y la educación, toda solicitud de un subproyecto de "hardware" (infraestructura) va acompañada de componentes de "software" que podrían incluir asistencia para la creación de PTA (asociaciones de padres y maestros) o cualquiera otra OBC, adiestramiento para la OBC en la elaboración del plan de acción comunitaria, adiestramiento y readiestramiento de maestros, programas de educación infantil temprana y educación sanitaria, etc. Para los programas alternativos de atención social de base comunitaria que busquen la desinstitucionalización de los niños, la propuesta deberá incluir un plan de tres años para las operaciones de las instalaciones.

El FISM provee un donativo después de la inversión para la ejecución del plan de acción desarrollado por la comunidad que empata cada dólar privado que la comunidad recaude. Esto podría incluir giras de estudio para los maestros, viajes de campo para los niños, actividades extracurriculares, libros, etc. Esto ha ayudado a impulsar la inversión comunitaria después de la intervención del FIS y la tasa de sustentabilidad por encima de lo requerido. El FIS permite también que las comunidades soliciten proyectos de seguimiento: no están limitadas a un solo proyecto financiado por el FIS. Si el FIS no puede financiar un proyecto de seguimiento, mostrará al solicitante dónde podrá buscar financiamiento. Por ejemplo, diez comunidades receptoras de financiamiento del FIS han recibido ahora financiamiento adicional del Gobierno de Holanda para proyectos DIT.

Los subproyectos que requieren una participación comunitaria activa y se concentran en el desarrollo comunitario y la calidad de los servicios proveídos en general requieren para su desarrollo mucho más tiempo que los proyectos de infraestructura pura, porque las comunidades parecen tardar más en decidir sus prioridades. Podrían requerirse hasta cinco reuniones comunitarias para llegar a un consenso. Otro reto es el monitoreo del impacto de los proyectos y la construcción de capacidad.

Fuente: Anush Bezhanyan, Gerente de Tarea, comunicación personal, 2001.

Caja 9: El Manual de Operación sobre Financiamiento de Costos Recurrentes por el Banco (OMS 1.21)

La política actual del Banco sobre los costos recurrentes se introdujo en enero de 1985 (OMS 1.21) para ocuparse de lo que llegó a conocerse como el "problema del costo recurrente": las dificultades afrontadas por muchos países en vías de desarrollo para cubrir los costos de operación y mantenimiento de sus activos de capital. Se definen los costos recurrentes como "cualquier gasto en rubros que se consumen en un período breve, que son necesarios para la operación y el mantenimiento del proyecto y deben continuar después del período del proyecto", tales como los sueldos de los maestros o extensionistas (para. 3). Sin embargo, OMS 1.21 sólo se ocupa de los gastos recurrentes incrementales, que se definen como "los que están por encima de los gastos recurrentes que la agencia tendría que hacer aun sin el proyecto" (para. 4). El OMS señala que los proyectos deben diseñarse, en la medida de lo posible, para producir recaudaciones mediante cuotas de usuarios o impuestos sobre los beneficiarios, pero reconoce que "algunos proyectos, sobre todo en los sectores sociales --educación, salud, población y nutrición--, quizá no puedan cubrir sus gastos recurrentes mediante cuotas de usuarios", de modo que dejan una carga en el presupuesto recurrente. De ahí la necesidad de una política de préstamos para responder al problema de los costos recurrentes.

Los esfuerzos que se hacen para encontrar una solución al problema de los costos recurrentes incluyen medidas a nivel del país, el sector y el proyecto, y OMS 1.21 sugiere que se incluya una breve relación del análisis de país del problema del costo recurrente en el Reporte de Evaluación del Personal Técnico [ahora PAD]. Además, el diseño de proyecto seleccionado debe requerir gastos recurrentes a una escala que sea razonable suponer que el prestatario podrá proveer. Dicho esto, el Banco está dispuesto a financiar los costos recurrentes incrementales, es decir, los costos recurrentes en que se incurra como un resultado directo de un proyecto del Banco, en dos tipos de circunstancias:

"(a) el país tiene una grave escasez de recursos presupuestarios para el financiamiento del gasto recurrente, lo que hace improbable que se obtengan los fondos necesarios para los gastos recurrentes de un proyecto del Banco ...,

(b) un gasto recurrente específico resulta crucial para el éxito del proyecto y cierto financiamiento del Banco es deseable para asegurar que los fondos necesarios estén disponibles a tiempo ..." (para. 18).

En el primer caso, el Banco deberá asegurarse de que las políticas económicas del Gobierno se diseñen apropiadamente para avanzar hacia una solución. El segundo caso se aplica principalmente a los proyectos pilotos o experimentales, con la esperanza de que el éxito del proyecto convencerá al prestatario de que debe continuar su apoyo después de que se haya desembolsado por completo el préstamo del Banco. El financiamiento de los costos recurrentes incrementales deberá hacerse en una forma declinante durante el período de ejecución, de tal modo que la porción de los gastos recurrentes incrementales cubierta por el préstamo del Banco no pase normalmente de 25% en el año final (para. 34).

Sin embargo, el OMS 1.21 concede cierta flexibilidad en la aplicación de la política de préstamos en los casos siguientes:

- ? Gastos de mantenimiento, porque pueden diferirse o acelerarse dentro de límites relativamente amplios, al revés de lo que ocurre con otros costos de operación que deben cubrirse de inmediato porque de otro modo cesará la producción del proyecto. Por lo tanto, un proyecto de mantenimiento puede considerarse como un proyecto "para superar la carga del mantenimiento diferido, de modo que puede considerarse como una especie de gasto de capital, es decir, una inversión de una sola vez para lograr que la infraestructura vuelva a ser plenamente productiva" (para. 24).
- ? Gastos en rubros corrientes que se requieren para lograr que los proyectos operen comercialmente a un nivel eficiente durante el período de construcción. Estos gastos se consideran normalmente como costos de iniciación (para. 29).
- ? Gastos en asistencia técnica, porque "la asistencia técnica es un instrumento crucial en los esfuerzos del Banco por promover el desarrollo institucional y, por esta razón, el Banco no ha restringido su financiamiento de la asistencia técnica porque en algunos casos podrían considerarse como gastos recurrentes" (para. 31).
- ? Situaciones excepcionales, tales como las emergencias creadas por las sequías (para. 6).

Fuente: Manual de Operación del Banco Mundial

Comparando los Reportes de Terminación de la Ejecución de proyectos en los que el Banco financió los costos recurrentes con aquellos en los que otras entidades financiaron los costos, el reporte no encontró ninguna diferencia estadística en las calificaciones de calidad o sustentabilidad entre los proyectos cuyos costos recurrentes fueron financiados por el Banco y los demás proyectos. El reporte concluye que raras veces se aplican las reglas sobre el financiamiento de los costos recurrentes, y que tales reglas debieran revisarse para permitir el financiamiento de los costos recurrentes mientras esto constituya un subcomponente de una inversión más amplia que incluya el capital para infraestructura. Llevando el argumento un poco más lejos, puede decirse que los costos cotidianos de los servicios corrientes forman parte integral --en realidad son el meollo-- de la provisión de servicio social, que es en sí misma una inversión humana. Tiene poco sentido separar los costos recurrentes de los costos de inversión en el caso de los servicios sociales, porque el servicio social como un todo es una inversión en capital humano.²⁴

¿Vale la pena? El Desafío del Análisis Económico

El problema de lo pequeño y suave. El análisis económico de los proyectos de base comunitaria que proveen atención social afronta un doble desafío, uno ligado al enfoque comunitario [esto es lo pequeño] y el otro a la naturaleza del producto buscado [y exto es lo suave]. En virtud de que los proyectos de base comunitaria tienden a consistir en centenares de pequeños subproyectos individuales, puede resultar prohibitivamente caro el empleo de las mismas técnicas de evaluación económica empleadas en los proyectos de inversión de capital tradicional (tasa de rendimiento económico, valor presente neto y razones de beneficio-costos). En consecuencia, muchos subproyectos se miden sólo por sus productos (por ejemplo, la construcción de una escuela) y no por sus impactos (como el aumento de la asistencia a la escuela), y así se corre el riesgo de perderse la "gran imagen", es decir, el resultado efectivo. Las dificultades se agravan por el hecho de que los productos de los servicios de atención social tienden a ser más difíciles de medir que en los proyectos de inversión tradicionales, porque consisten casi exclusivamente de "software": sesiones de adiestramiento o consejería, visitas domiciliarias, etc. También los beneficios resultan más difíciles de medir. En efecto, los proyectos de desarrollo humano financiados por el Banco se han exentado a menudo informalmente del análisis de costo-beneficio requerido por los PADs en vista de sus beneficios "difusos" y por ende difíciles de medir²⁵ (véase la Caja 10). Una alternativa frecuente ha sido el empleo del análisis de la eficacia del costo, pero en muchos casos este análisis no se realiza rigurosamente. Por ejemplo, los PADs de varios proyectos de fondo social proveen razones de costo/beneficiario, pero no proveen información sobre las razones de otros proveedores de servicios similares, tales como los ministerios de línea y las ONGs.

Caja 10: Dificultades de la Medición del Impacto en Bolivia

El Proyecto de Fondo Social de Emergencia de Bolivia (1986) financió varios proyectos de servicio de atención social. Hasta diciembre de 1988, el fondo había comprometido 10.3 millones de dólares en subproyectos de asistencia social que llegaban a cerca de 45,000 beneficiarios, principalmente mujeres y niños pequeños de bajos ingresos.

Sin embargo, el Reporte de Terminación de la Ejecución (RTE) del proyecto señaló que resultaba preocupante la calidad de tales subproyectos porque su evaluación era en gran medida subjetiva. El éxito de los subproyectos de asistencia social depende de varios factores intangibles tales como la demanda de servicios, la calidad de los servicios y la capacidad organizacional generada entre las comunidades beneficiarias.

En un esfuerzo por evaluar más sistemáticamente la eficiencia y la eficacia potenciales de las propuestas, en marzo de 1988 creó el fondo un equipo de evaluación y supervisión de los subproyectos de asistencia social que en opinión del RTE mejoró grandemente la calidad de los subproyectos de asistencia social.

Fuente: Reporte de Terminación de la Ejecución del Fondo Social de Emergencia de Bolivia.

Rastreo de los Costos Unitarios de los Servicios Sociales. A fin de realizar el análisis de la eficacia de costo de los servicios de atención social, conviene determinar los costos unitarios. Al revés de lo que ocurre con los proyectos de infraestructura, en los que la mayoría de los insumos son físicos y puede saberse fácilmente su precio (bultos de cemento, renta de una máquina perforadora), los servicios de atención consisten principalmente en sueldos y adiestramiento de consultores y técnicos. El costo y la calidad de los consultores y del adiestramiento tienden a variar mucho más que los de los insumos físicos, lo que vuelve más difícil la creación de bases de datos confiables sobre el costo unitario. Por supuesto, hay mejores compras/mejores prácticas "genéricas" en algunas de las intervenciones mejor establecidas, tales como la nutrición o el desarrollo en la infancia temprana, que pueden adaptarse fácilmente a los contextos locales. La Caja 11 contiene algunos indicadores del costo comparativo para programas de desarrollo en la infancia temprana de base comunitaria en cuatro países. El Anexo 5 provee sugerencias para la determinación de los costos de los programas de desarrollo en la infancia temprana, las que pueden usarse en otros contextos de atención social.

Para los servicios menos bien establecidos, una investigación nacional entre organizaciones no-gubernamentales que estén dispuestas a proveer servicios similares ayudará a establecer un intervalo de precios razonable. Si no se hace esto, podrán obtenerse más tarde resultados decepcionantes. Por ejemplo, en el Proyecto Comunitario de Seguridad Alimentaria de Benin (PILSA), recientemente terminado, los costos de las organizaciones no gubernamentales contratadas para la provisión de los servicios de nutrición en las aldeas resultaron significativamente mayores que los de los proyectos comparados. Aunque los servicios proveídos eran buenos, la razón de costo por beneficiario era mucho mayor de lo que debiera ser.

"El Análisis de Tiempo-Beneficio". Los servicios de base comunitaria, y los SASBC en particular, no se realizan con rapidez. Aunque los proyectos de atención social son menos intensivos en capital que los proyectos de infraestructura, resultan más caros en términos del tiempo, y el análisis económico debe incluir el tiempo implicado en la organización y la provisión de la atención social. Si se ejecutan correctamente, los SASBC fortalecerán la capacidad de una comunidad para satisfacer ciertas necesidades sociales a largo plazo, pero el cambio de la manera en que la gente piensa, se comporta y se preocupa por los demás es un proceso lento. Por principio de cuentas, las comunidades deben ponerse de acuerdo sobre lo que harán y cómo lo harán, lo que puede tardar varios meses, y por lo tanto requerirá varios meses de sueldos de los facilitadores (véase la Caja 12). Además, los servicios mismos requieren a menudo mucho tiempo para alcanzar su potencial pleno o para producir el resultado buscado. Por ejemplo, los servicios de resolución de conflictos en los barrios violentos o los centros para niños de la calle requerirán tiempo para ganarse la confianza de sus beneficiarios seleccionados y por lo tanto para cumplir su mandato, mientras que el éxito del adiestramiento de analfabetos tarda a menudo hasta dos años. Por lo tanto, el análisis económico de los proyectos de servicios de atención social debe basarse en razones predeterminadas del tiempo y el adiestramiento asociados a cada tipo de servicios. Además, dado que la capacidad varía entre los grupos de beneficiarios, podría requerirse cierta ponderación para asegurarse de que se toman en cuenta, en el análisis de costo-beneficio, los mayores costos asociados al adiestramiento de grupos más pobres o menos cohesivos.

Caja 11: Costos comparativos por beneficiario, cuatro programas DIT			
<i>País, programa y objetivos</i>	Beneficiarios y sitios de servicios	Servicio	Costo por niño por año (dólares)
India: Servicios Integrados de Desarrollo Infantil - salud y nutrición maternal e infantil, educación preescolar	2 millones de mujeres embarazadas y lactantes 11.2 millones de niños de 0-6 años de edad 205,000 sitios, 1975-94	-Provee de nutrientes y vitaminas a mujeres embarazadas y lactantes -Mide mensualmente el peso, la estatura, la situación nutricional de los niños -Provee referencias médicas, inmunización, tratamiento de diarreas, destrucción de lombrices -Ofrece 2-3 horas de educación preescolar	100
Colombia: Hogares Comunitarios de Bienestar - salud y nutrición infantil, educación preescolar	55,000 sitios, 1987-94	Mide regularmente el peso, la estatura, la situación nutricional de niños de 2 a 6 años de edad Provee una comida, dos refrigerios diariamente Produce y distribuye complemento nutricional Apoya la compra de alimentos locales frescos Sesiones de educación preescolar durante la atención de todo el día	140
Perú: Programa No-formal de Educación Inicial - Educación Preescolar	60,000 niños de 3-5 años de edad	Provee actividades alimentarias y de desarrollo físico, mental y social Enseña a grupos de 25-30 niños varias horas al día, 405 mañanas durante la mayoría de las semanas del año Adiestra paraprofesionales que administren cursos de 10-14 días para madres y sesiones periódicas de refresco	40
Chile: Proyecto de Padres y Niños - Desarrollo en la Infancia Temprana educación para padres	Sirve a 200 comunidades	Produce 12 programas de radio sobre el desarrollo de niños de 4-6 años de edad Reúne a familias una vez a la semana para que escuchen Conduce la discusión después de las emisiones radiales	77

Fuente: Young, 1996.

LECCIÓN: Determine el costo por beneficiario, incluya el tiempo y compare los costos de muchos proveedores de servicios diferentes.

Caja 12: Se requiere una aldea, y se lleva tiempo:
El Proyecto de Desarrollo Kecamatan de Indonesia (KDP)

Un proceso de planeación facilitada de 4 a 6 meses de duración es decisivo para el éxito de este proyecto. La planeación del proyecto se inicia en villorrios, unidades sociales por debajo de la aldea, y termina en los kecamatan, subdistritos que contienen en promedio 20-25 aldeas y hasta 100,000 habitantes. Cualquier grupo que haya existido durante más de un año puede formular una propuesta. Las reuniones aldeanas deciden sobre dos propuestas como máximo para transmitir las a la ronda final de la toma de decisiones en el subdistrito; si hay dos propuestas, la segunda debe provenir de un grupo de mujeres. En las reuniones del subdistrito, los representantes de todas las aldeas asignan el donativo KDP entre las propuestas. A lo largo del proceso se emplean diversos medios para trabajar con las organizaciones tradicionales y a través de ellas, en lugar de limitar la discusión a los agrupamientos administrativos formales.

Un ejercicio de planeación participativa a largo plazo ocurre en cada aldea a fin de proveer la "gran imagen" de las necesidades aldeanas. La metodología para este ejercicio incluye invitaciones a las agencias de línea del distrito, ONGs e inversionistas privados para que se unan a las discusiones de planeación colectiva y presenten programas a los que puedan acceder los aldeanos. Como parte de este ejercicio, los aldeanos establecen prioridades para los donativos anuales del KDP. Este ejercicio inicial sirve a tres propósitos: (a) permite que los aldeanos realicen una evaluación de las necesidades globales; (b) provee información de las comunidades a los proveedores de servicios de mayor nivel acerca de la demanda percibida localmente; y (c) permite que los aldeanos distribuyan sus prioridades entre propuestas mejor satisfechas por los métodos de baja tecnología, intensivos en mano de obra del KDP, y las necesidades que pueden ser satisfechas por otras fuentes de habilidades y recursos.

Fuente: Scott Guggenheim, Gerente de Tarea, comunicación personal.

¿Quién sabe acerca de esto? La Importancia de la Información Pública y la Concientización

Las campañas de concientización pública y de información y educación (CIE) desempeñan un papel crucial en la provisión de servicios de atención social en dos formas: (a) alivian la sensación de vergüenza o tabú que podría asociarse a ciertos problemas (por ejemplo, la violencia doméstica, la enfermedad mental) o grupos (por ejemplo, los niños de la calle, las prostitutas, los drogadictos), otorgando así legitimidad a los esfuerzos de atención social que se hacen en su dirección, y (b) llegan a clientes potenciales y ayudan a diseminar información acerca de problemas y servicios. Por lo tanto, no es sorprendente que muchos proyectos asignen gran cantidad de fondos a la información pública y la concientización. Así ocurre especialmente cuando la prevención tiene una importancia crucial, como ocurre con SIDA/VIH, o cuando las creencias tradicionales forman parte del problema (véase la Caja 13).

Las campañas de concientización pública son un procedimiento eficaz para llegar a grupos vulnerables, y los medios de difusión pueden desempeñar un papel crucial. Desde que Albania experimentó la transición en 1990, se disparó el número de las mujeres que se dedicaron a la prostitución, pero el problema siguió siendo un tabú a pesar de la evidencia creciente de que era un problema social generalizado. Ni siquiera los problemas femeninos más tradicionales, tales como la violencia doméstica, se habían discutido jamás en público. En consecuencia, casi no había servicios para mujeres en situaciones difíciles, y se alentaba muy poco a las mujeres para que buscaran tales servicios.

Recientemente, una ONG llamada Reflexiones inició sus servicios para mujeres en riesgo, incluido un albergue para mujeres maltratadas y una línea telefónica de auxilio para mujeres. Después de establecer estos servicios, Reflexiones comisionó un programa de una hora en la televisión nacional que discutió los problemas de la violencia doméstica. Después de la difusión del programa, aumentaron a más del triple las llamadas a la línea telefónica especial.

Caja 13: El combate al estigma social en Haití

Pazapa trabaja en el sudeste de Haití, donde viven 800,000 personas. Se estima que hay 80,000 discapacitados (incluidas las personas con incapacidades tratables, como las cataratas), 15% de los cuales son niños. En la cultura haitiana hay un estigma y un sentimiento de vergüenza tremendos que rodean a los discapacitados. A veces se cree que la epilepsia es una señal de posesión por malos espíritus, y en las áreas rurales puede encerrarse a los niños discapacitados porque los padres temen al ostracismo público. Los niños discapacitados son de ordinario más pobres aún que sus iguales: entre otras dificultades económicas, muchos niños discapacitados son criados en familias de un solo padre.

Alcance público Pazapa patrocina eventos de concientización pública para ayudar a integrar a los niños discapacitados a la cultura principal y destruir los mitos que rodean a la discapacidad. Se incluye aquí un programa de radio semanal con llamadas que discute la atención prenatal, los problemas de la epilepsia (y la disponibilidad de fenobarbital y otras medicinas), y otros temas relacionados con la discapacidad. La escuela de Pazapa también hace esfuerzos especiales para "sacar a los muchachos a la calle", participando en ocasiones especiales tales como el Mardi Gras o la Olimpiada Especial, para ayudar a corregir la visión de los niños.

Alcance a las comunidades rurales Junto con el centro de atención diurna, Pazapa llega a cuatro áreas rurales. El personal visita aldeas y llama a una reunión con los líderes locales (por ejemplo, el gerente de la *caisse populaire* local, el cura de la comunidad, el alcalde, etc.), para pedir su cooperación. Los líderes forman un comité para investigar cuántos niños discapacitados residen en su aldea. En colaboración con el comité y los padres, Pazapa diseña luego un plan de rehabilitación para estos niños.

Programas de atención diurna e integración a la escuela principal Pazapa opera también un centro diurno para los niños de lento aprendizaje, el que tiene 64 alumnos con diversas discapacidades (relacionadas con la nutrición, lesiones accidentales, enfermedades relacionadas con el SIDA y los "tradicionalmente" discapacitados). También se proveen alimentos y medicinas preventivas. Los niños que también pueden asistir a la escuela principal lo hacen por la tarde, por acuerdo con el directorio de la escuela local y el profesor de la escuela. Diez niños asisten ahora a la escuela principal; Pazapa paga sus cuotas y sus libros.

Fuente: Personal de Pazapa, comunicación personal, 2001.

En algunos casos, el desafío principal para los servicios de atención social puede no ser el tabú sino la información errada. En muchas partes de la antigua Unión Soviética, por ejemplo, la creencia popular es que las instituciones residenciales son la mejor forma de la atención para los ancianos, las personas discapacitadas y los huérfanos. El mejor antídoto para tales ideas es el anuncio de la disponibilidad de instalaciones de atención diaria más baratas y eficaces.²⁶ De igual modo, un aspecto importante del programa de protección infantil del fondo social de Benin es el de la orientación de las CIE hacia agricultores pobres que a menudo son engañados por "intermediarios de los niños" que los hacen creer que la vida de sus hijos será mejor en la ciudad. La información a los padres de las condiciones de vida de las niñas que trabajan como sirvientas en familias urbanas es un elemento crucial para la prevención de la explotación infantil, y las aldeas han

empezado ahora a designar una persona para que eduque a los padres acerca de las realidades de la vida de un niño "colocado".

Los proyectos de servicio social de base comunitaria más exitosos empataban el trabajo al nivel local con un programa bien diseñado de alcance y concientización para el público en general y para los propios grupos en riesgo. Esto puede mejorar la selección (llegar al grupo al que quieres llegar) y la "compra" pública de proyectos para las personas en riesgo dentro de su medio. Esto es especialmente importante cuando un programa está llegando a grupos seleccionados que han sido tradicionalmente excluidos de la sociedad principal, como los drogadictos o los discapacitados. La concientización pública puede ser un concepto nuevo en el país. Los gerentes de tareas podrían tratar de considerar la reunión de expertos locales con experimentadas compañías de medios de difusión del mundo industrializado a fin de diseñar una campaña que aproveche las oportunidades de los medios locales (por ejemplo, radionovelas o tele nooelas populares; artículos periodísticos bien colocados), mientras se usa la pericia internacional para aumentar la eficacia de la publicidad.

LECCIÓN: Sin una difusión activa de la información, la mayoría de los proyectos no pueden llegar a los grupos vulnerables. Llegue a los grupos vulnerables mediante campañas publicitarias bien diseñadas, pero al mismo tiempo aumente también la conciencia pública.

El dilema impulsado por la demanda. Muchos proyectos de base comunitaria son impulsados por la demanda. Sin embargo, este enfoque puede ser problemático para la provisión de atención social. Por principio de cuentas, es posible que las comunidades no pidan un servicio social aunque lo necesiten. Las comunidades pueden pensar que tal proyecto no es elegible o no merece el financiamiento, y en cambio piden proyectos que según saben pueden recibir financiamiento y "valen el esfuerzo". Además, a menudo le resulta a una comunidad más difícil identificar los servicios como necesidades. Por ejemplo, en un ejercicio de evaluación de necesidades aldeanas realizado en Togo, la comunidad pidió un centro de salud aunque ya tenía uno, porque el que tenía "no era bueno", ya que el personal era rudo y no había medicinas. Por otra parte, es posible que los servicios no sean para la comunidad en conjunto, o que en efecto se destinen a los proscritos (niños de la calle, discapacitados), de modo que las comunidades se resistirán particularmente a hacer un esfuerzo.

Una solución es que los funcionarios del proyecto encargados de llegar a la comunidad se esfuerzen más para crear una demanda informada (véase la Caja 14). Otra posibilidad consiste en adaptar las reglas del juego y permitir que los subproyectos de atención social no sean solicitados por las comunidades sino por ONGs o grupos de interés especiales (por ejemplo, las familias de los drogadictos). Por ejemplo, el Fondo de Inversión Social de Emergencia de Bolivia encontró inicialmente, en 1987, una ausencia de demanda de subproyectos de asistencia social. Respondió el Fondo promoviendo específicamente las actividades de asistencia social a ONGs prometedoras, y también creó un equipo de evaluación de subproyectos de asistencia social, el que mejoró grandemente la calidad y el número de los subproyectos de asistencia social. Finalmente, más de la mitad de los

subproyectos de asistencia social del fondo social fueron solicitados por ONGs, organizaciones voluntarias privadas internacionales y organizaciones religiosas.²⁷

Caja 14: Creación de Demanda de Atención Social en Malawi

Durante las discusiones con las comunidades, raras veces se identifica como una prioridad el apoyo a grupos vulnerables. La mayoría de las comunidades mencionan el agua potable, las escuelas y la electricidad como sus necesidades primarias. Pero cuando se pidió a las comunidades, en particular a grupos de mujeres, que describieran los mayores obstáculos que afrontaban diariamente, casi todas ellas mencionaron al SIDA y su impacto sobre la comunidad. Las comunidades describieron el trabajo adicional y la tensión social y económica derivados de la provisión de atención hogareña a personas con SIDA, el cuidado de mayor número de huérfanos, incluidos los huérfanos infectados con VIH, y la provisión para los ancianos cuyos hijos habían muerto de SIDA.

También se mencionaron raras veces las necesidades de los niños discapacitados en las discusiones con las comunidades. Pero cuando se planteó el problema, los padres hablaron extensamente de los costos implicados en términos de tiempo y dinero cuando debe atenderse a un niño discapacitado dependiente. Estaba claro que esta era la primera ocasión en que se planteaba en una comunidad el problema de los niños discapacitados. En la mayoría de las comunidades se carecía de información acerca de los tipos de servicios disponibles para los discapacitados. Los padres ignoraban también que muchos niños discapacitados podían ser adiestrados para que se defendieran por sí mismos.

Fuente: Samantha de Silva, reporte a la oficina, octubre de 2000.

De igual modo, en los proyectos que no son impulsados por la demanda y tienen un menú de servicios limitado, es importante el empleo de técnicas de participación para asegurar la "legitimidad cultural" de un servicio propuesto, es decir, que los servicios que se van a proveer sean verdaderamente apoyados por la comunidad.²⁸

LECCIÓN: Planee y presupueste generosamente para la "creación de una demanda mejorada" - vale la pena.

¿Atención social para quién? La selección

Muchos proyectos de base comunitaria emplean la selección geográfica para asegurar que los fondos lleguen a las comunidades pobres. Sin embargo, es probable que no sea suficiente la selección geográfica porque quienes necesitan la atención social se definen generalmente por parámetros individuales antes que comunitarios. Además, los grupos seleccionados pueden concentrarse a veces en forma inversa a la incidencia de la pobreza. Por ejemplo, es más probable que los niños de la calle, los drogadictos y las prostitutas se concentren en las áreas urbanas más ricas, donde podrán sobrevivir más

fácilmente. El primer paso será la realización de evaluaciones sociales y otros estudios que ayudan a aumentar la base de conocimientos acerca de las características de los grupos seleccionados, los servicios de atención social que se necesitan y lo que se ha intentado con éxito en esa área. (El Anexo 3 provee una muestra de la evaluación social tomada del Proyecto de Provisión de Servicios Sociales de Albania). En efecto, esto proveerá la información necesaria para decidir entre diferentes mecanismos de selección y su mejor combinación. Los tres mecanismos básicos son: (a) la selección geográfica, (b) la selección basada en características individuales, y (c) la autoselección. Por supuesto, el reto consiste en encontrar procedimientos prácticos y con eficacia de costos para aplicar tales mecanismos.

Selección geográfica. Un enfoque de selección que incluye la selección geográfica implica la disponibilidad de indicadores de la pobreza e, idealmente, de mapas de pobreza detallados. Por ejemplo, reseñas recientes de los fondos sociales descubrieron que la selección basada en el distrito lograba una asignación progresiva del dinero, pero se necesitan datos más detallados para asegurar que, dentro de los distritos pobres, los beneficios no se concentran desproporcionadamente en las comunidades menos pobres.²⁹ Además, por su propia naturaleza tratan los servicios de atención social de llegar a los grupos más vulnerables dentro de las comunidades, de modo que aunque se disponga de datos muy detallados seguirá existiendo a menudo la necesidad de mecanismos de selección que complementen la selección geográfica.

Si el enfoque de la selección incluye la selección geográfica, serán útiles las consideraciones siguientes:³⁰

- ? *Límite:* Podría aplicarse la regla de la asignación en todos los distritos, siendo las asignaciones inversamente proporcionales a las medidas de bienestar, o podría combinarse con un límite para excluir a los distritos menos pobres. Si no se emplea un límite, se necesitarán mecanismos adecuados para seleccionar *dentro* de los distritos.
- ? *Facilitación:* A fin de asegurar que las comunidades pobres absorban todos los recursos posibles, deberán intensificarse en estas áreas los esfuerzos de promoción y de alcance, incluida la asistencia para la preparación de subproyectos.

Selección por beneficiario. Muchos proyectos seleccionan predeterminando grupos elegibles para la atención social. Por ejemplo, el Fondo piloto de Innovación en la Asistencia Social de Honduras ha identificado tres grupos seleccionados: niños y jóvenes en riesgo, ancianos y personas discapacitadas. Las OBCs, las ONGs y las comunidades presentan propuestas de servicio de atención para estos grupos y tales propuestas son seleccionadas en forma competitiva para su financiamiento. El Fondo de Desarrollo Social de Rumania selecciona a niños discapacitados, mujeres, ancianos y "otros" (véase la Caja 15).

**Caja 15: El Fondo de Desarrollo Social de Rumania (FDSR):
Selección por Grupo Discriminado**

El FDSR tiene dos objetivos: las comunidades rurales pobres y los grupos desaventajados. Se definen los "grupos desaventajados" como "un grupo de personas pobres que se reúnen y son identificables por una necesidad relativamente homogénea que no pueden satisfacer con sus propios esfuerzos".

- ? Los *niños desaventajados* no tienen un hogar, provienen de familias pobres/familias en crisis, desertores escolares, huérfanos y niños de 0-5 años en condiciones relacionadas con la pobreza (por ejemplo la desnutrición)
- ? Las *mujeres desaventajadas* incluyen madres solteras, adolescentes desempleadas y mujeres analfabetas;
- ? Los *ancianos desaventajados* incluyen a los mayores de 60 años que están confinados en su hogar y los ancianos que viven solos, sin parientes ni vecinos que los ayuden; y
- ? Los *otros* incluyen a las personas sin hogar de cualquier edad, las personas analfabetas y los pobres aislados sin acceso a los servicios o las transferencias en efectivo existentes.

Fuente: Manual de Operación del Fondo de Rumania, 1998.

Fuente: Hjalte Sederlof.

Alternativas para la prueba de recursos. La prueba de recursos se ha empleado con éxito en muchos países para seleccionar las transferencias que se hacen a los pobres, pero puede resultar poco apropiada cuando el grupo seleccionado se caracteriza no sólo por el bajo ingreso. Además, es probable que una prueba formal de recursos resulte difícil de administrar en muchos países en vías de desarrollo, sobre todo cuando la mayor parte de la población trabaja por su cuenta y/o en el sector informal. Pedir a las comunidades que determinen los objetivos y transparenten los mecanismos puede ser una alternativa más práctica que la prueba formal de los recursos. Por ejemplo, algunas comunidades agrícolas de Mali identificaron los criterios siguientes para guiar la selección de un programa de ONG para quienes no tienen segura su alimentación ni nada: (a) no poseen ningún pollo, (b) raras veces o nunca tienen sal en la casa, y (c) comen regularmente hojas de liliáceas (que son a margas y se consideran como un alimento de último recurso). En virtud de que los subproyectos son de base comunitaria, es probable que los miembros de la comunidad sepan quién es elegible, lo que disminuirá el riesgo de fugas a las poblaciones no seleccionadas.

Selección por servicio. Los proyectos de servicio social se prestan a la autoselección más que otros proyectos porque tienden a financiar servicios que no serían atractivos para la población no seleccionada. Es improbable que la atención hogareña para pacientes de SIDA sea buscada por personas que no padezcan SIDA porque no necesitarían tal asistencia; la asistencia legal para las víctimas de la violencia doméstica es inútil para quienes no son víctimas; y los servicios para niños de la calle no serían

deseados por niños que tienen un hogar (véase la Caja 16). En virtud de que la autoselección es el mecanismo de selección más barato, generalmente conviene invertir tiempo y energía creativa en la identificación de los servicios que conducirían a ella. Es probable que los proyectos de nutrición tengan la mayor experiencia en este sentido, ya que a través de los años se ha hecho evidente que es preferible proveer complementos nutricionales que no serían consumidos por grupos no seleccionados tales como los hombres o los adultos (véase el ejemplo que aparece más adelante).

Caja 16: Servicios para niños de la calle en Estambul

Bajo un programa piloto de Turquía, un proyecto de salud ha venido proveyendo servicios básicos y actividades de concientización sanitaria para niños de la calle a través de una ONG local que opera en un área miserable de Estambul. Uno de los servicios proveídos es el de instalaciones de lavandería en el centro de la ONG. La lavandería, usada por cerca de 250 niños de la calle cada cuatro días, tuvo los efectos siguientes:

- ? hubo una diferencia observable en la limpieza y la apariencia de los niños;
- ? la lavandería se convirtió en un centro donde los niños podían desayunar y almorzar, cortarse el pelo, recibir atención médica y bañarse, además de lavar su ropa;
- ? preparaba a los niños para que se "graduaran" en las estaciones de primera etapa operadas por la ONG, donde los niños reciben rehabilitación contra las drogas, consejos, albergues y otros servicios;
- ? los niños de la calle que usan la lavandería han adquirido la capacidad de usar los lugares públicos, los trenes y los autobuses sin temor al ostracismo social, con un aumento consiguiente de la autoestima.

La ONG que opera la lavandería considera la respetabilidad que el financiamiento del Banco Mundial otorga a su actividad con los niños de la calle como el aspecto más valioso del programa.

Fuente: Hjalte Sederlof, Gerente de Tarea, comunicación personal, 2001.

Seleccionando con flexibilidad. Es importante también que los proyectos mantengan una actitud flexible hacia la selección, combinando métodos diferentes para responder a situaciones cambiantes tales como el surgimiento de una tarea nueva, o a los reportes sobre la ejecución del proyecto tales como el financiamiento desproporcionado a favor de un grupo particular. El Proyecto Comunitario de Nutrición de Senegal provee un buen ejemplo de la manera como puede ajustarse la selección para lograr que el proyecto tenga un impacto mayor. Al principio se hacía la selección identificando barrios de bajos ingresos donde pudieran establecerse centros de nutrición. Sin embargo, como señalaran algunos funcionarios de la seguridad pública de Senegal, este enfoque geográfico no era suficiente porque el proyecto estaba pasando por alto un grupo vulnerable importante: las familias de bajos ingresos que no eran pobres pero estaban muy hacinados, donde quienes eran el sostén de la familia no gastaban de su ingreso lo suficiente para alimentar a sus hijos. En consecuencia, se cambió el enfoque de la selección para recurrir a una combinación de información proveniente de informantes claves (por ejemplo autoridades locales, imanes, ONGs, funcionarios médicos distritales) y revisiones visuales realizadas por el equipo del proyecto. Además, los servicios mismos condujeron a la autoselección

porque: (a) las personas más ricas que pudieran vivir en el área no acudirían a un centro comunitario de nutrición para pesar a sus hijos; y (b) la alimentación complementaria proveída (mijo, cacahuates y frijoles) se convertía en una harina dulce, de modo que no podían venderse los ingredientes individuales y el potaje resultante no sería consumido por los hombres porque ese potaje es "alimento de mujeres y niños".³¹

LECCIÓN: Haga su tarea para determinar la mejor combinación para la selección, teniendo presente que la selección geográfica es raras veces apropiada o suficiente. Es probable que sean mejores los servicios de autoselección y la prueba de recursos localmente determinada.

¿Quién lo hará? Agencias Ejecutoras y Proveedores del Servicio

Agencias ejecutoras cuya área principal es la infraestructura. Casi la mitad de los SASBC emplean a fondos sociales como agencias ejecutoras. Muchos otros recurren a arreglos de ejecución similares, es decir, agencias o proyectos diseñados primordialmente para proveer infraestructura comunitaria. En estos casos, los servicios de atención social han surgido generalmente con posterioridad y sólo representan una pequeña porción de la carga de trabajo del proyecto. Los resultados han sido disparejos: generalmente no se han establecido planes de financiamiento del costo recurrente para los proyectos de atención social, y no se han desarrollado bien los indicadores de la atención social básica para el análisis de costo-beneficio, el monitoreo y la evaluación. Sin embargo, algunos proyectos, en particular los más nuevos, parecen prometedores. Varios de tales proyectos tienen componentes especiales que se ocupan sólo de intervenciones de servicio social y grupos vulnerables. Estas son algunas de las lecciones iniciales:

- ? Obtenga el personal correcto. El personal deberá estar adiestrado en las técnicas de participación que generen información acerca de la atención social, no sólo acerca de las necesidades de infraestructura de una comunidad. Para la creación, el entendimiento y la satisfacción de la demanda de atención social, es importante también que se cuente con funcionarios del proyecto dotados de conocimientos en las ciencias sociales o de la conducta.
- ? Determine los insumos y productos por adelantado. Los SASBC son diferentes, más lentos y más difíciles. Prepárese para hacer más trabajo inicial y sea paciente.
- ? Use los fondos sociales como facilitadores y no como proveedores. Algunos fondos sociales actúan como intermediarios, reuniendo por primera vez a las OBCs y los gobiernos locales para proveer atención social. Este papel de intermediario para los fondos sociales tiene gran potencial para la operación de SASBC más numerosos y de mejor calidad.

LECCIÓN: Equipe al proyecto con expertos en la atención social y considere la expansión del papel del proyecto para incluir funciones de intermediación (tales como la reunión de gobiernos locales y ONGs para la provisión de servicios).

**Caja 17: Cuando las ONGs son la única alternativa:
el Proyecto de ONG Palestina**

El Proyecto de ONG palestina ilustra el papel crucial que pueden desempeñar las ONGs en la provisión de servicios sociales. Establecido en 1997, el proyecto inició sus actividades en un contexto en el que hasta hace poco tiempo no había habido ningún Gobierno oficial, y donde los residentes de la Ribera Occidental y de Gaza estaban habituados a recurrir al gran sector de ONGs para la provisión de servicios sociales básicos y de infraestructura. Hasta mediados del decenio de 1990, estas ONGs eran financiadas por muchas fuentes (los gobiernos de los países del Golfo, agencias bilaterales europeas y ONGs) que las empleaban como agencias de servicio en ausencia de un Gobierno que pudiera ejecutar los proyectos. Pero con el establecimiento del nuevo Gobierno palestino, el sector de las ONGs experimentó una declinación de recursos repentina y traumática, ya que el dinero de la ayuda para los servicios sociales empezó a fluir hacia la nueva Administración. A partir de una cantidad estimada en 140-220 millones de dólares a principios del decenio de 1990, los presupuestos de las ONGs para la provisión de servicios se redujeron a 90 millones de dólares en 1994 y 50 millones en 1995.

En virtud de que los nuevos servidores públicos tenían una experiencia muy limitada en la provisión de servicios sociales, el nuevo Gobierno se encontró rico en fondos pero pobre en habilidades, mientras que las ONGs tenían las habilidades necesarias para la provisión de programas sociales pero no los fondos necesarios para hacerlo. Las poblaciones más vulnerables fueron las primeras en sufrir. Después de una negociación considerable, se elaboró el Proyecto de ONG palestina utilizando un arreglo de "financiamiento especial" antes que un préstamo o un crédito tradicional de ADI/BM. El donativo ascendió en total a 16.9 millones de dólares. Los propósitos eran: (1) proveer servicios a los pobres y desaventajados a través de las ONGs; (2) mejorar las habilidades del personal de ONG; y (3) elaborar el marco regulatorio para los servicios sociales, fortaleciendo así las relaciones tradicionalmente tensas existentes entre las ONGs palestinas y la Autoridad Palestina.

Mediante un proceso de concurso internacional, se seleccionó a la Asociación de Bienestar, con sede en Ginebra, como la principal agencia ejecutora del proyecto. A su vez, la Asociación de Bienestar es responsable de la selección de ONGs locales para el financiamiento. Esta selección se basa en el concurso competitivo. Las posturas exitosas tendían a provenir de ONGs locales relativamente fuertes o de un consorcio de ONGs, quienes reciben donativos en bloque de entre 1 y 2 millones de dólares para distribuirlos entre proveedores de servicios más pequeños. Al revés de lo que ocurre con muchos otros proyectos de base comunitaria, el Proyecto de ONG Palestina no financia normalmente ningún gasto de capital, sino sólo los honorarios por servicios, los costos de operación y los sueldos. El Gobierno tiene derecho a objetar cualquier donativo, pero sólo por razones técnicas y no políticas (por ejemplo, la duplicación de los servicios, o porque el servicio propuesto va en contra de la política gubernamental). Los reportes de supervisión mencionan una selección y una producción muy satisfactorias, y el número de los subproyectos financiados supera ampliamente a los pronósticos. Gracias a estos resultados alentadores, ahora se está elaborando una segunda etapa, con financiamiento mucho mayor y un fuerte apoyo del Gobierno y de los donantes. Aunque la Asociación de bienestar continuará manejando los fondos, un nuevo organismo de gobernación que incluye más ONGs nacionales otorgará donativos en el futuro.

Fuente: Proyecto de ONG Palestina, PID, y Nigel Roberts, Gerente de Tarea, comunicación personal, 2001.

Las ONGs como proveedoras de servicios. En muchos países, las ONGs desempeñan un papel importante en la provisión de servicio social. En algunos países, las ONGs y las OBCs pueden ser la única alternativa viable para la provisión de atención social porque los gobiernos carecen de recursos o de capacidad para asumir ese papel (véase la Caja 17). Entre los proyectos reseñados, la gran mayoría recurría a ONGs para la provisión de servicios en forma exclusiva o en combinación con otras entidades (generalmente agencias gubernamentales, pero en algunos casos también contratistas privados). En el Fondo Social de Bolivia de 1990, por ejemplo, el 57% de los subproyectos de servicio social era demandado por ONGs, no por gobiernos locales o comunidades. Por regla general, entre más pobre sea un país será más probable que la provisión de servicios se encomiende a ONGs, porque los gobiernos tienden a ser débiles y la industria privada de la atención tiende a estar subdesarrollada. La segunda fase del Fondo de Acción Social de Malawi ha destinado todo un componente, el "componente de subproyectos patrocinados", a trabajar con tales agencias. En el Anexo 4 se transcriben algunas porciones del manual de ejecución del componente de subproyectos patrocinados (justificación, grupos seleccionados y criterios de elegibilidad)

La utilización de ONGs como proveedoras de servicios tiene sus ventajas pero también sus desventajas, de modo que los Gerentes de Tarea deberán evaluar cuidadosamente los pros y los contras y adoptar un diseño de proyecto que compense las desventajas. Del lado positivo, estas organizaciones son a menudo muy innovadoras, sirviendo al empoderamiento, la concientización y la generación de ingresos junto con los servicios sociales.³² En particular, las organizaciones no gubernamentales han sido a menudo las únicas entidades proveedoras de servicios que podrían haber sido pasadas por alto por las agencias gubernamentales tales como las que se ocupan de la atención a grupos marginados (véase la Caja 18). En los proyectos financiados por el Banco, particularmente en los fondos sociales, se ha tenido hasta ahora la experiencia de que la participación de las ONGs no sólo puede mejorar el alcance hasta grupos particularmente vulnerables, sino también facilitar la sustentabilidad mediante una participación comunitaria mayor en las actividades de diseño y mantenimiento de proyectos (véase la sección siguiente) y de mejor diseño de subproyectos.

Hay también algunos riesgos cuando se trabaja con ONGs. Dado el gran número de tales organizaciones que ha surgido en los últimos años en respuesta a los intereses de los donantes, se requiere un escrutinio cuidadoso para asegurarse de que las ONGs escogidas como proveedores de servicios tengan las habilidades necesarias para hacer un buen trabajo. En Benin, por ejemplo, el proyecto de seguridad alimentaria PILSA seleccionó inicialmente como socios a ONGs sobre la base de una forma de solicitud por escrito y se vio luego entrampada por la provisión y la contabilidad en virtud de que varias ONGs resultaron ser poco más que esquemas de autoempleo. Cuando empezó a operar la agencia de fondo social de Benin, revisó las referencias de las ONGs con el proyecto PILSA y otros donantes, y así pudo evitarse muchos dolores de cabeza. En otros casos, las ONGs pueden adoptar un enfoque caritativo para la atención social --tratando a los clientes como víctimas--, o pueden adoptar visiones de la atención social diferentes, o aun opuestas, a lo que se considera la mejor práctica en el campo de la atención social. Por ejemplo, la organización AMG con sede en los Estados Unidos opera un orfanato en Vlora, en el sur de Albania, donde ha sacado a niños huérfanos del sistema de educación local a

fin de proveerlos de educación "hogareña" en inglés. Esto va en contra de todas las ideas modernas de la atención para huérfanos, las que prescriben que los niños de la corriente principal ingresen en la mayor medida posible a los sistemas escolares regulares.

LECCIÓN: Cuando tenga dudas, recurra a las ONGs; pero examínelas primero y no espere milagros.

**Caja 18: Llegar a los grupos difíciles utilizando ONGs difíciles:
proyectos de control de SIDA/VIH**

En los proyectos de control de SIDA/VIH, los grupos de alto riesgo son drogadictos, prostitutas (hombres y mujeres), hombres que mantienen relaciones sexuales con otros hombres, y personas con enfermedades de transmisión sexual. Los tres primeros de estos grupos son los más difíciles de alcanzar a través de las instituciones públicas o formales, y las ONGs han sido a menudo las únicas que proveen servicios tales como la concientización contra las enfermedades de transmisión sexual y los servicios de distribución de condones, consejería y referencia. Sin embargo, las ONGs que tienen la ventaja comparativa en cuanto a llegar a las personas de alto riesgo son a menudo institucionalmente débiles y tienen dificultades para satisfacer los exigentes criterios financieros y de sustentabilidad. Es importante que se sea flexible con las ONGs que hacen un buen trabajo pero tienen una mala contabilidad. Una ONG tal como una asociación de trabajadoras sexuales podría ser la mejor organización para llegar a las prostitutas, pero es probable que no tenga las habilidades de una asociación de médicos o de enfermeras, digamos. Deberá prestarse asistencia técnica siempre que ello sea necesario para asegurar servicios de calidad y una contabilidad adecuada.

Fuente: Anabela Abreu, Gerente de Tarea, proyectos de control de SIDA/VIH en América Latina y el Caribe.

Construcción de capacidad. Ya sean las agencias ejecutoras gobiernos locales, ONGs u OBCs, es probable que tengan escasa experiencia en la ejecución de subproyectos de atención social, o que tengan habilidades dramáticamente insuficientes en las técnicas básicas de la administración o la contabilidad. Por lo tanto, se afronta el reto de fortalecer su capacidad para trabajar como una empresa comercial, al igual que para proveer el servicio social mismo. Este hecho fue reconocido por la mayoría de los proyectos reseñados, los que destinaban financiamiento específico para la construcción de capacidad genérica (administración de proyectos, contabilidad, etc.), y de habilidades específicas para los subproyectos (cómo estimar los costos recurrentes de los servicios de atención social, cómo monitorear la provisión de atención social, etc.). Por otra parte, el diseño de proyectos debe tener en cuenta el hecho de que, independientemente del adiestramiento, muchas agencias ejecutoras pueden tener dificultades para satisfacer los criterios de proyectos estrictos, especialmente si los criterios se determinan siguiendo las directrices empleadas por las contrapartes típicas del Banco Mundial (es decir, los ministerios de línea). La regla práctica es que todo debe mantenerse tan simple como sea posible: los requerimientos del proyecto para la contabilidad y el papeleo deben ser mínimos, los servicios por proveer deben estar bien definidos y ser manejables, los indicadores de impactos deben ser claros y entendidos por todos. Al mismo tiempo, la asistencia técnica debe estar al alcance de la mano y las visitas de supervisión al sitio deben ser frecuentes.

En algunos contextos, sobre todo en África, es posible que no haya experiencia alguna, en las ONGs o en otra parte, en cuanto a tratar con los grupos vulnerables. Al revés de lo que ocurre con las "ONGs desarrolladoras" más sofisticadas, son principalmente las ONGs pequeñas de bienestar o religiosas la que están trabajando en este sector. Además, dado que este es un sector naciente, ni siquiera el escaso número de ONGs y asociaciones que están trabajando con estos grupos se ha movilizado todavía para formar grupos de apoyo que compartan información sobre las mejores prácticas y los problemas comunes, ya no digamos redes sectoriales para influir en la política al nivel nacional. Por lo tanto, es fundamental que un proyecto que planea financiar la atención social considere la capacidad no sólo de las ONGs individuales sino del sector en conjunto. Las actividades de financiamiento que apoyan al sector, como la construcción de redes entre los principales interesados, pueden tener un impacto significativo sobre el desempeño del proyecto. Estas intervenciones no tienen que ser grandes y costosas. Los talleres, las cartas de noticias, los centros de recursos, las bases de datos relevantes y la asistencia técnica para la recaudación de fondos son ejemplos de esfuerzos relativamente pequeños que probablemente produzcan altos rendimientos.

Por supuesto, también son importantes las habilidades de los proveedores de servicios. En efecto, los documentos de los proyectos sugieren que uno de los factores que más afectan al impacto del subproyecto es la calidad de los propios proveedores de servicios, no sólo la de la agencia ejecutora. La Agencia Sueca de Desarrollo Internacional, cofinanciadora del Proyecto de Desarrollo Comunitario de los Servicios Sociales de Lituania, aportó más de 4 millones de dólares --una porción considerable del costo del proyecto-- sólo para los esfuerzos de construcción de capacidad. Se cree generalmente que este componente es una de las razones principales del éxito del proyecto. En cambio, el componente de asistencia social piloto del Proyecto de Reforma del Bienestar de Latvia, que se diseñó según los mismos lineamientos que el proyecto de Lituania, no hizo hincapié en el adiestramiento de los proveedores de servicio social; el proyecto de evaluación de medio plazo señala esto como uno de los factores de la debilidad global del proyecto piloto.³³

Pero aunque muchos proyectos proveen oportunidades individuales de adiestramiento para cada agencia ejecutora, pocos de ellos incluyen otros servicios que puedan desempeñar un papel importante en el mejoramiento de la ejecución del proyecto. Enseguida enumeramos algunos ejemplos que se han usado en los proyectos de construcción de capacidad del Gobierno local en Colombia:³⁴

- ? crear una base de datos y una biblioteca sobre las mejores prácticas e innovaciones dentro del proyecto;
- ? establecer una consulta telefónica gratuita para los gobiernos locales, la agencia ejecutora y los ciudadanos;
- ? cuando la agencia ejecutora es el Gobierno local, patrocinar giras de estudio a los lugares de práctica sobresaliente;

- ? financiar los costos iniciales de las asociaciones de agencias ejecutoras, a fin de alentar la compartición de la información y la reunión de las solicitudes de financiamiento entre varias comunidades;
- ? crear un servicio de resolución de conflictos para resolver los conflictos que surjan entre las comunidades o dentro de ellas, en los gobiernos locales y en otros niveles gubernamentales;
- ? establecer incentivos financieros para un programa de ciudades hermanas, un arreglo de "hermanamiento" con una escuela extranjera o algún otro intercambio con entidades extranjeras que puedan proveer conocimientos o asesoría financiera;
- ? apoyar programas en la administración de proyectos y las instituciones que los ofrecen;
- ? apoyar programas de internados;
- ? proveer fondos de empate para las agencias que presenten un plan de desarrollo de la capacidad a largo plazo;
- ? ofrecer servicios de asesoría sobre cómo reclutar y firmar contratos con ONGs, universidades, agencias de cooperación, etc.;
- ? establecer una red de instituciones regionales que trabajen en el desarrollo institucional.

LECCIÓN: Prepárese para construir mucha capacidad para las agencias ejecutoras y los proveedores de servicios, e inclúyala en el ciclo del proyecto.

Compartiendo la riqueza: usar la experiencia de los servicios sociales de base comunitaria para fortalecer a los ministerios gubernamentales. Hay beneficios innegables en el financiamiento de los servicios de atención social, no a través de las agencias de línea o los gobiernos centrales sino a través de proyectos sustentables al nivel comunitario, ya sea el Gobierno local u ONG/OBC. Como ocurre con otros proyectos de base comunitaria, las ventajas incluyen una relación más estrecha de los productos con las necesidades y las preferencias locales, una burocracia más ligera y una provisión más rápida. Además, al emplear ONGs de base local antes que agencias gubernamentales en la ejecución de los servicios, los proyectos sustentables pueden beneficiarse de las ventajas comparativas de estos grupos en lo tocante a la experiencia con nuevas formas de los servicios sociales, el alcance a los grupos vulnerables y la creatividad. Por otra parte, el enfoque local facilitará la implantación de soluciones multisectoriales que serían casi imposibles si la unidad de ejecución del proyecto se ubicara en un ministerio particular. Sin embargo, algunos arguyen que la preferencia otorgada a las estructuras de proyectos independientes, flexibles y eficientes, frente a la administración central, y por lo tanto el

financiamiento de las intervenciones sustentables, podría destruir la capacidad institucional de las agencias de línea.

La experiencia ganada en los proyectos sustentables no sería posible dentro de los confines de un proyecto que simplemente apoyara a los ministerios de línea en sus esfuerzos de servicios de atención social. El problema no consiste en saber si deberán financiarse los proyectos sustentables, sino cómo podrán usarse las lecciones aprendidas de estos proyectos sustentables para informar y mejorar la capacidad de los gobiernos, incluidos los ministerios de línea y las agencias centrales responsables de la planeación de las políticas, a fin de responder a sus ciudadanos más vulnerables. Uno de los objetivos de desarrollo del fondo social chileno (FOSIS), por ejemplo, es el de compartir la información nueva acerca de mejores prácticas con otras agencias gubernamentales. El fondo funciona esencialmente como una agencia piloto para el Gobierno, en la que se someten a prueba los enfoques nuevos y los proyectos exitosos se entregan a la agencia mejor colocada para continuar con la ejecución a mayor escala. El FOSIS desarrolla metodologías para el apoyo de ciertos grupos prioritarios, las somete a pruebas y entrega las mejores. Es así como se han desarrollado programas para apoyar a los ancianos en comunidades pobres y para los indígenas.³⁶

LECCIÓN: Comparta el conocimiento y la experiencia con el Gobierno central, ya que tendrá que ser parte de la solución a largo plazo.

¿Cuál es la diferencia? Monitoreo y evaluación

La elaboración de indicadores para el monitoreo y la evaluación puede ser algo relativamente simple en un país donde hay normas y patrones de atención ya establecidos por el Gobierno central. Pero con frecuencia no ocurre así en los países en vías de desarrollo, de modo que los proyectos de atención de base comunitaria deben elaborar sus propios indicadores. Dado que el Banco Mundial es relativamente nuevo en este campo, resulta doblemente importante asegurar que los proyectos y los indicadores del avance de los proyectos sean consistentes con los patrones internacionales aceptados para las mejores prácticas y políticas.

Aunque no hay soluciones para todos, las sugerencias aportadas por un panel de Revisión del Mejoramiento de la Calidad al Proyecto de Provisión de Servicio Social de Albania recientemente negociado podrían resultar útiles también para otros.

Los indicadores para la evaluación debieran ser de cuatro tipos: insumo, proceso, producción y resultado/impacto.

? Los **indicadores de insumos** deben obtenerse fácilmente del MIS: cuánto dinero, a dónde se envió y para qué

? Los **indicadores de procesos** son más problemáticos, pero igualmente importantes (después de todo, el proceso es parte del producto): ¿se tomaron

las decisiones con transparencia? ¿Se informó al Gobierno local? ¿Se consultó a los beneficiarios? ¿Se dispuso rápidamente de los fondos? Algo de esta información debe estar disponible en el MIS, la demás tendrá que obtenerse durante las evaluaciones anuales de la participación.

- ? Los **indicadores del producto** se refieren a lo que ha hecho el proyecto con el dinero que gastó: el número de las personas asistidas, el número de las referencias hechas, el número de los profesores adiestrados en la detección temprana del abuso infantil, etc. Esta información deberá requerirse de las Agencias Ejecutoras y volverse disponible a través del MIS. Las encuestas que se hagan para medir la satisfacción de los clientes podrían dar una idea de la calidad del producto.
- ? Los **indicadores del resultado** se refieren al impacto y serán muy difíciles, si no es que imposibles, de medir. Por lo que se refiere al mejoramiento efectivo de la vida de las personas vulnerables, la fuente principal sería la información del manejo de casos particulares. Para el cambio de las actitudes podría haber dos medidas: (a) paradójicamente, un aumento de los casos, porque la gente cobra conciencia de los problemas y se dispone a afrontarlos, y (b) encuestas de opinión antes y después.

Como sugiere lo anterior, el MIS puede desempeñar un papel crucial en el monitoreo y la evaluación. Teniendo presente que el MIS va mucho más allá que las computadoras y las hojas de información, es importante que se elaboren procedimientos de recolección de la información que no sean demasiado embrollados y que tomen en cuenta el contexto en el que opera el proyecto. Por ejemplo, en el Préstamo de Ajuste de la Red de Seguridad de Indonesia, el monitoreo de los subproyectos de servicio social dependería de una combinación de autorreporte por las agencias ejecutoras del subproyecto y verificación independiente de los resultados. Sin embargo, este plan se topó con dos obstáculos principales:

- ? no había ninguna tradición de elaboración de reportes de desempeño, ya que los donantes requerían generalmente reportes financieros antes que resúmenes sobre el producto y el impacto efectivos del proyecto, de modo que debía dedicarse mucho tiempo al establecimiento de objetivos monitoreables que las agencias ejecutoras tendrían que emplear;
- ? no se entendía la necesidad de los reportes creíbles, de modo que, como señalara un funcionario de proyecto: "¡se requirió mucho tiempo para convencer a todos de que cuando decíamos que queríamos reportes de desempeño que mostraran que se estaban alcanzando los objetivos del programa a fin de poder desembolsar, eso no significaba que sólo deseábamos los reportes, sino que en realidad deseábamos que tales reportes reflejaran algo de realidad, así fuese aproximadamente!"

De acuerdo con esta experiencia, se elaboraron cinco principios de las técnicas de reportaje:

- (a) reportaje regular acerca del impacto sobre los objetivos del programa y no acerca del financiamiento;
- (b) verificación independiente de este reportaje;
- (c) amplia difusión de la información sobre presupuestos y programas;
- (d) Involucramiento de ONG en el monitoreo; y
- (e) creación de un mecanismo de resolución de quejas.³⁷

Otro procedimiento para determinar los indicadores del monitoreo y la evaluación de proyectos consiste en examinar el proceso, el desempeño y el impacto.³⁸

- ? **Proceso:** desarrollar un "tipo ideal" que pueda usarse para evaluar las desviaciones en la práctica, por qué han ocurrido estas desviaciones y cómo podrían afectar a los productos del programa. Esto ayuda a los administradores del programa (y a los evaluadores) a identificar las diferencias (incluyendo las consecuencias positivas y negativas no buscadas), considerar posibles mecanismos para refinar las operaciones del programa a fin de alinear el programa real con el enfoque planeado, o revisar las estrategias del programa para coconsiderar algunas alternativas.
- ? **Desempeño:** concentrarse en las clases de indicadores del producto y el resultado que sean apropiados para poblaciones seleccionadas, comunidades o períodos de tiempo específicos. Por ejemplo, entre los indicadores del mejoramiento de los niños en la escuela podríamos esperar que mejorara la asistencia en el primer semestre de un programa, pero un mejoramiento de las calificaciones académicas sólo se esperaría después de un período significativo de participación en el programa, quizá variando el tiempo con la edad y la etapa del desarrollo de los niños.
- ? **Impacto:** especificar las hipótesis, identificar los conceptos fundamentales que se habrán de medir, y planear el análisis. Explicitar cómo, y para quién, se espera que ciertos servicios creen cambios y beneficios específicos. Por ejemplo, si el programa incluye clases para los padres, identifique esta actividad como un componente fundamental del programa y muestre los tipos de cambios en los padres que se usarán para medir los resultados del programa (por ejemplo, mejorando la ayuda paterna con las tareas o ayudando a los padres a comunicarse más eficazmente con los adolescentes).

LECCIÓN: Determine por adelantado lo que está tratando de lograr. Utilice normas internacionales de la mejor práctica. Elabore un MIS que facilite el monitoreo y la evaluación.

V. Conclusiones

Durante los últimos quince años ha aumentado enormemente el número de los SASBC financiados por el Banco. El aumento ha sido impulsado en parte por un aumento de la capacidad y la disposición del Banco para financiar tales proyectos, pero también por un aumento enorme de la demanda de los países clientes. A su vez, la mayor demanda debe atribuirse a varios factores que incluyen los azotes del SIDA, las horribles condiciones observadas en muchas instituciones residenciales, la tendencia general hacia la descentralización y el desarrollo impulsado por la comunidad, y el reconocimiento de que la asistencia a los más pobres vulnerables es un elemento de las estrategias de desarrollo sensatas.

Cuando los servicios de atención social se "venden" apropiadamente a las comunidades, es decir, si los funcionarios encargados de la difusión del proyecto pueden llevar a las comunidades a concluir que los servicios y no sólo la infraestructura ayudarán a atacar sus prioridades de desarrollo, los resultados pueden ser prometedores. Siempre que los servicios estén bien diseñados, ajustados a la capacidad de la agencia ejecutora, que sigan las normas internacionales de buena práctica, y a condición de que esté instalado un plan para los costos recurrentes, los servicios de atención social pueden tener un impacto importante sobre las personas vulnerables. Sin embargo, a menudo surgirá un dilema entre el mantenimiento de un enfoque "impulsado por la demanda" (la meta típica de la mayoría de los servicios de base comunitaria) y la selección de ciertos grupos o ciertos problemas, pues es posible que las comunidades no estén dispuestas a seleccionar intervenciones que sólo beneficiarán a una minoría o que se ocupen de temas que son un tabú. Este acto de balanceo habrá de continuar.

Resulta difícil medir el progreso en el área de préstamos para el servicio de atención social, a pesar del gran aumento de la cartera de proyectos, porque se ha investigado poco para evaluar la calidad o el impacto de tales proyectos. A medida que el Banco continúa prestando en esta área, se requiere más investigación para evaluar este campo creciente. Mientras tanto, aquí están algunas lecciones aprendidas con base en la información disponible, las que estimularán a los lectores a sacar sus propias conclusiones acerca de lo que funcionaría mejor en su situación particular.

Antes de empezar ...

✍ ***Asegúrese de que las normas de la atención social (si existen) son adecuadas y se aplican.*** En caso contrario, ayude a las autoridades a formular o revisar las normas. Dado que los proyectos de base comunitaria tienden a operar fuera de los ministerios de línea, resulta esencial que se complementen y guíen por

políticas sectoriales que puedan proveer directrices para los criterios de selección y normas de calidad. Si no existen tales criterios y normas, el proyecto deberá contribuir a su definición.

- ✍ **Obtenga el personal correcto.** La obtención de funcionarios de difusión del proyecto adiestrados en los problemas sociales, en lugar de tener sólo funcionarios de ingeniería o técnicos (como es común en muchos fondos sociales, por ejemplo), es el primer paso hacia la creación de más demanda de subproyectos de atención social. El personal deberá estar adiestrado también en las técnicas de participación que atraen información acerca de las necesidades de atención social de una comunidad, en lugar de la infraestructura pura,
- ✍ **Haga que el Gobierno firme.** Dependiendo de la situación del país, los proyectos de servicios sociales operarán con los gobiernos locales o con organizaciones de base comunitaria. Si un proyecto está operando con organizaciones de base comunitaria, es importante asegurarse de que los proyectos de servicios sociales ocurran con el consentimiento, formal o informal, del Gobierno al nivel más bajo posible. La mejor situación es aquella en que los gobiernos mismos aceptan hacerse cargo de los gastos recurrentes, ya que los gobiernos locales permanecerán en una comunidad donde quizá no permanezcan las organizaciones no gubernamentales.
- ✍ **Haga su tarea de selección y luego sea creativo.** Es probable que la selección geográfica no sea suficiente porque quienes necesitan atención social se definen generalmente por parámetros individuales antes que comunitarios. Es un inicio la realización de evaluaciones de beneficiarios y otros estudios que ayuden a aumentar la base de conocimientos acerca de los servicios de atención social que se necesitan y lo que se ha intentado con éxito en esa área. Más tarde, la creatividad y la flexibilidad deberán hacerse cargo para determinar la selección con las comunidades.
- ✍ **Determine costos unitarios aceptables e introduzca el tiempo.** Las razones de costo/beneficiario u otras medidas de la eficacia de costos deberán determinarse mediante una comparación con servicios similares de proveedores diferentes. También deberá incluirse en el análisis económico el tiempo necesario para el adiestramiento y para mostrar resultados (por ejemplo, la duración de un curso de alfabetismo).

Una vez que empieza ...

- ✍ **Llegue a grupos vulnerables, pero al mismo tiempo aumente la conciencia pública.** Los proyectos de servicio social de base comunitaria más exitosos empataron el trabajo al nivel local con un programa bien diseñado de alcance y concientización para el público en general y para los propios grupos en riesgo. Esto puede mejorar la selección (llegando al grupo que le interesa) y la "compra" pública de los proyectos por las personas en riesgo que se encuentren en ese grupo. Cuando un programa está llegando a grupos seleccionados que tradicionalmente han sido excluidos de la sociedad principal, como ocurre con los drogadictos o las personas discapacitadas, esto es especialmente importante.

- ✍ **Empiece a pensar en los costos recurrentes lo más pronto posible, y sea creativo.** Si los gobiernos locales no aceptan financiar los costos recurrentes, asegúrese de que la ONG u OBC que ofrezca el servicio tenga un plan de financiamiento del costo recurrente. El adiestramiento en las técnicas de recaudación de fondos podría ayudar a los agentes ejecutores a ubicar nuevas fuentes de financiamiento.
- ✍ **Asegure un adiestramiento adecuado para los proveedores de servicios y las agencias ejecutoras.** Los servicios no serán eficaces si el personal técnico no tiene calidad. Gaste los recursos que sean necesarios para asegurarse de que los proveedores de servicios y las propias agencias ejecutoras están adecuadamente adiestrados y permanecen así durante toda la vida del proyecto.
- ✍ **En caso de duda, recurra a las ONGs.** El financiamiento del servicio social es un área nueva para el Banco y hay muchas ONGs con más experiencia en esta área. Aproveche a las ONGs que han estado trabajando en el país. Se pueden contratar los servicios de las ONGs o responder a las solicitudes de ONG/OBC (por ejemplo, el enfoque usado en el fondo social de Benin y el proyecto de nutrición de Senegal, donde las ONGs hacen el trabajo, contra aquel en que las ONGs son las beneficiarias).
- ✍ **Manténgalo simple.** En algunos casos, las organizaciones no gubernamentales o de base comunitaria tienen una capacidad limitada y no pueden satisfacer los criterios de proyectos estrictos. Véase en el Anexo 3 una sugerencia de criterios de selección de subproyectos). Se recomienda la provisión de requerimientos mínimos de contabilidad y papeleo, al mismo tiempo que se asegura una supervisión adecuada bajo la forma de visitas al sitio, y la asistencia técnica. También se recomienda asegurarse de que los servicios que habrán de proveerse sean sencillos y manejables, con indicadores del impacto claros y entendidos por todos.

Anexo 1: Proyectos con Servicios Sociales de Base Comunitaria

Metodología

A fin de determinar la extensión de los préstamos para servicios de atención social en la cartera del Banco, pasamos por los pasos siguientes:

- ? revisamos Documentos de Evaluación de Proyectos, Documentos de Información de Proyectos, evaluaciones de beneficiarios e ICRs de 80 proyectos en la base de datos de los fondos sociales, encontrando 44

fondos sociales que ofrecían servicios sociales;

- ? examinamos toda la cartera de proyectos del Banco durante los últimos 10 años,³⁹ y de acuerdo con la descripción de la base de datos revisamos los PADs y PIDs de 125 proyectos que probablemente incluían la provisión de servicios de atención social de base comunitaria, encontrando 54 proyectos que parecían ofrecer servicios sociales;
- ? por último, hicimos una búsqueda global en la base de datos de proyectos del Banco Mundial que contiene información de proyectos desde 1947, para las operaciones que incluyeran las palabras "nutrición", "comunidad", "desarrollo social", "descentralizado" "descentralización", "educación comunitaria", "educación distrital" o "servicio social", lo que nos permitió añadir 10 proyectos a la muestra.

En total, se identificaron originalmente 108 proyectos, pero 9 de ellos se descartaron subsecuentemente por no satisfacer nuestra definición de carecer de información que nos permitiría afirmar que satisfacían nuestros criterios para la inclusión en el estudio. Se identificó un total de 99 proyectos que incluían servicios sociales de base comunitaria. Aunque es probable que se hayan excluido algunos proyectos que satisfacían nuestra definición, esta cifra debe de estar cerca del universo de proyectos que financian la provisión de atención social de base comunitaria.

La información disponible en la documentación de proyectos se complementó en cerca de un tercio de los casos con entrevistas a Gerentes de Tarea u otras personas involucradas en los proyectos, así como con documentos complementarios de proyectos (véase la bibliografía). Las restricciones presupuestarias y de tiempo no permitieron el trabajo de campo.

Las cifras de los préstamos se obtuvieron totalizando la asignación propuesta para servicios sociales, según se especificaba en los documentos de evaluación de proyectos (o bien, cuando se encontraban disponibles, los desgloses efectivos del financiamiento de subproyectos). Cuando no se especificaba una asignación efectiva (por ejemplo, cuando los servicios sociales se encontraban en el menú de inversiones permisibles pero no se asignaban cifras en dólares), utilizamos una cifra de cero. Por lo tanto, es probable que la cifra total de los préstamos para servicios sociales sea mayor que la cifra de 1,600 millones de dólares listada aquí.

Anexo 1: Proyectos con Servicios Sociales (dólares)

Proyecto	Sector	Año	País	Región	Servs. socs. \$	Costo total proy. \$	% total servs. socs.
Proyecto de Nutrición y Salud Comunitaria	HNP	1985	Indonesia	Asia	n/d	33.4	n/d
Fondo Social de Emergencia	SP	1986	Bolivia	AL	8.33	53.10	15.7%
Segundo Proyecto ESF	SP	1988	Bolivia	AL	17.1	181.10	9.4%
Proyecto Integrado de Nutrición Tami Nadu	HNP	1990	India	Asia	127.7	139	91.9%
2° Proyecto de Nutrición y Salud Comunitaria	HNP	1990	Indonesia	Asia	10.3	57.7	17.9%
Proyecto de Atención Infantil y Nutrición Comunitaria	HNP	1990	Colombia	AL	37.1	40.2	92.3%
Proyecto Integrado de Servicios de Desarrollo Infantil	HNP	1990	India	Asia	130.6	153.5	85.1%
Programa para Alivio de la Pobreza y los Costos Sociales del Ajuste	HNP	1990	Uganda	AFR	n/d	37	0.0%
Fondo de Inversión Social	SP	1990	Bolivia	AL	57.9	95.60	60.6%
Fondo de Inversión Social	SP	1990	Haití	AL	2.48	24.80	10.0%
Fondo de Inversión Social	SP	1990	El Salvador	AL	9.35	88.00	10.6%
Fondo de Inversión Social	SP	1991	Honduras	AL	0.42	68.00	0.6%
Proyecto de Recuperación Social	SP	1991	Zambia	AFR	13.5	45.00	30.0%
Fondo Social para el Desarrollo	SP	1991	Egipto	MONA	26.46	140.00	18.9%
Proyecto de Población/Barrios Miserables Urbanos	HNP	1992	India	Asia	7.76	96.6	8.0%
Fondo de Inversión Social I	SP	1992	Guatemala	AL	13.6	80.00	17.0%
Fondo de Inversión Social II	SP	1992	Honduras	AL	14.1	67.50	20.0%
3er Proyecto de Nutrición y Salud Comunitaria	HNP	1993	Indonesia	Asia	50.5	164.1	30.8%
Proyecto de Seguridad Alimentaria y Acción Social	SP	1993	Ruanda	AFR	14	46.10	30.4%
Fondo de Inversión Social II	SP	1993	Bolivia	AL	25.8	69.90	36.9%
Fondo de Inversión Social	SP	1993	Nicaragua	AL	13.60	68.00	20.0%
Fondo Social	HNP	1993	Guyana	AL	2.59	10.30	25.1%
Fondo de Inversión Social	SP	1994	Perú	AL	94.05	495.00	19.0%
Proyecto de Enfermedades de Transmisión Sexual	HNP	1994	Uganda	AFR	55.5	110.7	50.1%
Fondo de Inversión Social III	SP	1994	Ecuador	AL	9.14	120.00	7.6%
Nutrición Intgrada	HNP	1995	Bangladesh	Asia	32.6	67.3	48.4%
Fondo Social	SP	1995	Camboya	Asia	1.1	22.20	5.0%
Proyecto de Nutrición Comunitaria	HNP	1995	Senegal	AFR	16	18	88.9%
Fondo de Inversión Social III	SP	1995	Honduras	AL	5	112.60	4.4%
Proyecto de Enfermedades de Transmisión Sexual	HNP	1995	Kenia	AFR	7.8	65.5	11.9%
Segundo Proyecto de Recuperación Social	SP	1995	Zambia	AFR	0.225	45.00	n/d
Red de Seguridad Social	SP	1996	Argelia	MONA	n/d	4.30	n/d
Proyecto de Política Social y Servicio Comunitario	SP	1996	Lituania	EUR	7.08	12.31	57.5%
Programa de Alivio de la Pobreza Rural del Nordeste	Agric.	1996	Brasil	AL	n/d	52.00	n/d
Programa de Alivio de la Pobreza Rural del Nordeste (Piaui)	Agric.	1996	Brasil	AL	n/d	40.00	n/d
Educación No Formal	Educ.	1996	Bangladesh	Asia	51	51	100.0%
Fondo Social para el Desarrollo	SP	1996	Egipto	MONA	131	775.00	16.9%
Proyecto de Salud y Nutrición Maternal e Infantil	HNP	1997	Argentina	AL	160.9	171	94.1%
Proyecto de Desarrollo Rural Sohag	Agric.	1997	Egipto	MONA	n/d	147.00	n/d
Proyecto de Reforma del Bienestar	SP	1997	Latvia	EUR	1.56	38.56	4.0%
Proyecto de Desarrollo en Infancia Temprana	HNP	1997	Filipinas	Asia	38.5	350	11.0%
Control de SIDA y ETS	HNP	1997	Argentina	AL	7.3	30.35	24.1%
Programa de Alivio de la Pobreza Rural del Nordeste (Maranhao)	Agric.	1997	Brasil	AL	n/d	106.70	n/d
Proyecto de Desarrollo y Empoderamiento de Mujeres Rurales	?	1997	India	Asia	n/d	n/d	n/d
Fondo de Inversión Social	SP	1997	Jamaica	AL	8.14	50.00	16.3%

Desarrollo en Infancia Temprana	Educ.	1997	Kenia	AFR	10.3	35	29.4%
Fondo de Inversión Social	SP	1997	Panamá	AL	7.3	80.00	9.1%
Fondo de Inversión Social	SP	1997	Tajikistán	EUR	n/d	12.00	n/d
Fondo Social para el Desarrollo	SP	1997	Yemen	MONA	5.60	80.00	7.0%
Fondo de Inversión Social	SP	1997	Belice	AL	0.037	11.66	0.3%
Agencia de Desarrollo Social	ESSD	1997	Mali	AFR	n/d	23.00	n/d
Fondo de Desarrollo Social	SP	1997	Rumania	EUR	n/d	41.00	n/d
Proyecto de Recuperación Social después del Conflicto	SP	1998	Angola	AFR	0.3	5	6.0%
Proyecto de Reforma Educativa	Educ.	1998	El Salvador	AL	9.6	23.9	40.2%
Proyecto de Reforma del Bienestar Infantil	SP	11998	Rumania	EUR	27.00	29.5	91.5%
Fondo de Inversión Social	SP	1998	Benin	AFR	0.74	20.60	3.6%
Programa de Alivio de la Pobreza Rural en el Nordeste	Agric.	1998	Brasil	AL	n/d	80.00	n/d
Proyecto de Nutrición Comunitaria	HNP	1998	Madagascar	AFR	33.94	41.88	81.0%
Fondo de Acción Social II	SP	1998	Malawi	AFR	n/d	77.28	n/d
Sector de Salud de Nicaragua	HNP	1998	Nicaragua	AL	0.3	32	0.9%
Nutrición/Desarrollo Infantil	HNP	1998	Uganda y Ribera Occidental	AFR	10.5	40	26.3%
Proyecto de ONG Palestina	SP	1998	Gaza	MONA	11.70	16.9	69.2%
Proyecto Piloto de Apoyo Rural en la Región de Borgou	Agric.	1998	Benin	AFR	n/d	5.00	n/d
Fondo de Reintegración y Desarrollo Comunitario		1998	Ruanda	AFR	n/d	5.30	n/d
Fondo de Inversión Social	SP	1998	Tailandia	Asia	n/d	132.00	n/d
Proyecto de Desarrollo Juvenil	SP	1999	Colombia	AL	4.9	7.8	62.8%
Segundo Proyecto de Acción Social	SP	1999	Burundi	AFR	n/d	15.70	n/d
Fondo Social	SP	1999	Camboya	Asia	n/d	27.70	n/d
Proyecto de Reintegración de Ex combatientes	SP	1999	Djibouti	AFR	2.35	3.18	73.9
Proyecto Integrado para la Infancia Temprana	HNP	1999	Eritrea	AFR	18.9	40	47.3%
Desarrollo de Mujeres Rurales	SP	1999	India	Asia	7.8	53.50	14.6%
Nutrición LIL	HNP	1999	Mauritania	AFR	5	5	100.0%
Fondo de Inversión Social	SP	1999	Moldova	EUR	n/d	19.89	n/d
Fondo de Reducción de la Pobreza	SP	1999	Santa Lucía	AL	1.625	6.50	25.0%
Prevención de la Drogadicción	HNP	1999	Argentina	AL	5.4	7	77.1%
Proyecto de Desarrollo Social/Obras Públicas	SP	1999	Djibouti	AFR	1.79	14.8	12.1%
Proyecto de Desarrollo Comunitario	SP	1999	Ghana	AFR	2.3	5.5	41.8%
Fondo de Reducción de la Pobreza de Base Comunitaria	HNP	1999	Ghana	AFR	2.3	5.00	46.0%
Proyecto de Apoyo a Comunidades Aldeanas	Agric.	1999	Guinea	AFR	9.96	38.60	25.8%
Fondo de Inversión Social IV	SP	1997	Honduras	AL	15.5	136.50	11.4%
2° Proyecto Nacional VIH/SIDA	HNP	1999	India	Asia	77.4	191	40.5%
Desarrollo de la Infancia Temprana	Educ.	1999	Indonesia	Asia	22.5	25	90.0%
Proyecto de Educación Primaria	Educ.	1999	Nigeria	AFR	n/d	61.11	n/d
Fondo de Inversión Social	SP	1999	Egipto	MONA	19.1	50.00	38.2%
DPEP III de Utar Pradesh	Educ.	2000	India	Asia	n/d	214.7	n/d
Programa de Gasto del Sector Educativo	Educ.	2000	Mali	AFR	n/d	540.1	n/d
Proyecto de Administración del Gasto Social	SP	2000	Filipinas	Asia	n/d	100	n/d
Fondo de Desarrollo Comunitario	?	2000	Kosovo	EUR	n/d	10.00	n/d
Proyecto de Educación Básica	Educ.	2000	Panamá	AL	5.7	59	9.7%
Proyecto de Iniciativas de la Pobreza del Distrito de Andhra Pradesh	Agric.	2000	India	Asia	n/d	134.80	n/d
Proyecto de la Pobreza del Distrito de Madhya Pradesh	Agric.	2000	India	Asia	n/d	134.70	n/d
Proyecto de Reintegración y Rehabilitación Comunitaria	SP	2000	Sierra Leona	AFR	30.01	54.34	55.2%
Proyecto de Desarrollo Infantil	Educ.	2000	Yemen	MONA	6.48	45.3	14.3%
Proyecto Descentralizado de Salud Reproductiva y VIH/SIDA	HNP	2001	Kenia	AFR	10.25	50	20.5%
Proyecto de Fondo Social	Educ.	2001	Laos	Asia	n/d	9.20	n/d
Proyecto de Fondo de Acción Social	SP	2001	Tanzania	AFR	n/d	70.50	n/d

Proyecto Multisectorial de VIH/SIDA	HNP	2001	Camerún	AFR	30.7	60	51.2%
Fondo de Inversión Social	SP	2001	Senegal	AFR	n/d	n/d	n/d
Bihar	Educ.		India	Asia	n/d	n/d	n/d

Anexo 2: Descripción de los Servicios Sociales

Sector	País	Proyecto	Año	Actividades
EDU	Bangladesh	Educación No Formal	1996	Educación no formal para grupos vulnerables a través de ONGs y la administración local distrital
	El Salvador	Reforma Educ.	1998	Programa piloto de "Educación Inicial" (preparación escolar), educación no formal para niños de edad excedente
	India	DPEP de Utar Pradesh III	2000	Intervenciones específicas para grupos vulnerables (niños que trabajan, niños discapacitados, niñas)
	India	Bihar	2000	Actividades para niños discapacitados
	Indonesia	Desarrollo en Infancia temprana	1999	Nutrición infantil/desarrollo básico de salud y conocimientos mediante reuniones mensuales con madres e hijos, jardines de niños/preparación escolar para niños pobres, complementos alimentarios.
	Kenia	Desarrollo en Infancia Temprana	1997	Donativos comunitarios para asistir a los centros DIT administrados por la comunidad, sueldos, servicios de salud y nutrición, subsidios de cuotas, transición del jardín de niños a la escuela primaria. Los costos recurrentes serán financiados por las comunidades y las familias
	Laos	Proyecto de Fondo Social	2001	Seguridad alimentaria y DIT
	Mali	Gasto en el Sector Educativo	2000	Programas descentralizados con inclusión de Nutrición, adiestramiento de PTA/comité, alfabetización de adultos, DIT
	Nigeria	Proyecto de Educación Primaria	1999	Mejoramiento del acceso a la educación y la equidad mediante proyectos de autoayuda administrados por agencias comunitarias (incluidos los programas para que los niños de la calle vayan a la escuela)
	Panamá	Proyecto de Educación Primaria	2000	Programa de educación preescolar no formal
Yemen	Proyecto de Desarrollo Infantil	2000	Nutrición infantil, inmunización e intervenciones de salud materna mediante la descentralización de las responsabilidades de los ministerios de línea. Adiestramiento de maestras. Programa DIT piloto para niños desaventajados	
HNP	Argentina	Control de SIDA y ETS	1997	Actividades de prevención del SIDA a través de ONGs/sociedad civil, fondo de prevención para grupos vulnerables de alto riesgo; atención de hospicio para víctimas del SIDA. \$12.5 m para campañas CIE
	Argentina	Salud y Nutrición Maternal e Infantil	1997	Salud y nutrición maternal e infantil, salud reproductiva, construcción de capacidad municipal para proveer servicios sociales
	Argentina	Prevención de Drogas	1999	Enfoques participativos para la prevención de la drogadicción, financiamiento del plan municipal de prevención de drogas, selecciona jóvenes en riesgo de 10-30 años de edad
	Bangladesh	Nutrición Integrada	1999	Nutrición y concientización de base comunitaria: extiende los servicios de nutrición comunitarios a todo el país; utiliza ONGs para proveer servicios
	Camerún	Proyecto Multisectorial VIH/SIDA	2001	Fortalecimiento de la capacidad comunitaria para diseñar e implantar planes de acción para VIH/SIDA; énfasis en grupos vulnerables que incluyen trabajadoras sexuales, huérfanos, niños de la calle
	Colombia	Atención y Nutrición Infantil Comunitarias	1990	Adiestramiento de mujeres y trabajadores de servicios en nutrición y DIT

	Eritrea	Proyecto Integrado de Infancia Temprana	1999	Actividades DIT que incluyen la nutrición de base comunitaria, jardín de niños, movilización comunitaria. Énfasis en huérfanos: 32,000 de 560,000 niños seleccionados son huérfanos
	Ghana	Fondo de Reducción de la Pobreza de Base Comunitaria	1999	Seguridad de nutrición y alimentación; \$2.3 m para niños de la calle

HNP	India	Servicios Integrados de Desarrollo Infantil	1990	Reducción de la desnutrición infantil, empoderamiento comunitario, educación y concientización, formación de grupos de apoyo femenino, en dos provincias. Incluye \$9.9 m en CIE
	India	Nutrición Integrada en Tamil Nadu	1990	Programas de nutrición a nivel aldeano, educación comunitaria, formación de grupos femeniles
	India	Población/Barrios Miserables Urbanos	1992	Actividades no sanitarias que incluyen guarderías, actividades de bienestar, nutrición, adiestramiento en habilidades para mujeres adolescentes. Emplea trabajadores del bienestar de los barrios miserables; énfasis en las actividades CIE para aumentar la demanda
	India	2º Proyecto Nacional de HIV/SIDA	1999	Atención hogareña para víctimas del SIDA, campañas CIE/concientización, selección voluntaria y adiestramiento para trabajadores populares del SIDA
	Indonesia	Nutrición y Salud Comunitarias	1985	Elevar el nivel de la salud infantil y maternal mejorando la eficacia de las intervenciones comunitarias en salud y nutrición en cinco provincias
	Indonesia	2ª Nutrición y Salud Comunitarias	1990	Elevar el nivel de la salud infantil y maternal mejorando la eficacia de las intervenciones comunitarias en salud y nutrición en cinco provincias
	Indonesia	3ª Nutrición y Salud Comunitarias	1993	Elevar el nivel de la salud infantil y maternal mejorando la eficacia de las intervenciones comunitarias en salud y nutrición en cinco provincias
	Kenia	Enfermedades de Transmisión Sexual	1995	Atención hogareña proveída por organizaciones comunitarias para víctimas del SIDA; financiamiento para la innovación de ONGs en el tratamiento del SIDA
	Kenia	Salud reproductiva descentralizada y VIH/SIDA	2001	Prevención y concientización del SIDA, asistencia para la descentralización gubernamental de los responsables de actividades del SIDA
	Madagascar	Nutrición Comunitaria	1998	Nutrición, intervenciones de base escolar, monitoreo del crecimiento, CIE y movilización comunitaria, adiestramiento de trabajadores de la nutrición comunitaria
Mauritania	Nutrición LIL	1999	Intervenciones de nutrición, fortalecimiento de la comunidad, adiestramiento en alfabetismo	
HNP	Nicaragua	Sector de la salud	1998	Financiamiento competitivo de 12 centros femeniles (programa piloto)
	Filipinas	Proyecto de Desarrollo en la Infancia Temprana	1997	Provisión de servicio DIT
	Senegal	Proyecto de Nutrición Comunitaria	1995	Intervenciones en nutrición de base comunitaria
	Uganda	Programa para el Alivio de la Pobreza y de los Costos Sociales del Ajuste	1990	Ejecución de programas de asistencia para huérfanos y viudas a través de ONGs
	Uganda	Proyecto de Enfermedades de Transmisión Sexual	1994	Atención sanitaria hogareña para víctimas del SIDA a través de ONGs y OBCs
	Uganda	Nutrición/Desarrollo Infantil	1998	DIT proveído a través del fondo de innovación (propuestas del lado de la demanda para el bienestar de los niños)

SP	Argelia	Red de Seguridad Social	1996	
	Angola	Proyecto de Recuperación Social después del Conflicto	1998	Reanudación de la vida comunitaria normal en regiones después del conflicto mediante el fortalecimiento municipal; "estrategia de reintegración"
	Belice	Fondo de Inversión Social	1997	Adiestramiento a nivel aldeano y construcción de capacidad
	Benin	Fondo de Inversión Social	1998	Actividades de protección infantil
SP	Bolivia	Fondo de Emergencia Social	1986	vacunaciones, servicios para mujeres y niños de bajos ingresos, desayunos escolares/nutrición, instalaciones para atención diurna, financiamiento de gastos de operación escolares hasta por 18 meses
	Bolivia	Segundo Proyecto FES	1988	Nutrición, salud básica, centros de atención diurna, programas de almuerzos escolares, provisión de equipo escolar
	Bolivia	Fondo de Inversión Social	1990	Nutrición, salud básica, centros de atención diurna, programas de almuerzos escolares, provisión de equipo escolar
	Bolivia	Fondo de Inversión Social II	1993	Adiestramiento en salud para personal de clínicas, ONGs, organizaciones femeniles, nutrición, adiestramiento no formal con inclusión de niños de lento aprendizaje
	Burundi	Segundo Proyecto de Acción Social	1999	Desarrollo infantil temprano, complementos alimentarios, programas de alfabetización
	Camboya	Fondo Social	1995	Honorarios, equipo y material para programas de adiestramiento (por ejemplo, administración de pequeñas empresas, fortalecimiento de habilidades para discapacitados, viudas)
	Camboya	Fondo Social	1999	Honorarios, equipo y material para programas de adiestramiento (por ejemplo, administración de pequeñas empresas, fortalecimiento de habilidades para discapacitados, viudas)
	Colombia	Proyecto de Desarrollo Juvenil	1999	Programas juveniles, ayudar a los municipios a planear para tales servicios
	Djibouti	Proyecto de Reintegración de Ex combatientes	1999	Fondo para reintegración de soldados/ex combatientes, consejería, sensibilización, servicios para ex combatientes discapacitados
	Djibouti	Obras Públicas/Proyecto de Desarrollo Social	1999	Cifras aproximadas del servicio social (65 de 91 proyectos). Provisión de servicios sociales para comunidades pobres
	Ecuador	Fondo de Inversión Social (III)	1994	Atención médica preventiva, nutrición, apoyo educativo
	Egipto	Fondo de Desarrollo Social	1991	Atención médica básica y primaria, nutrición materna e infantil, alfabetismo, centros comunitarios
	Egipto	Fondo de Desarrollo Social	1996	Atención médica básica y primaria, nutrición materna e infantil, alfabetismo, centros comunitarios
	Egipto	Fondo de Desarrollo Social	1999	Participación de ONG y comunitaria, grupos vulnerables, atención médica, alfabetismo, etc.
	El Salvador	Fondo de Inversión Social	1990	Nutrición (contratación y financiamiento de 1800 facilitadores de la nutrición, planeación familiar/maternidad segura, monitoreo del crecimiento infantil, distribución piloto de cupones alimentarios)
	Ghana	Proyecto de Desarrollo Comunitario	1999	Programas de nutrición, iniciativas para niños de la calle
	Guatemala	Fondo de Inversión Social I	1992	Salud comunitaria, alimentación y educación. Trabajado con municipios y grupos comunitarios
	Honduras	Fondo de Inversión Social	1991	Nutrición
Honduras	Fondo de Inversión Social II	1992	Mujeres embarazadas y lactantes, nutrición, promotores de la salud, subsidios alimentarios para las escuelas	

	Honduras	Fondo de Inversión Social III	1995	Nutrición, adiestramiento de parteras, atención infantil/DIT, atención para ancianos/discapacitados, desarrollo comunitario para minorías étnicas
	Honduras	Fondo de Inversión Social IV	1999	Población indígena, niños de la calle, nutrición, alimentación escolar, atención para ancianos y discapacitados
	India	Desarrollo de Mujeres Rurales	1999	Servicios de reducción de la miseria femenina; fondos para aumentar el empoderamiento de las mujeres, servicio de mejoramiento de la calidad de la nutrición que incluye el establecimiento de guarderías y centros de nutrición. La cantidad no incluye 4.6 millones de dólares para CIE
SP, Multisectorial	Jamaica	Fondo de Inversión Social	1997	Guía de carreras/bolsa de trabajo, consejería, adiestramiento en habilidades para personas discapacitadas
SP	Latvia	Proyecto de Reforma de Bienestar	1997	Desarrollo piloto de servicios sociales de base comunitaria alternativos para instituciones (por ejemplo, atención hogareña, centros de atención diurna, centros de información sobre asistencia en efectivo/en especie). El municipio asume los costos recurrentes.
	Lituania	Proyecto de Política Social y Servicio Comunitario	1996	Desarrollo piloto de servicios sociales de base comunitaria alternativos para instituciones (por ejemplo, atención hogareña, centros de atención diurna, centros de información sobre asistencia en efectivo/en especie). El municipio asume los costos recurrentes. Gran hincapié en el adiestramiento de proveedores de servicios.
	Malawi	Fondo de Acción Social II	1998	"subproyectos patrocinados" para grupos vulnerables
	Moldova	Fondo de Inversión Social	1999	Servicios: jardines de niños, DIT, salud, educación. También desinstitutionalización. Todas las propuestas deben tener algún componente de "software" (por ejemplo, adiestramiento o servicio)
	Nicaragua	Fondo de Inversión Social	1993	Nutrición, vacunación, jardines de niños, concientización de la salud comunitaria, adiestramiento de profesores
	Panamá	Fondo Social de Emergencia	1997	Seguridad alimentaria, intervenciones de nutrición. Grupos desaventajados: menú negativo; luego decide la comunidad.
	Perú	Fondo de Inversión Social	1994	Promoción de la salud y prevención de la enfermedad, planeación familiar, nutrición, alfabetismo, VET, fortalecimiento de OBC
	Filipinas	Proyecto de Administración del Gasto Social	2000	Asistencia social para los grupos desaventajados, con inclusión de orfanatos, centros para personas discapacitadas, intervenciones especiales para los niños de la calle/víctimas de violación/otros
	Rumania	Proyecto de Reforma del Bienestar Infantil	1998	Desinstitutionalización; alternativas de atención diurna para las instituciones; iniciativas de niños de la calle; iniciativas de base comunitaria para el bienestar de los niños
	Rumania	Fondo de Desarrollo Social	1997	Servicios sociales para niños, ancianos, adolescentes y personas sin hogar desaventajadas
	Ruanda	Proyecto de Seguridad Alimentaria y Acción Social	1993	Reducir la inseguridad alimentaria crónica entre los grupos vulnerables (víctimas del SIDA, huérfanos y madres); intervenciones de nutrición
	Ruanda	Fondo de Reintegración y Desarrollo Comunitarios	1998	Servicios de reintegración para refugiados, incluyendo la alfabetización

Sector	País	Proyecto	Año	Actividades
PROTECCIÓN SOCIAL	Santa Lucía	Fondo de Reducción de la Pobreza	1999	Programas de acción social no especificados
	Sierra Leona	Proyecto de Reintegración y Rehabilitación Comunitaria	2000	Apoyo a ex combatientes y sus comunidades para ayudar a su reasentamiento; financiamiento para servicios sociales de base comunitaria impulsados por la demanda
	Tajikistán	Fondo de Inversión Social	1997	Programa de apoyo a familias encabezadas por una mujer
	Tanzania	Proyecto de Fondo de Acción Social	2001	Grupos vulnerables, énfasis en el SIDA, trabaja con ONGs y comunidades
	Tailandia	Fondo de Inversión Social	1998	Parte de un proyecto más amplio por valor de 653.4 millones de dólares. Asignación de grupos vulnerables: "bienestar comunitario inmediato para los necesitados a través de redes de organización comunitaria" (según la literatura del fondo social)
	Ribera Occidental y Gaza	Proyecto de ONG Palestina	1998	Construcción de capacidad de ONG; sostener y mejorar la provisión de servicios mediante donativos en bloque a las ONGs que luego distribuyen a proyectos más pequeños
	Yemen	Fondo de Desarrollo Social	1997	Clases de alfabetización, actividades de educación sanitaria, programas para mejorar las condiciones de vida de las mujeres y los jóvenes en centros de detención, actividades de los discapacitados
	Zambia	Proyecto de Recuperación Social	1991	Nutrición, programas de atención infantil comunitaria, alimentación complementaria; también provee "ítems consumibles" que se usarán en otros sectores
	Zambia	Segundo Proyecto de Recuperación Social	1995	Alfabetización, adiestramiento en habilidades juveniles, orfanatos
AGRICULTURA	Benin	Proyecto Piloto de Apoyo Rural en la Región de Borgou	1998	Programas de alfabetización, VET y otros servicios si son demandados por grupos aldeanos
	Egipto	Proyecto de Desarrollo Rural Sohag	1997	Programa de Desarrollo Aldeano que financia servicios sociales con inclusión de proyectos de alfabetización, centros juveniles y clubes femeninos
	Guinea	Proyecto de Apoyo a Comunidades Aldeanas	1999	Mayor acceso de la población rural a servicios a través del Fondo de Inversión Local
	India	Proyecto de Pobreza del Distrito de Madhya Pradesh	2000	OBCs autodependientes y autoadministrados, servicios mejorados por organizaciones privadas y públicas
	India	Proyecto de Iniciativas de Pobreza del Distrito de Andhra Pradesh	2000	Fondo de Inversión Comunitaria que financiaría (entre otras cosas) el mejor acceso a los servicios sociales para los pobres. Apoyo educativo para niñas trabajadoras, deserciones femeninas.
ESSD	Mali	Agencia de Desarrollo Social	1997	Porciones de componentes de salud y educación destinados a servicios sociales
	India	Proyecto de Desarrollo y Empoderamiento de Mujeres Rurales	1997	Diversos servicios que incluyen iniciativas contra la miseria
ESSD	Senegal	Fondo de Inversión Social	2001	Nutrición
MULTISECTORIAL	Haití	Fondo de Inversión Social	1990	Énfasis en provisión de servicios sociales por ONGs. Nutrición, atención sanitaria primaria, provee equipo para escuelas

Anexo 3: Proyecto de Provisión de Servicio Social de Albania Forma de Evaluación Social

Criterios de Evaluación Social del Proyecto

Tome nota: El Evaluador de Campo deberá plantear a cada agencia solicitante todas las preguntas listadas más abajo, grabando las respuestas de las agencias solicitantes en lo tocante a cada uno de los indicadores con una marca de (S) sí o (N) no según que la agencia solicitante satisfaga el indicador o pueda proveer evidencia que confirme que satisface el indicador. Toda evidencia documental adicional deberá anexarse a la forma completada. Podrán añadirse observaciones en el espacio proveído al final de cada pregunta para ayudar a aclarar o expandir la información proveída por la agencia solicitante.

2.4.1 Número/Tipo de beneficiarios

¿Cuántas personas se benefician directamente del servicio? (usuarios del servicio)

2.4.2. Integración

¿Cómo asegura el servicio propuesto que se mantengan las conexiones existentes entre los usuarios del servicio y se creen conexiones nuevas?

Indicadores que se pueden buscar:

- Involucramiento de parientes y amigos

S / N

- El personal reconoce el valor de la contribución hecha por parientes y amigos

S / N

- Se estimulan las redes sociales

S / N

- Se recurre a parientes, amigos y voluntarios para asegurar el mantenimiento de las redes sociales

S / N

- Se dispone de arreglos de difusión para las personas que tienen dificultades de comunicación

S / N

- Una declaración clara de la política sobre el mantenimiento de conexiones y relaciones

S / N

(Favor de describir)

¿Cómo se propone el servicio atender las necesidades de la atención individual y apoyar a los usuarios del servicio? Indicadores que se pueden buscar:

- Se trata con respeto a los usuarios del servicio
S / N
 - Se trata como individuos a los usuarios del servicio
S / N
 - Se trata con igualdad a los usuarios del servicio
S / N
 - Se revisan y planean regularmente las necesidades individuales por la vía de un plan de atención
S / N
 - Se emplean planes de atención para determinar la provisión individual del servicio
S / N
 - En el plan de atención se reflejan los deseos personales de la gente
S / N
 - Los planes de atención cambian en respuesta a nuevas necesidades
S / N
 - Los servicios están diseñados para satisfacer las necesidades de usuarios del servicio individuales
S / N
 - Las relaciones entre los usuarios del servicio y el personal son respetuosas y amistosas
S / N
 - Los usuarios del servicio tienen una vida social plena en la que desempeñan un papel valorado
S / N
- (Describe por favor)*
-
-

2.4.3. Participación comunitaria

¿Se ha consultado a la comunidad local acerca del diseño del servicio propuesto?

Indicadores que se pueden buscar

- Se celebran y graban reuniones regulares con la ONG y la comunidad local
S / N
- Los residentes locales están conscientes de los planes, las propuestas y los cambios futuros
S / N

- Los residentes locales están contentos con el nivel de la información disponible

S / N

- Se dispone de medidas prácticas para asegurar un diálogo continuo

S / N

(Por favor describa)

¿Los usuarios de servicios han sido incluidos/involucrados en la decisión de crear el servicio?

Indicadores que se pueden buscar:

- Durante las consultas se provee ayuda para facilitar el involucramiento de los usuarios del servicio

S / N

- Los usuarios del servicio están conscientes de los planes, las propuestas y los cambios futuros

S / N

- Los usuarios del servicio están contentos con el nivel de la información disponible

S / N

(Por favor describa)

2.4.4. Beneficiarios indirectos

¿Quién más se beneficia del servicio, por ejemplo familiares, cuidadores, comunidad local, etc?

Indicadores que se pueden buscar:

- Parientes y amigos se involucran en las decisiones acerca de los servicios

S / N

- Los parientes se sienten involucrados y apoyados

S / N

- La comunidad local expresa beneficios directos e indirectos a través del proyecto

S / N

- El personal está consciente de la contribución que hacen los parientes, los amigos y la comunidad local a la calidad de vida de los usuarios del servicio

S / N

(Por favor describa)

Anexo 4: Extractos del Fondo Social de Malawi

Manual de Ejecución del Componente de Subproyectos Patrocinados

Antecedentes y Justificación

El Fondo de Acción Social de Malawi (MASAF) es un Proyecto que trata de contribuir a la reducción de la pobreza mediante la provisión de recursos adicionales para proyectos de desarrollo al nivel comunitario. Básicamente, el principio de MASAF es el de responder a los proyectos de base comunitaria impulsados por la demanda cuando se espera que las comunidades mismas ejerzan el control. Este proceso trata de empoderar a la comunidad mediante la delegación de autoridad y el financiamiento directo.

.... Se ha observado que ciertos grupos desaventajados y vulnerables tales como los huérfanos, los niños de la calle, las personas infectadas y afectadas por VIH/SIDA, los ancianos y las personas con discapacidades no se han beneficiado sustancialmente del financiamiento de MASAF por lo que toca a sus necesidades específicas. La demanda de asistencia de estos grupos se ha captado de las solicitudes recibidas de instituciones que tratan con grupos marginados y por la deficiencia del diseño original de MASAF que no podía permitir que tales grupos accedieran directamente al financiamiento, dada su incapacidad para satisfacer el requerimiento de capacidad organizacional de impulso propio.

En vista de esta deficiencia, se ha formulado un Componente de Subproyecto Patrocinado (SSP) que seleccionará a los grupos desaventajados y vulnerables a través de Agencias Patrocinadoras (SAs) intermediarias que se escogerán de acuerdo con ciertos criterios. Estas instituciones serán organizaciones no gubernamentales voluntarias, no lucrativas.

Principios del Diseño

El principio de diseño de este componente se basa en una fuerte orientación comunitaria de la SA que se caracterizará en los aspectos siguientes:

- a) que la SA tiene capacidad y está sirviendo ya a un grupo marginado particular de la comunidad;
- b) que la SA demostrará su aceptabilidad por la sanción de la comunidad o por la necesidad del grupo al que sirve
- c) que debe haber una responsabilidad compartida y rendición de cuentas entre la comunidad y la SA por lo que toca a la recaudación de la contribución de la comunidad y a la contabilidad de los recursos financieros;

- d) que el tipo de actividades ejecutadas debe ser manejable y las tecnologías deben ser apropiadas y amables con el usuario;
- e) que los subproyectos sean sensibles al género y al ambiente

Meta y Objetivos

La meta del componente SSP consiste en asegurar que los grupos marginados y vulnerables tengan acceso a los fondos de MASAF y se integren a la corriente principal socioeconómica como una contribución más a la estrategia de alivio de la pobreza.

Los objetivos del componente SSP serán:

- ✍ proveer donativos financieros y recursos técnicos para programas dirigidos a los grupos marginados, financiando las iniciativas patrocinadas por agencias que ya estén trabajando con estos grupos.
- ✍ apoyar las actividades de redes entre Organizaciones No Gubernamentales (ONGs), las organizaciones de base comunitaria y otros actores fundamentales en este campo, a fin de intercambiar información para la difusión de la política y la coordinación de programas a nivel nacional.

Grupo Seleccionado

El grupo seleccionado es el de los grupos desaventajados y vulnerables que carecen de la capacidad para movilizarse por sí solos y solicitan recursos para los propósitos del desarrollo. Estos grupos son: huérfanos, niños de la calle, personas infectadas y afectadas por VIH/SIDA, los ancianos y las personas con discapacidades.

Estrategia de Ejecución

El principio de MASAF en el trabajo de desarrollo es el empoderamiento de la comunidad mediante la autoridad delegada y el financiamiento directo. Tal empoderamiento aumenta la participación y asegura que las decisiones tendrán beneficios más amplios, lo que asegurará a su vez el desarrollo sustentable.

Las instituciones que deberán considerarse para el financiamiento bajo el Componente SSP serán aquellas que tengan actividades de base ancha o que cuenten con el potencial para desarrollar tal actividad de programa de base amplia. Este enfoque asegurará que la SA aplique un programa de fortalecimiento de la capacidad para los beneficiarios, de modo que al finalizar el proyecto sean los beneficiarios autodependientes.

Criterios de Elegibilidad

Para que una organización sea elegible para financiamiento bajo el Componente SSP, deberá declarar su estatus. A fin de cumplir con este requerimiento, deberán satisfacerse las condiciones siguientes:

- a) Estatus legal. El intermediario será una organización no gubernamental no lucrativa registrada.
- b) Experiencia: La organización tendrá un mínimo de dos años de experiencia en el campo relevante.
- c) Lazos comunitarios: La organización deberá poder demostrar su trabajo previo en la comunidad.
- d) Estructura de administración sana: La organización deberá demostrar que tiene una estructura de administración sana, contando por lo menos con tres miembros profesionales permanentes y un directorio activo.
- e) Transparencia y rendición de cuentas: La organización deberá ser capaz de presentar estados financieros auditados para los dos últimos años y referencias de donantes cuando sea aplicable.
- f) Capacidad institucional. La organización deberá poder demostrar la capacidad institucional necesaria para ejecutar proyectos y para utilizar eficazmente el financiamiento.

Criterios de Elegibilidad del Subproyecto

Los criterios de elegibilidad del subproyecto incluirán los siguientes:

- ✍ Reflejar una necesidad identificada como una prioridad para grupos marginados;
- ✍ Beneficiar directamente a los grupos marginados;
- ✍ Incluir un componente de fortalecimiento de la capacidad para los beneficiarios;
- ✍ Ocuparse de una necesidad de la comunidad que no haya sido satisfecha por otras agencias financiadoras;
- ✍ El calendario para la ejecución del proyecto no debe exceder de un período de 12 meses;
- ✍ mostrar que los costos recurrentes serán cubiertos por la SA;
- ✍ Determinación de la propiedad del activo entre la SA y la comunidad antes de que se someta el proyecto en el caso de proyectos de infraestructura;

- ✍ Demostrar que habrá una participación activa del grupo seleccionado y/o la comunidad beneficiaria; y
- ✍ Contribución por adelantado de la SA, de por lo menos 20 por ciento para proyectos de infraestructura. Para otro tipo de proyectos, se aplicará un conjunto de criterios cualitativos tales como el compromiso, la movilización, el nivel de la disposición, el tiempo y la consulta.

Anexo 5: Sugerencias para la Determinación de los Costos del Proyecto Centros de Desarrollo Infantil Temprano⁴⁰

Determinación de los Costos

Los costos de los programas de desarrollo infantil temprano pueden dividirse entre las necesidades siguientes:

Sitio. En algunos estudios se ha estimado que los programas basados en un centro cuestan hasta cinco veces más que los programas preescolares en casas privadas, aunque se rembolsen costos mínimos de mejoramiento de la casa. Cualquier casa que pueda proveer un espacio seguro, instalaciones sanitarias mínimas y una cocina, será suficiente.

De acuerdo con un estudio reciente de seis países en vías de desarrollo (Wilson 1995, véase la bibliografía), sólo en Mauricio satisficieron las normas gubernamentales la mayoría de las instalaciones de atención médica (es decir, tenían instalaciones de baños adecuados, cumplían con las regulaciones de incendio y seguridad, y tenían áreas de juego internas y externas adecuadas). En los seis países, las normas eran más bajas cuando se usaban los sitios para varios propósitos. En Colombia, el 70 por ciento de los sitios carecía por lo menos de un requerimiento de sitio básico (electricidad, excusado inglés, piso de madera o de concreto, y una sala de atención infantil de por lo menos 20 metros cuadrados, y se juzgó que más de la mitad de esos sitios eran "miserables" (carentes por lo menos en dos áreas). Por lo tanto, El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar está apoyando la creación de centros municipales que puedan albergar varios grupos de madres y niños comunitarios. En la India, aunque se supone que las comunidades proveen un sitio adecuado para un centro preescolar (construyéndolo o adaptando un edificio ya existente), menos de un cuarto de los jardines de niños que están operando ahora tiene instalaciones de drenaje adecuadas, y el 39 por ciento está alojado en estructuras semipermanentes.

Equipo (balanzas pesadoras, juguetes, materiales informales para jugar, equipo audiovisual y musical). Aunque las necesidades de equipo variarán de un programa a otro, pueden hacerse ahorros considerables cuando los padres aprenden a adaptar los objetos ordinarios y a hacer juguetes educativos con materiales encontrados en el ambiente natural de los niños.

Abastos alimenticios. Los alimentos constituyen el insumo más costoso en un programa de desarrollo infantil temprano, ya que pueden ascender hasta el 40 por ciento de los costos del programa. Los alimentos son proveídos a menudo por el Gobierno a través del ministerio de agricultura, o bien los proveen donantes internacionales tales como el Programa Mundial de Alimentos. Aunque los costos pueden reducirse involucrando a la comunidad en la provisión de alimentos, por lo general resulta logísticamente difícil asegurar una entrega puntual y un abasto sostenible de complementos alimentarios. Por lo tanto, las operaciones alimentarias cooperativas requieren una supervisión estricta.

Personal (adiestramiento y sueldos). Los cuidadores de niños muy jóvenes pueden ser profesores o trabajadores de la atención diurna, adiestrados o no, así como madres u otras mujeres de la comunidad. Algunos cuidadores reciben sueldos, otros son considerados voluntarios y reciben pequeños honorarios. Pero a los voluntarios no se les pueden exigir niveles tan altos como a los empleados, y muchos de ellos --insatisfechos con su posición-- demandan sueldos.

Supervisión. Se requiere la supervisión continua para que un programa sea eficaz. El costo de la supervisión debe incluirse en las operaciones.

Evaluación. Además de monitorear la ejecución del programa, todo proyecto debe incluir en su diseño una evaluación del impacto del programa.

Los Gobiernos pueden frenar los costos seleccionando los servicios estrictamente para que lleguen sólo a los más necesitados. Algunos de ellos han instituido medidas de repartición del costo, han pagado honorarios a cuidadores "voluntarios" en lugar de contratarlos como personal regular con prestaciones y sueldos, y han alentado la atención en el hogar antes que en un centro. Sin embargo, estas medidas no han podido en general disminuir los costos tanto como se esperaba, y en algunos casos han comprometido la calidad del programa.

Financiamiento del programa

La mayoría de los gobiernos financian las intervenciones de atención infantil temprana con sus recaudaciones generales. El monto de los fondos públicos pagados por los servicios de atención infantil es indicativo de la importancia de estos servicios para el Estado, así como la porción de los pagos privados refleja su importancia para las familias.

Financiamiento Público y Compartido. Muchos países en vías de desarrollo subsidian fuertemente a los servicios mejorados de atención infantil para asegurarse de que estén disponibles para las familias pobres que ya gastan todo su ingreso en alimentos, vivienda y transportación. El Gobierno de Colombia, por ejemplo, financia el 85% de los costos de su programa de Hogares Comunitarios de Bienestar primordialmente con un impuesto a las nóminas fijado en 2% en 1974 y aumentado a 3% en 1988.

La mayoría de los gobiernos nacionales comparten el costo de las intervenciones de atención infantil temprana con los gobiernos subnacionales y los beneficiarios del programa. Por ejemplo, el Gobierno central de Kenia financia el adiestramiento de cuidadores, mientras que las autoridades locales proveen y mantienen sitios del programa preescolar.

El Gobierno nacional de la India paga por todo, excepto por la alimentación complementaria que financian los estados. En un movimiento audaz e insólito, el gobernador de Santa Catarina, en Brasil, asumió la responsabilidad total de los programas de centros infantiles y combinó las contribuciones que había solicitado de cada departamento del Gobierno estatal para establecer un presupuesto intersectorial de ayuda a los niños.

Generalmente, los padres pagan sueldos a los cuidadores. Los padres colombianos pagan la mitad de los honorarios de los cuidadores y las contribuciones al seguro social. Pero el Gobierno de Colombia financia también un programa de préstamos que ayuda a las madres operadoras de Hogares Comunitarios (guarderías) a mejorar sus casas. Hasta hace poco tiempo, las asociaciones de padres eran responsables del pago de estos préstamos, pero en vista de las altas tasas de impagos, el Gobierno ha introducido una política que hace responsables del pago a las madres de la comunidad que operan los programas preescolares si abandonan el programa.

Cuotas de usuarios. Varios países han instituido cuotas de usuario para financiar por lo menos una parte de sus intervenciones de atención a la infancia temprana. Por ejemplo, se espera que los padres que participan en el proyecto de atención y nutrición comunitaria infantil de Colombia contribuyan en una escala descendente de acuerdo con el ingreso familiar. En el proyecto de desarrollo infantil integrado de Bolivia, los padres pagan una cuota mensual fija equivalente a 2.50 dólares (precios de 1993) por el primer hijo, y una cuota decreciente por cada hijo adicional inscrito.

Programas de financiamiento innovadores. Tailandia ha elaborado un programa de financiamiento en el que los préstamos, que se pagan a los fondos de préstamos de la aldea, (financiados por el Fondo Infantil Cristiano), se canalizan hacia un fondo de capital que apoya continuamente a los programas de desarrollo infantil temprano en la comunidad.

En Mauricio, el Gobierno creó el Fondo de Bienestar de la Zona de Procesamiento de Exportaciones (ZPE) como una concesión para los trabajadores de la zona que constituyen el 20% de la fuerza de trabajo del país pero no se benefician de las regulaciones laborales más ventajosas que se aplican fuera de la zona. Creado para financiar los servicios sociales de los trabajadores de la zona y de sus hijos, el fondo obtiene sus ingresos de un arreglo tripartita de pagos mensuales del Estado, los empleados y los empleadores. El Fondo de Servicio Social de ZPE otorga donativos de iniciación y de operación a las ONGs para que creen y operen centros de atención diurna, y subsidia las cuotas preescolares de los hijos de ZPE. Bajo este sistema de financiamiento tripartita, el Gobierno nacional aporta cerca del 10% de los ingresos del fondo de servicio social de ZPE.

Anexo 6: Bibliografía

Abreu, A. "Eligibility criteria for NGOs projects working with high-risk ", nota inédita, 4 de abril de 2000.

Aiyar y otros, "Decentralization: A New Strategy for Development", en Agriculture and Natural Resources Department Dissemination Notes, Número 1, agosto de 1995.

Albania Community Works Program, Documento de Evaluación de Proyectos, diciembre de 1998.

Manual de Procedimientos del Fondo de Desarrollo de Albania, Borrador, julio de 1998.

Proyecto de Desarrollo Rural de Albania, Reporte de Evaluación del Personal, enero de 1995.

Proyecto Piloto de Obras Urbanas y Microempresas de Albania, Reporte de Evaluación del Personal, junio de 1995.

Proyecto de Apoyo a la Red de Seguridad Social de Argelia, Reporte de Evaluación del Personal, marzo de 1996.

Alkire, S., y otros, "Community- Driven Development", en Poverty Reduction Strategy Paper Toolkit (borrador), (Washington, DC: Banco Mundial, 2001).

Segundo Proyecto de Fondo de Acción Social de Angola (FAS II), Documento de Evaluación de Proyecto, mayo de 2000.

Memorias de la Misión de Supervisión del Programa de Acción Social de Angola, documentos internos del Banco, marzo y diciembre de 1999.

Paquete de Documentos del Concepto de Proyecto Final del Fondo de Acción Social de Angola, memo interno del Banco, agosto de 1998.

Proyecto de Fondo Social de Angola, Reporte de Evaluación del Personal, noviembre de 1995.

Proyecto de Protección Social de Argentina, Reporte de Evaluación del Personal, octubre de 1995.

Proyecto de Protección Social de Argentina, Programa Trabajar III, Manual Operativo.

Proyecto de Protección Social de Argentina, María Claudia Vásquez, Evaluación ExPost de los Programas Financiados por el Programa Trabajar II, abril de 1998.

Argentina, Proyecto de Protección Social, Manual de Monitoreo y Manual del Supervisor, marzo de 1997.

Fondo de Inversión Social de Armenia, Reporte a la Oficina y Memorial de la Misión de Identificación del Fondo de Inversión Social de Armenia, memo interno del Banco, julio de 1994.

Fondo de Inversión Social de Armenia, Reporte de Evaluación del Personal, octubre de 1995.

- Fondo de Inversión Social de Armenia, Manual Operativo, febrero de 1997.
- Fondo de Inversión Social de Armenia II, Documento de Evaluación del Proyecto, abril de 2000
- Fondo de Inversión Social de Armenia II, Análisis de Eficacacia de Costo, elaborado por Babken Babajanian, septiembre de 1999.
- Proyecto del Fondo de Rehabilitación Socioeconómica de Armenia, minutas de la Reunión de Revisión de IEPS, mayo de 1994.
- Barrientos, J. "A Brief Note on the Children Social Fund", documento de apoyo para la Semana de Desarrollo Humano 1999, marzo de 1999.
- _____, Coordinating Poverty Alleviation Programs with Regional and Local Governments: The Experience of the Chilean Social Funds (FOSIS), Ensayo para Discusión de Protección Social del Banco Mundial No. 9933, diciembre de 1999.
- Proyecto del Programa de Inversión Social de Bangladesh, Documento de Información del Proyecto, septiembre de 1997.
- Barker, G., y Miguel Fontes, "Review and Analysis of International Experience with Programs Targeted on At-Risk Youth", Serie de Ensayos LASHC del Banco Mundial No. 5, julio de 1996.
- Fondo de Inversión Social de Belice, Memoria de la Misión de Revisión de Medio Término, mayo-junio de 2000.
- Fondo de Inversión Social de Belice, Documento de Evaluación de Proyecto, febrero de 1997.
- Benin Agence de Financement des Initiatives de Base (AGeFIB), Manuel de Procedures, octubre de 1998.
- Fondo de Inversión Social de Benin, Documento de Evaluación de Proyecto, abril de 1998.
- Bigio, A., Comp. Social Funds and Reaching the Poor: Experiences and Future Directions (Washington, DC: Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, 1998).
- Fondo de Emergencia Social de Bolivia: Reporte de Evaluación del Personal, 1987.
- Fondo de Emergencia Social de Bolivia: Reporte de Auditoría del Desempeño del Proyecto No. 8449 (Crédito 1829-BO), marzo de 1990.
- Segundo Fondo de Emergencia Social de Bolivia: Reporte de Evaluación del Personal, 1988.

- Segundo Fondo de Emergencia Social de Bolivia: Reporte de Terminación del Proyecto, 1992.
- Fondo de Inversión Social de Bolivia, Reporte de Evaluación del Personal, 1990.
- Fondo de Inversión Social de Bolivia, Reporte de Terminación de la Ejecución, 1996.
- Segundo Fondo de Inversión Social de Bolivia, Reporte de Evaluación del Personal, 1993.
- Bolivia's Answer to Poverty, Economic Crisis, and Adjustment: The Emergency Social Fund. Steen Jorgensen, Margaret Grosh y Mark Schachter, comps., Banco Mundial, Serie de Estudios Regionales y Sectoriales, 1992.
- Anexo Técnico del Programa de Obras Públicas de Emergencia y Empleo de Bosnia-Herzegovina, 1996
- Documento de Evaluación de Proyecto del Fondo de Iniciativas Regionales de Bulgaria, 1998.
- Reporte de Evaluación del Personal del Proyecto de Acción Social de Burundi, 1993.
- Cabrera, C. La Percepción de los Beneficiarios de los Proyectos Fopar, Volúmenes 1 y 2, abril de 1998.
- Campbell, T., The Quiet Revolution: The Rise of Political Participation and Leading Cities with Decentralization in Latin America and the Caribbean (Washington, DC: Banco Mundial, 2000).
- Cavero Uriona, J. "Guide for Task Teams on Procurement Procedures Used in Social Funds", Borrador, enero de 2001.
- Chambers, R., y James Blackburn, "The Power of Participation: PARA and Policy", en IDS Policy Briefing, Issue # 7, Verano de 1996.
- Ciardi, P., y Laura Frigenti, "Social Funds in SSA Beyond the Year 2000: Second Phase of the Regional Study on Social Funds Issues Paper", Borrador de documento interno del Banco Mundial, enero 20 de 1999.

Da Cunha, V., y Junho Pena, "The Limits and Merits of Participation", Ensayo de Trabajo de Investigación de Políticas No. 1838, Banco Mundial, octubre de 1997.

Delivering Social Assistance Programs through SIFs: The Panama FES'ss *Grupos Vulnerables* and School Feeding Programs (Kathy Lindert, Líder de Equipo de Tarea)

De Silva, S., "NGO Involvement in Social Funds", adendo a reporte a la Oficina, abril de 1998.

_____, Comunicaciones Internas, septiembre de 1999 y octubre de 2000

_____, "Social Funds and Social Inclusion: Jamaica Social Investment Fund", Ensayo, Protección Social en América Latina; Estrategias para el Fortalecimiento de las Políticas, junio de 1999.

_____, Evaluación de la Red de Seguridad Social: Una Caja de Herramientas para América Latina y el Caribe, Borrador, Mimeografiado del Banco Mundial, enero de 2001.

Dudzik, P., y Dinah McLeod, "Including the Most Vulnerable: Social Funds and People with Disabilities", Ensayo de Discusión de la Protección Social del Banco Mundial No. 23, septiembre de 2000.

Gobierno de Egipto, Fondo Social para el Desarrollo, Reporte Anual, 1996.

Reporte de Desarrollo Ambientalmente Sustentable, Banco Mundial, The World Bank Participation Sourcebook Washington, DC: Banco Mundial, 1996).

Fondo Etíope de Rehabilitación y Desarrollo Social, Manual Operativo, 1996.

Filmer, D., y Lant Pritchett, "Child Mortality and Public Spending on Health: How Much Does Money Matter?" Ensayo de Trabajo de Investigación de las Políticas del Banco Mundial 1864, diciembre de 1997.

Fiszbein, A., y otros, Colombia Local Government Capacity: Beyond Technical Assistance, Reporte del Banco Mundial No. 14085-CO, 7 de julio de 1995.

Frigenti, L., y Alberto Harth. Local Solutions to Regional Problems: The Growth of Social Funds and Public Works and Employment Projects in Sub-Saharan Africa (Washington, DC: Banco Mundial, 1998).

Furnée, C., y Zane Loza, "Latvian Welfare Reform Evaluation of the Social Assistance Pilot Project in Kandava (Component 3c), Report Phase 2", borrador, Documento Interno del Banco Mundial, diciembre de 2000.

Proyecto de Reducción de la Pobreza de Base Comunitaria de Ghana, Borrador de Manual Operativo, Componente de Niños de la Calle, 1999.

Proyecto de Reducción de la Pobreza de Base Comunitaria de Ghana, Misión de Evaluación y Negociación, Reporte a la Oficina, 21 de abril de 1999.

Proyecto de Reducción de la Pobreza de Base Comunitaria de Ghana, Solicitud de Consulta del Director de Nutrición para la Elaboración de un Proyecto de Seguridad de Nutrición y Alimentos de Base Comunitaria (documento), agosto de 1998.

Asociación de Organizaciones Voluntarias Privadas de Ghana, NGO Views and Contribution to the Ghana Country Assistance Strategy (CAS) Process, 1997.

Comisión Nacional de Planeación del Desarrollo de Ghana, Manual Operativo del Fondo de Inversión Social, 1998.

Glaessner, P., y otros, "Poverty Alleviation and Social Investment Funds: The Latin American Experience", Ensayo de Discusión del Banco Mundial No. 261, septiembre de 1994.

Gomart, E., Evaluación Social de los Más Pobres de los Pobres en Armenia, marzo de 1998.

Goodman, M., y otros, Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role (Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, 1994).

Goettestam, R., "Money Follows the Client", nota inédita, 9 de mayo de 1999.

Gueye, M., y otros, "AGETIP du point de vue des bénéficiaires", Reporte OED del Banco Mundial, julio de 1996.

Gunaratna, S. Ensayo en borrador sobre gastos corrientes, documento interno del Banco Mundial, marzo de 2001.

Haiti Fonds d'Assistance Economique et Sociale, Evaluation ExPost de Projets de FAES (Reporte Final), 1998.

Harrell, A., "Evaluating Programs for Vulnerable Children and Youth", Serie de Ensayos LASHC del Banco Mundial No. 3, julio de 1996.

Heller, P., "The Underfinancing of Recurrent Development Costs", en Finance and Development, vol. 16 (1), 1979.

Humplick, F., "Fiscal Decentralization in Developing Countries: Innovative Approaches to Decentralized Infrastructure Finance", ensayo presentado en el Seminario de Descentralización Fiscal en los Países en Vías de Desarrollo, mayo 6-7 de 1997.

Información sobre la Actividad del Fondo de Inversión Social de Tajikistán sobre la Ejecución del Proyecto Piloto de Alivio de la Pobreza al 20 de junio de 2000 (Maniza Naqvi, Líder de Equipo de Tarea).

Informe Final del Estudio de Evaluación de Impacto del Fondo de Inversión Social de Guatemala, 1998.

Jack, W. "The Design and Appraisal of Social Investment Funds", inédito, marzo de 1999.

_____, "Social Investment Funds: An Organizational Approach to Improved Development Assistance", mimeografiado del Banco Mundial, enero de 2000.

_____, "Social Thinking: The JSIF Experience with Development Projects", Presentación a la Semana de Desarrollo Humano del Banco Mundial, marzo de 1999.

Jorgensen, S., y Maryam Salim, Escuchando a los Clientes; El Caso del Banco Mundial en Zambia (Borrador), enero 4 de 1996.

_____, Fondo de Inversión Social de Jamaica, Presentación, Semana del Desarrollo Humano 1999.

Kammergaard, J. "Causalities between Social Capital and Social Funds", Ensayo para Discusión de la Protección Social del Banco Mundial, marzo de 1999.

Kiorboe, E. Reporte del Fondo de Inversión Social de Belice sobre la Misión de Evaluación de Necesidades de los Beneficiarios, agosto de 2000.

Macrae, J. "Community-Based Organizations and Vulnerable Groups: The Experience of Pazapa NGO in Haiti", presentación, 15 de marzo de 2001.

Memorando de la Misión de Revisión de Medio Término del Proyecto de Acción Social de Malawi, febrero 7 a marzo 7 de 1997.

Evaluación de Beneficiarios del Fondo de Acción Social de Malawi, 1997.

Manasan, R. "Local Government Financing of Social Service Sectors in a Decentralized Regime: Special Focus on Provincial Governments in 1993 and 1994", inédito, agosto de 1996.

Marek, T. Comunicación interna, noviembre de 1999.

Marek, T., y otros, "Successful Contracting of Prevention Services: Fighting Malnutrition in Senegal and Madagascar", en Health Policy and Planning 14(4): 382: 398, Oxford University Press, 1999.

Unidad de Administración de MASAF, Manual de Ejecución del Componente de Subproyectos Patrocinados del Fondo de Acción Social de Malawi, 26 de mayo de 1998.

Agencia para el Desarrollo Social de Mali, Un Breve Perfil, fecha desconocida.

McGuire, J. "AIN - C Atención Integral a la Niñez Comunitaria: Improving Health at the Community Level", Borrador, Documento Interno del Banco Mundial, 2000.

Milimo, J., Comp. Evaluación de Beneficiarios IV: Un Reporte Elaborado para el Proyecto de Recuperación Social por el Grupo de Evaluación de la Participación, Zambia, 1997.

Mitri, N. "Best Practices among Responses to Domestic Violence in Maharashtra and Madhya Pradesh", en Domestic Violence in India: A Summary Report of Three Studies (Washington, DC: Centro Internacional para la Investigación sobre las Mujeres, septiembre de 1999).

Nakabutara, A., y Orjitt Bumroongsakilsawat, "The Second Investment Fund, Thailand", Ensayo de presentación y apoyo para la Segunda Conferencia Internacional sobre Fondos Sociales, junio 5--7, 2000.

Narayan, D. "Designing Community Based Development", Nota de Difusión del Departamento Ambiental del Banco Mundial Número 17, 1995.

_____, y Rajiv Kochar, "ENVSP Review of Local and Community Driven Development Projects", Nota de Difusión del Departamento Ambiental del Banco Mundial Número 58, 1997

_____, y Patti Petesch, "Elements of Successful Social Funds: The Role of Participation, Local Organizational Capacity and Demand Orientation, Resource Guide for Trainers", mimeografiado del Banco Mundial, 1998.

- "NGO Participation on Boards of Social Investment Funds May Improve After NGOs Gain Seat on SIF Board in Jamaica", artículo de prensa, InterAction, 19 de enero de 1998.
- _____, "The Palestinian NGO Project: A Case Study of NGOs Role in Poverty Alleviation", Presentado en la Reunión Anual de la Semana de Desarrollo Humano del Banco Mundial, marzo de 1999.
- Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial, "Social Funds: A Review of World Bank Experience", Borrador, 2001.
- Owen, D., y Julie Van Domelen, "Getting an Earful: A Review of Beneficiary Assessments of Social Funds", Ensayo para Discusión de la Protección Social del Banco Mundial No. 9816, diciembre de 1998.
- Patino, F. Informe Final Conclusiones y Recomendaciones de la Fiscalía en Salud, Fondo Social de Emergencia, 1990.
- Pérez De Castillo, C. "Economic Analysis of Social Investment Fund Projects", Documento Interno del Banco Mundial, 23 de abril de 1998.
- Popov, S., y Shalva Kokochashvili, "Experience of SIFs in the ECA Region", mimeografiado del Banco Mundial.
- Pradhan, M., y Laura Rawlings, Bolivian Social Investment Fund Analysis of Baseline Data for Impact Evaluation, 1996.
- Propuesta de un Proyecto de LIL para un Proyecto de Nutrición y Seguridad Alimentaria de Base Comunitaria, 30 de noviembre de 1998.
- Pritchett, Lant, Comunicaciones internas del Banco Mundial, marzo de 2000.
- Rawlings, L., Lynne Sherburne-Benz, Julie Van Domelen, "Do Social Funds Reach the Poor? Poverty Targeting Findings of a Cross-Country Comparison of Social Fund Performance", Borrador, 2000.
- Robb, Caroline. Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World (Washington, DC: Banco Mundial, 1999).
- Manual Operativo del Fondo de Desarrollo Social de Rumania, Borrador, 1 de octubre de 1998.
- Oficina de Estudios de Desarrollo Rural de la Universidad de Zambia en colaboración con la Academia Técnica de Siavonga, Estudio de Evaluación de Beneficiarios, Fase II, 1993.

- Salman, L. Listen to the People (Nueva York: Oxford University Press, 1987).
- _____, Towards a Listening Bank: A Review of Best Practices and the Efficacy of Beneficiary Assessment, Documento Interno del Banco Mundial, mayo de 2001.
- _____, Ensayo Conceptual del Proyecto de Fondo de Desarrollo Social de Senegal, fecha desconocida.
- Shah, A. "Fostering Responsive and Accountable Governance: Lessons From Decentralization Experience", mimeografiado del Banco Mundial, Borrador, 31 de marzo de 1997.
- _____, The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies, (Washington: Serie de Políticas y Desarrollo del Banco Mundial No. 23), 1994.
- Subbarao, Kalanidhi, Angel Mattimore y Kathrin Plangemann, "Social Protection of Africa's Orphans and Vulnerable Children Issues and Good Practice Program Options" (Serie de Ensayos de Trabajo sobre Desarrollo Humano en la Región de África del Banco Mundial, próxima publicación).
- Tobis, D. Moving from Residential Institutions to Community-Based Services in Eastern Europe and the Former Soviet Union (Washington: Banco Mundial, 1999).
- Van Domelen, J. "It's Not Only About Infrastructure Social Funds and Social Services", Presentación ante la Semana de Desarrollo Humano, marzo de 1999.
- Van Lustenberg, Maas, J. "The Recurrent Cost Factor in the PHR Sector", Ensayo de Trabajo del Banco Mundial, julio de 1991.
- Vásquez, M. Evaluación ExPost de los Proyectos Financiados por el Programa Trabajar II (Argentina), abril de 1998.
- _____, Proyecto de Infraestructura Aldeana VIP/KDP Secretaría, Bappenas,, Indonesia: Project Overview, presentación, _____.
- Van de Walle, N., y Timothy A. Johnston, Improving Aid to Africa (Washington, DC: the Overseas Development Council, 1996).
- Weissman, J. Operating Instructions Included: A Review of Social Investment Fund Operations Manuals, Ensayo para Discusión de la Protección Social No. 0110, abril de 2001.
- Wilson, S. "ECD Programs: Lessons from Developing Countries" (Washington, DC: Banco Mundial, Departamento de Desarrollo Humano, 1995).

Woo, J. "Including Persons with Disabilities: A Directory of World Bank Projects", Unidad de Protección Social, Banco Mundial, junio de 1999.

World Bank Lending on Early Child Development: A Directory of Projects (Banco Mundial, Red de Desarrollo Humano, septiembre de 1998).

Banco Mundial, World Development Report 1990: Poverty (Washington, DC: Banco Mundial, 1990).

Fondo Social para el Desarrollo de Yemen, Reporte Annual de 1999.

Manual de Operación del Fondo Social para el Desarrollo de Yemen, 1997.

Young, M. Early Child Development: Investing in the Future (Washington, DC: Banco Mundial, 1996).

Zambia: Evaluaciones del Proyecto de Recuperación Social I: Hallazgos, Recomendaciones y Plan Propuesto, 1997.

Documentos de Evaluación de Proyectos y Evaluación del Personal (o Documentos de Información de Proyectos si no se dispone de PADs/SARs) para los proyectos siguientes:

PROYECTOS DE FONDOS NO SOCIALES:

África, Programa Multi-país VIH/SIDA para África (2001);

Albania, Programa de Obras Comunitarias (1996 y 1999), Proyecto de Desarrollo Rural (1995), y Proyecto Piloto de Obras Urbanas y Microempresas (1995);

Argelia, Proyecto de Apoyo a la Red de Seguridad Social (1996 y 2000)

Angola, Proyecto de Recuperación Social después del Conflicto (1998);

Argentina, Proyecto de Control de SIDA y ETS (1997); Proyecto de Prevención de la Drogadicción (1999); Proyecto de Salud y Nutrición Maternal e Infantil (1997); Proyecto Post-Conflicto (1998); Proyecto para Pueblos Indígenas (1998);

Bangladesh, Proyecto de Nutrición Integrado (1995); Proyecto de Educación No formal (1996);

Benin, Proyecto Piloto Regional de Apoyo Rural (1998);

Bolivia, Proyecto de Reforma Educativa (1994); Proyecto de Mejoramiento de la Calidad y la Equidad en la Educación (1997);

Brasil, Programa de Alivio de la Pobreza Rural en el Nordeste (1996, 1997, 1998);

Camboya, Proyecto de Mejoramiento de la Calidad de la Educación (1999);

Camerún, Proyecto Multisectorial VIH/SIDA (2001);

Chile, Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria (1995);

Colombia, Proyecto de Atención y Nutrición Infantil Comunitaria (1990); Proyecto de Educación Secundaria (1993); Proyecto de Desarrollo Juvenil (1999);

Djibouti, Proyecto de Obras Públicas (1999); Proyecto de Reintegración de los Ex Combatientes (1999);

Egipto, Proyecto de Desarrollo Rural Sohag (1997);

El Salvador, Proyecto de Reforma Educativa (1998); Proyecto de Rehabilitación del Sector Social (1991);

Eritrea, Proyecto Integrado para la Infancia Temprana (1999);

Ghana, Proyecto de Desarrollo Comunitario (1999);

Guinea, Proyecto de Desarrollo Comunitario (1999);

India, Proyecto de Restructuración Económica de Andhra Pradesh (1998); Proyecto de Iniciativas contra la Pobreza del Distrito de Andhra Pradesh (2000); Proyecto Integrado de Servicios de Desarrollo Infantil (1990); Proyecto para la Pobreza del Distrito de Madhya Pradesh (2000); Proyecto de Población/Barrios Miserables Urbanos (1992); Proyecto de Iniciativas contra la Pobreza del Distrito de Rajasthan (2000); Proyecto de Desarrollo de Mujeres Rurales (1999); Segundo Proyecto Nacional de Control de VIH/SIDA (1999); Proyecto Integrado de Nutrición de Tamil Nadu (1990); Tercer Proyecto de Educación Primaria del Distrito de Utar Pradesh (2000); Proyecto de Educación Primaria del Distrito de Bihar (1997); Proyectos de Nutrición y Salud Comunitaria I, II y III (1985, 1990, 1993);

Indonesia, Proyecto de Desarrollo en la Infancia Temprana (1998); Proyecto de Desarrollo Kecamatan (1998);

Kazakstán, Proyecto de Protección Social (1995);

Kenia, Proyecto Descentralizado de Salud Reproductiva y control HIV/SIDA; Proyecto de Desarrollo en la Infancia Temprana (1997); Proyecto de Control de SIDA/ETS (1995);

Latvia, Proyecto de Reforma del Bienestar (1997);

Lituania, Proyecto de Desarrollo de la Política Social y de los Servicios Sociales Comunitarios (1997);

Madagascar, Proyecto Comunitario de Nutrición (1998);

Malasia, Proyecto de Apoyo al Sector Social (1999);

Mali, Proyecto de Escuelas de Base Comunitaria (1999); Programa de Gastos del Sector Educativo (2000);

Mauritania, Proyecto de Seguridad Alimentaria y Movilización Social ("Taghdhia"), 1998;

Nigeria, Proyecto de Educación Primaria II (1999);

Panamá, Proyecto de Educación Básica II (1999);

Filipinas, Proyecto de Administración del Gasto Social (2000);

Rumania, Proyecto de Reforma del Bienestar Infantil (1998);

Rusia, Proyecto de Protección Social (1998);

Ruanda, Proyecto de Desarrollo de los Recursos Humanos (2000);

Sierra Leona, Proyecto Comunitario de Reintegración y Rehabilitación (2000);

Uganda, Proyecto de Programa para el Alivio de la Pobreza (1990); Proyecto de Enfermedades de Transmisión Sexual (1994); Proyecto de Nutrición y Desarrollo Infantil (1998);

Ribera Occidental de Palestina, Proyecto ONG (1998); Proyecto de Apoyo Comunitario de la Ribera Occidental (1999);

Yemen, Proyecto de Desarrollo Infantil (2000).

FONDOS SOCIALES:

Albania, Argelia, Angola (1996 y 2000)	Lesotho (2000)
Argentina (1996)	Madagascar (1993, 1996, 1999 y 2000)
Armenia (1996 y 2000)	Malawi (I y II), Moldova, Mali (1998)
Bangladesh (1999)	Malawi (1996, 1998)

Belice (1997)	Mali (1998)
Benin (1998)	Moldova (1999)
Bolivia (1987, 1988, 1990, 1993)	Nicaragua (1993, 1996, 1998)
Bosnia-Herzegovina (1997)	Pakistán (1999)
Bulgaria (1998)	Panamá (1997)
Burundi (1994)	Perú (1994 y 1997)
Camboya (1995 y 1999)	Filipinas (1998)
Comoros (1994 y 1998)	Rumania (1999)
Ecuador (1994)	Ruanda (1993 y 1999)
Egipto (1991, 1996 y 1999)	Santo Tomás y Príncipe (1989 y 1991)
Eritrea (1996 y 2000)	Santa Lucía (1999)
Etiopía (1996)	Sri Lanka (1991)
Georgia (1998)	Tajikistán (1997 y 2000)
Ghana (1999)	Tanzania (2001)
Guatemala (1993 y 1998)	Tailandia (1999)
Guinea (1989)	Togo (1999)
Guyana (1992)	Turquía (2002)
Haití (1990)	Ucrania (2001)
Honduras (1991, 1992, 1995, 1999)	Uzbekistán (2001)
Jamaica (1997)	Ribera Occidental y Gaza (1997 y 2000)
Kosovo (2000)	Yemen (1997 y 2000)
Laos (2001)	Zambia (1991, 1995 y 2000)
	Zimbabue (1998)

Notas

¹ Véase, por ejemplo, (a) Bigio, Anthony, comp. 1998. *Social Funds and Reaching the Poor: Experiences and Future Directions*. Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial, Washington, DC. (b) Frigenti, Laura y Alberto Harth. 1998. *Local Solutions to Regional Problems: the Growth of Social Funds and Public Works and Employment Projects in Sub-Saharan Africa*. Banco Mundial, Washington, DC. (c) Glaessner y otros. 1996. *Poverty Alleviation and Social Funds: The Latin American Experience*, Ensayo para Discusión del Banco Mundial. (d) Goodman y otros. 1994. *Social Investment Funds in Latin America: Past Performance and Future Role*. Ensayo para Discusión del Banco Interamericano de Desarrollo. (e) Banco Mundial. 2001. *Social Funds: A Review of World Bank Experience* (borrador). Departamento de Evaluación de Operaciones, Washington, DC.

² El trabajo inicial incluye: Julie Van Domelen, Presentación en la Semana de Desarrollo Humano de 1988, disponible en el sitio de fondos sociales bajo www.worldbank.org/sp; así como Paola Ciardi y Laura Frigenti, "Issues Paper: Social Funds in SSA beyond the year 2000", documento interno del Banco Mundial, 20 de enero de 1999, Washington, DC.

³ Paola Ciardi y Laura Frigenti bosquejaron la investigación preliminar sobre este problema en su ensayo, "Social Funds in SSA Beyond the Year 2000", op. cit.

⁴ Estos conceptos se explican claramente en la literatura de la participación. Véase, por ejemplo, al Banco Mundial. 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*, Desarrollo Ambientalmente Sustentable, Washington, DC.

⁵ Véase, por ejemplo: (a) Aiyar y otros, "Decentralization: A New Strategy for Rural Development", Nota de Difusión del Departamento de Agricultura y Recursos Naturales, Número 1, Banco Mundial, agosto de 1995, p. 3. (b) Humplick, Frannie. "Fiscal Decentralization in Developing Countries: Innovative Approaches to Decentralized Infrastructure Finance", ensayo presentado en el Seminario de Descentralización Fiscal en Países en Vías de Desarrollo, mayo 6-7 de 1997.

⁶ Para obtener más información acerca de la contratación comunitaria y otras sugerencias sobre el diseño de proyectos de base comunitaria, consulte los Sitios de Desarrollo Impulsado por la Comunidad y de Fondos Sociales del Banco Mundial en www.worldbank.org. Para obtener más información sobre el proceso participativo, véase "The Power of Participation: PARA and Policy", en *IDS Policy Briefing, # 7*, Verano de 1996, disponible en www.worldbank.org/ids/policybriefing/7. Otros artículos incluyen: Robb, Caroline. 1999. *Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World*. Washington, DC: Banco Mundial. Banco Interamericano de Desarrollo. *Resource Book on Participation*, disponible en www.worldbank.org/ids/policybriefing/7. Hay información adicional en la página del Banco Mundial sobre Participación en <http://www.worldbank.org/participation/PRSsources.htm>

⁷ Filmer, Deon y Lant Pritchett. 1997. "Child Mortality and Public Spending on Health: How Much Does Money Matter?" , Ensayo de Trabajo sobre Investigación de las Políticas del Banco Mundial no. 1864, pp.3-4.

⁸ Narayan Deepa. "Designing Community-Based Development", Nota de Difusión del Departamento Ambiental no. 17, junio de 1995.

⁹ William Jack, "Social Investment Funds: An Organizational Approach to Improved Development assistance", mimeografiado del Banco Mundial, enero de 2000, p. 1.

¹⁰ Hunter, Susan y John Williamson. 2000. *Children on the Brink*. Washington: USAID.

¹¹ Kalanidhi Subbarao, Angel Mattimore y Kathrin Plangemann, "Social Protection of Africa's Orphans and Vulnerable Children: Issues and Good Practice Program Options" (Serie de Ensayos de Trabajo del Banco Mundial sobre el Desarrollo Humano en la Región de África, Próxima publicación).

¹² La multidimensionalidad de la pobreza se ha discutido en muchos documentos. Véase, por ejemplo: Narayan, Deepa, Robert Chambers, Meera Kaul Shah y Patti Petesch. 2000. *Crying Out for Change*. Nueva York: Oxford University Press.

¹³ Aiyar y otros, "Decentralization: A New Strategy for Rural Development", Nota de Difusión del Departamento de Agricultura y Recursos Naturales Número 1, agosto de 1995, p. 2.

¹⁴ Van Domelen, Julie. 02/98. "It's Not Only About Infrastructure: Social Funds and Social Services", Presentación en la Semana de Desarrollo Humano, marzo de 1999.

¹⁵ Estas cifras se refieren al total de préstamos para proyectos que incluían a la atención social cualquiera que fuese la porción del proyecto representada por la atención social, porque a menudo no se dispuso de información detallada sobre el financiamiento de la atención social. Por lo tanto, esto no significa que AL fuese la región con el mayor financiamiento de la atención social.

¹⁶ Los proyectos del SIDA sólo se incluyeron cuando iban más allá de la prevención, porque las actividades de prevención no son generalmente demandadas o controladas por la comunidad, y el involucramiento de la comunidad tiende a limitarse a la provisión de voluntarios. Si los planes de acción para la prevención fueron elaborados por las propias comunidades, se incluyó el proyecto. En particular, excluimos un proyecto regional africano sobre el SIDA con valor de más de 500 millones de dólares porque no parecía otorgar el control a las comunidades. La inclusión de este proyecto en la muestra habría dado a África la cartera más grande de todas las regiones.

¹⁷ Tobis, David. *Moving from Residential Institutions to Community-Based Services in Eastern Europe and the Former Soviet Union*, ensayo para discusión del Banco Mundial, abril de 1999.

- ¹⁸ Barrientos, Jorge, "A Brief Note on the Chilean Social Fund", Presentación, Semana de Desarrollo Humano, marzo de 1999.
- ¹⁹ Véase, por ejemplo: Heller, Peter, "The Underfinancing of Recurrent Development Costs", *Finance & Development*, vol. 16 (1), marzo de 1979. Van Lustenburg Maas, Jacob, "The recurrent cost factor in the PHR sector", Ensayo de Trabajo del Banco Mundial, julio de 1991.
- ²⁰ Proyecto de Política Social y Desarrollo de Servicios Sociales Comunitarios de Lituania, Documento de Evaluación de Proyecto, p. 17.
- ²¹ Manasan, Rosario G. 1996, "Local Government Financing of Social Service Sectors in a Decentralized Regime: Special Focus on Provincial Governments in 1993 and 1994", mimeografiado, Banco Mundial.
- ²² Anwar Shah, "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing and Emerging Market Economies", Serie de Políticas e Investigación del Banco Mundial No. 23, Washington: Banco Mundial, 1994, p. 30.
- ²³ Banco Mundial. 2000. "World Bank Policy on Financing of Recurrent Costs - Issues Paper", borrador, Política y Estrategia de Operaciones.
- ²⁴ Jean-Jaques Raoul, comunicación personal, marzo de 2001.
- ²⁵ En una reseña hecha en 1995 por el Departamento de Evaluación de Operaciones, se sostuvo que a pesar de estas limitaciones deberán los proyectos del sector social realizar el análisis de costo-beneficio "para las inversiones cuyos beneficios medibles llegan directamente a la población servida". Véase: Pérez de Castillo, Cecilia. "Economic Analysis of Social Investment Projects", mimeografiado, Banco Mundial, 23 de abril de 1998 (p. 9).
- ²⁶ Tobis, David. "Moving from Residential Institutions to Community-Based Services in Eastern Europe and the Former Soviet Union". Banco Mundial, abril de 1999, p. 8.
- ²⁷ Reporte de Auditoría del Desempeño del Proyecto de Fondo de Inversión Social de Emergencia de Bolivia, No. 8449, p. 17.
- ²⁸ Ciardi, Paola y Laura Frigenti, "Social Funds in the SSA beyond the Year 2000", mimeografiado, Banco Mundial, 1999.
- ²⁹ Véase: (a) "Social Funds 2000 Impact Evaluation Updated Midstream Issues Paper (inédito). Banco Mundial. (b) Banco Mundial. 2001. "Social Funds: A Review of World Bank Experience", borrador. Departamento de Evaluación de Operaciones..
- ³⁰ Banco Mundial 2001, op. cit., p. 16.
- ³¹ Tonia Marek, Gerente de Tarea, comunicación personal, 2001.

- ³² Proyecto de Educación No Formal de Bangladesh, Documento de Evaluación del Proyecto, 1996, p. 3.
- ³³ Carina Furnee y Zane Loza, Evaluación de la Reforma del Bienestar del Proyecto Piloto de Asistencia Social de de Kandava, Latvia, Fase 2 del Reporte, diciembre de 2000.
- ³⁴ Fiszbein, A., y otros, Colombia Local Government Capacity: Beyond Technical Assistance, Reporte del Banco Mundial No. 14085-CO, 7 de julio de 1995, Capítulo 8, p. 11.
- ³⁵ Nicholas Van de Walle y Timothy A. Johnston, Improving Aid to Africa (Washington: Overseas Development Council, 1996), p. 67.
- ³⁶ Barrientos, p. 4.
- ³⁷ Lant Pritchett, Memorando interno del Banco, 28 de marzo de 2001.
- ³⁸ Adele Harrell, "Evaluating Programs for Vulnerable Children and Youth", Serie de Ensayos LASCH del Banco Mundial No. 3, julio de 1996.
- ³⁹ Basado en las Carteras de Proyectos de Desarrollo Humano, PREM, FPSI y Red de ESSD. Agradecemos esta información a Nandita Tannan.
- ⁴⁰ Fuente: Mary Eming Young. Early Child Development: Investing in the Future, Washington, DC: Banco Mundial, 1996.