

FINANCIAMIENTO COMUNITARIO DE LA INFRAESTRUCTURA ESTUDIOS DE CASO EN MEXICO, ZAMBIA Y EGIPTO

Editado por A. S. C. Davis, TRL Limited

Objetivos del estudio de caso

Este estudio de caso examina varias experiencias de financiamiento comunitario para la infraestructura rural de transporte e incluye:

- La viabilidad de los instrumentos sociales y comunitarios de financiamiento para la inversión en infraestructura.
- La experiencia mexicana de un programa municipal de financiamiento, que muestra el potencial para mejorar la distribución de servicios a través de la descentralización de la autoridad gubernamental hacia niveles de gobierno locales e independientes.
- El Proyecto de Recuperación Social en Zambia que tiene el objetivo de alcanzar una infraestructura de transporte comunitaria sustentable y de calidad para los servicios económicos y sociales que benefician a las comunidades y a grupos vulnerables específicos.
- El Fondo Social para el Desarrollo en Egipto, que describe los objetivos y actividades del programa para la atenuación de los impactos del Programa de Ajuste Estructural

1. CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES DE LOS FONDOS SOCIALES Y COMUNITARIOS

Los fondos de fomento sociales y comunitarios proveen un mecanismo para canalizar recursos tanto para las autoridades locales como para las comunidades, permitiendo la selección entre sectores. La sensibilidad natural de estos fondos hacia la demanda y sus requerimientos de recursos complementarios mejoran las expectativas de sustentabilidad. Los fondos sociales y comunitarios financian proyectos propuestos por comunidades locales, ONGs y gobiernos locales en más de catorce países en el Africa Subsahariana. Muchos de estos fondos son proyectos apoyados por múltiples agencias internacionales de financiamiento. Los fondos financian principalmente proyectos de infraestructura social y económica. No proponen ni realizan proyectos, y los proyectos individuales no se identifican cuando el fondo es establecido, sino que son evaluados a medida que son recibidos, aplicando criterios predeterminados de selección.

Los criterios de selección comúnmente usados por los fondos sociales, los cuales incorporan acuerdos de costos compartidos incluyen:

- Beneficios para los pobres
- Agencia ejecutora con capacidad
- Técnicamente bien sustentado y simple
- Con cobertura de los costos de mantenimiento

- Consistente con las prioridades nacionales y sectoriales
- Uso de técnicas que requieren mano de obra intensiva
- Compromiso con los beneficiarios
- La necesidad de fondos complementarios

A fin de mejorar la sustentabilidad de los proyectos financiados por los fondos sociales, también hay necesidad de desarrollar criterios sectoriales específicos que se apliquen a los caminos y vías comunitarios. Por ejemplo, los caminos terminales son más adecuados para que sean apropiados y administrados por las comunidades que aquellos caminos que cruzan, ya que la comunidad misma se beneficia directamente del tráfico que se mueve en esos caminos. Otros criterios para la selección de proyectos deberían relacionarse con consideraciones sobre las redes de caminos, el tráfico potencial y los servicios de transporte, la longitud del camino o trayecto, y una evaluación de ínfimo costo y de mínima intervención. Los proyectos de los individuos deben estar ligados con la estrategia global para el sector específico.

Fuente: Source: Carvalho, S. (1994). Social Funds: Guidelines for Design and Implementation. Working Paper No. 34. World Bank, Washington D.C.

2. EL FINANCIAMIENTO DE INFRAESTRUCTURA RURAL EN MEXICO

Hasta 1990, la experiencia con infraestructura rural en México fue la típica de muchos otros países que trataban de promover el desarrollo rural. Los proyectos administrados por el estado y las agencias federales con frecuencia eran seleccionados y diseñados deficientemente y además se llevaban a cabo con supervisión inadecuada. Además, no había un compromiso de seguimiento de las operaciones y del mantenimiento por las agencias, las jurisdicciones locales (los municipios) o las comunidades. Como consecuencia de esto, las expectativas frecuentemente eran superiores a los resultados obtenidos.

2.1 El Programa de Fondos Municipales

Muchos de los proyectos prioritarios en México son relativamente pequeños y están localizados en lugares inaccesibles. El programa de fondos municipales, establecido en 1990, demostró que un fondo de subsidio gestionado localmente puede llegar a ser una alternativa exitosa para administrar la inversión rural en infraestructura relativamente sencilla tales como los pequeños sistemas de abastecimiento de agua, caminos, puentes rurales, y escuelas.

El programa de fondos municipales requiere de la participación de la comunidad en la selección y ejecución de los proyectos. Cada año el municipio recibe una asignación para financiar los proyectos seleccionados con la participación de sus comunidades. La ejecución frecuentemente es dirigida por comités comunitarios (Comités de Solidaridad), que contratan y supervisan a trabajadores locales capacitados y compran materiales. Las comunidades deben también contribuir al menos con el veinte por ciento de los costos (generalmente en la forma de mano de obra no capacitada y materiales locales), lo que asegura que sólo los proyectos de prioridad local sean seleccionados. Varios estudios han encontrado que los proyectos de los fondos municipales frecuentemente cuestan entre la mitad y dos tercios de lo que cuestan

proyectos similares administrados por el estado o por agencias federales. En México este éxito podría ser explicado en parte por la presencia de trabajadores capacitados en muchas comunidades y por una tradición de trabajo comunitario voluntario.

Operando actualmente en 29 de los 31 estados de México, el programa ha financiado aproximadamente 75,000 proyectos en los últimos cuatro años a un costo promedio de 11,000 dólares cada uno. Los cuatro estados más pobres de México han recibido 32.5 millones de dólares en fondos municipales, lo cual equivale a una inversión promedio de 8 dólares per cápita, distribuía entre 653 municipios rurales.

Fuente: World Bank (1994). World Development Report. Oxford University Press.

3. EL PROYECTO DE RECUPERACION SOCIAL EN ZAMBIA

El Proyecto de Recuperación Social (PRS) es un programa orientado a las comunidades establecido por el Banco Mundial, el cual se integró en 1991 al Programa de Microproyectos (PMP) fundado por la Unión Europea para formar la Unidad de Microproyectos (UMP). La sección encargada de los caminos dentro del PRS es la Infraestructura Comunitaria de Transporte (ICT) y está subordinada a la Unidad de Accesibilidad Comunitaria del Programa de Inversión del Sector de Caminos (ROADSIP)¹ en Zambia. El proyecto se hizo realidad en 1991 y será reemplazado por el ZAMSIF² (Fondo Zambiano de Inversión Social) en el año 2000, el cual complementará a otros programas de reducción de la pobreza en la asistencia a los grupos vulnerables y marginados para mejorar sus niveles de vida por medio de una red de infraestructura de transporte mejorada y bien conservada.

El propósito del ICT es mejorar la accesibilidad rural al ampliar el mantenimiento regular a más secciones de la red de caminos. Los caminos comunitarios, si se definen ampliamente, son aquellos que no están bajo la jurisdicción de ninguna autoridad de transporte. Estos caminos no reciben ninguna asignación presupuestal del gobierno. A medida que más caminos comunitarios son incluidos en el mantenimiento continuo, las posibilidades de transporte se incrementan, aliviando por tanto las limitaciones de transporte de los grupos vulnerables y en desventaja, por ejemplo las mujeres cuyo modo primario de transporte es el acarreo.

El PRS se lleva a cabo con las comunidades, identificando ellas mismas sus necesidades y emprendiendo proyectos sobre la base de los costos compartidos con la comunidad, la cual aporta al menos el 25% del costo total del proyecto y el PRS aportando el resto. Las consideraciones de selección para financiamientos del PRS incluyen:

- El camino debe conducir a algún sitio (otro poblado, caminos alimentadores transitables existentes, servicios básicos –clínicas de salud, escuelas, alguna área de actividad económica)
- El camino debe reducir el tiempo de viaje
- El camino debe mejorar las posibilidades del transporte público

¹ “Road Sector Investment Programme (ROADSIP)”, por sus siglas en inglés (Nota del Traductor).

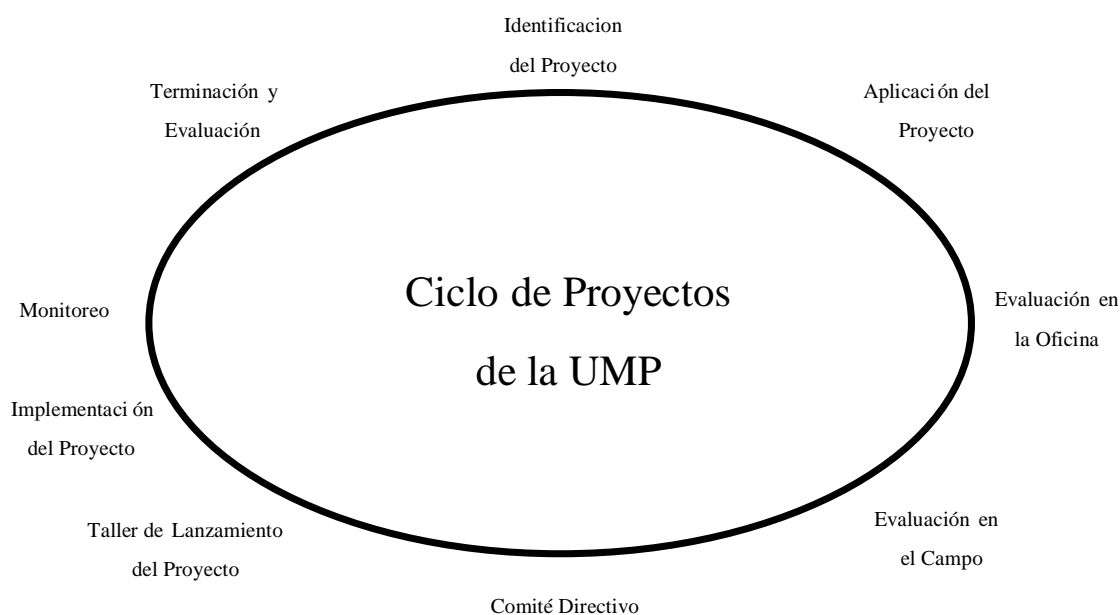
² “Zambian Social Investment Fund (ZAMSIF)”, por sus siglas en inglés (Nota del Traductor).

- Los requerimientos técnicos deben ser simples, en el diseño y en la supervisión
- La modalidad de ejecución de los trabajos deberá utilizar mano de intensivamente.
- Debe haber evidencia de sostenibilidad en el comité de mantenimiento o de estructuras existentes adecuadamente mantenidas..

A las comunidades se les exige que soliciten el financiamiento con la ayuda de los consejeros locales, y entonces se realiza una valoración de campo para establecer las prioridades de todos los miembros de la comunidad antes del inicio de los trabajos. La Figura 1 muestra el ciclo de proyecto de la Unidad de Microproyectos, desde la identificación de los requerimientos de infraestructura hasta la conclusión del proyecto y su ulterior seguimiento y evaluación.

El PRS ha sido uno de los proyectos más exitosos patrocinados por agencias internacionales en Zambia, y promueve la apropiación de los caminos comunitarios, así como el mejoramiento de los activos físicos de los campesinos pobres y la mejora de sus oportunidades de manutención, a la vez que contribuye a la reducción de la pobreza. Mientras que los caminos por sí solos no pueden resolver las restricciones de viaje y transporte de los campesinos pobres, al capacitar a las comunidades para autoayudarse y rehabilitar activamente la infraestructura existente, es de esperarse que estos programas estimulen otras intervenciones que incluyan servicios de transporte e innovaciones de MIT³.

Figura 1: Ciclo de Proyecto de la Unidad de Microproyectos



Fuente: Brief on Social Recovery Project and Micro-Projects Unit, Zambia

³ M.I.T. = Medios Intermedios de Transporte (Nota del Traductor).

4. EL FONDO SOCIAL PARA EL DESARROLLO DE EGIPTO

El programa de reforma económica iniciado por el gobierno de Egipto en 1986 marcó el comienzo de una serie de medidas para salir del estancamiento económico y conseguir altos niveles de crecimiento sostenibles. En marzo de 1990, nuevas estrategias fueron puestas en marcha dentro del marco del Programa de Reforma Económica y Ajuste Estructural (PREAE). En tanto que se enfocaba en medidas para reducir la inflación y estimular el crecimiento a mediano y a largo plazo, el PREAE también resaltaba la necesidad de proteger a los segmentos más pobres de la población al minimizar los impactos negativos de las medidas de la reforma.

La creación de una red de seguridad social vinculada con el acuerdo del gobierno a realizar un programa de reforma fue considerada esencial no sólo para el bienestar de la población, sino también para el éxito del PREAE. Con este fin, el Fondo Social para el Desarrollo (FSD) fue establecido en 1991 por decreto presidencial. Financiado por el gobierno de Egipto en cooperación con el Banco Mundial, la Unión Europea, los Fondos Arabes y otras agencias internacionales, el FSD fue creado para proteger y mejorar la situación de los pobres y de los desempleados durante el periodo de transición económica.

4.1 La Misión del FSD

El Fondo Social para el Desarrollo es una agencia gubernamental autónoma que trabaja bajo la supervisión directa del Primer Ministro. Su misión es:

- Facilitar la ejecución del programa de reforma económica del gobierno de Egipto
- Mitigar los efectos adversos del ajuste estructural sobre los grupos de la población con bajos ingresos
- Reforzar la capacidad institucional de Egipto (gubernamental y no gubernamental) para desarrollar nuevos programas sociales y actualizar los existentes
- Buscar recursos financieros locales e internacionales, y asistencia técnica segura.

4.2 Los Objetivos del FSD

Para lograr su misión, el FSD pretende alcanzar los siguientes objetivos específicos:

- La creación y realización de un conjunto de programas primordiales para enfrentar las urgentes necesidades de los grupos objetivo
- La procuración de oportunidades de empleo para:
 - Recién graduados
 - Jóvenes desempleados
 - Trabajadores que podrían ser desplazados como resultado de la reestructuración de la empresa pública
 - Mujeres que son cabezas de familia
- La canalización de inversión pública adicional hacia los servicios sociales, con particular énfasis en salud y educación
- La creación de mecanismos para proteger a los grupos vulnerables de la población y mejorar sus condiciones de vida
- El apoyo de la participación de las ONG en la planeación y realización de los proyectos que atienden a los grupos objetivo.

4.3 Criterios de Selección

Los proyectos del FSD deberían de:

- Generar ingresos
- Garantizar la participación de las mujeres
- Ofrecer facilidades de crédito y financiamiento para los grupos de bajos ingresos
- Dar oportunidades de adiestramiento
- Fortalecer las capacidades de las ONGs
- Canalizar servicios sociales, esto es salud y educación, a los grupos de bajos ingresos
- Surgir de las comunidades locales.

4.4 Actividades del FSD

El FSD proporciona financiamiento para subproyectos de servicios basados en el uso intensivo de mano de obra que incrementen la calidad de vida y generen empleos en áreas geográficas escogidas entre las poblaciones marginadas. Las contribuciones financieras del FSD se dan en forma de préstamos y subsidios. Los préstamos están dirigidos a las actividades generadoras de ingresos, las cuales amortizan los préstamos. Los subsidios financian subproyectos de desarrollo de infraestructura en las comunidades rurales y en zonas de pobreza urbanas.

Los objetivos del FSD se obtienen primordialmente a través de la promoción de actividades generadoras de ingreso y empleo, y por el aprovechamiento de los servicios sociales básicos y la concientización a través de cinco programas centrales y una unidad independiente:

1. El Programa de Trabajos Públicos. El PTP ayuda a proveer los servicios básicos de infraestructura social y económica con el propósito de erradicar la pobreza y mejorar la calidad de vida. Hasta el final de 1999, el PTP tuvo bastante influencia en los proyectos que patrocinaban el uso de tecnologías basadas en el uso intensivo de mano de obra, incluyendo la construcción y el mejoramiento de 410 kilómetros de carreteras y 4 kilómetros de caminos rurales respectivamente, así como la remodelación de 18 clínicas y 15 escuelas.
2. El Programa de Desarrollo Comunitario
3. El Organismo para el Desarrollo de la Pequeña Empresa
4. El Programa de Desarrollo de los Derechos Humanos
5. El Programa Desarrollo Institucional

Fuente:

Government of Egypt (1999). Social Fund for Development: Missions and Objectives

Government of Egypt (1999). Social Fund for Development: Annual Report 1999