

Programas Integrados de Vivienda en América Central



Contenido

Acrónimos	3
1 Introducción	5
1.1 Propósito y limitaciones	5
1.2 Proceso de trabajo	6
1.3 Disposición	6
2 Panorama general de las actividades	8
2.1 Programas actuales	8
2.2 El modelo	10
3 Áreas de actividad y modos de trabajo	15
3.1 Construcción de viviendas	15
3.2 Mejoramiento de la vivienda	19
3.3 Créditos empresariales	21
3.4 Infraestructura básica	23
4 Fortalecimiento de capacidades	26
4.1 Fondos	26
4.2 Desarrollo organizacional	29
5 Cooperación y roles	32
5.1 Elección de las contrapartes	32
5.2 El rol de Asdi y el tema de apropiación	35
5.3 Manejo de programas	36
6 Temas generales	38
6.1 Sostenibilidad y orientación hacia la reducción de pobreza	38
6.2 Alcanzar mayor número de personas	41
6.3 Influencia sobre la política nacional	44
6.4 Amplitud y especialización	45

Publicado por Asdi en 2003

El Departamento de Infraestructura y Cooperación Económica

Autor: Kristina Boman, Lennart Peck

Imprenta: Edita Sverige AB, 2003

Artículo número SIDA3162es

Acrónimos

Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
DESO	Departamento de Democracia y Desarrollo Social, Asdi
OBC	Organización de Base Comunitaria
FDLG	Fideicomiso para el Desarrollo Local en Guatemala
FUNDEVI	Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural
FUPROVI	Fundación Promotora de la Vivienda
FUSAI	Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral
INEC	Departamento de Infraestructura y Cooperación Económica, Asdi
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PRIMHUR	Programa Integral de Mejoramiento Habitacional Urbano
PRODEL	Programa de Desarrollo Local
PROMESHA	Programa de Capacitación para el Mejoramiento Socio-Habitacional
RELA	Departamento Regional para América Latina, Asdi

1 Introducción

Desde hace más de diez años, Asdi viene apoyando programas en América Central que combinan la construcción y el mejoramiento de viviendas con el apoyo a la micro y pequeña empresa y los proyectos de infraestructura, entre otras actividades. Un elemento importante de los programas son los créditos los que, después de ser pagados, pasan a formar parte de los llamados fondos rotativos. La mayoría de los créditos son del tipo micro créditos. Las actividades se caracterizan por un nivel considerable de participación así como por el apoyo al desarrollo institucional.

En varios aspectos, los programas han sido innovadores, por ejemplo en cuanto al mejoramiento de la vivienda, los procesos de participación y la creación de fundaciones. Las continuas lecciones aprendidas de los programas se han documentado en varias evaluaciones y estudios. En cambio, no ha existido una sistematización general de las experiencias.

Los programas son complejos y no corresponden a un modelo predefinido. Tanto de parte de Asdi Estocolmo como de las embajadas de Suecia se ha solicitado mayor claridad en cuanto a la orientación de los programas. Asimismo, las contrapartes han señalado la importancia de mayor claridad y lineamientos definidos de parte de Suecia.

1.1 Propósito y limitaciones

Este documento tiene varios propósitos. *Describe* los programas y constituye de esta manera una introducción dirigida hacia las personas que anteriormente no hayan entrado en contacto con los mismos, como por ejemplo nuevos responsables de gestión. El documento detalla las *experiencias* más importantes y señala los *puntos importantes a tener en cuenta* referente a la gestión y ejecución de los programas. Asimismo, en el documento se llega a *conclusiones* de utilidad para la orientación futura de los programas y en la preparación de iniciativas de cooperación similares.¹

El propósito *no* es el de uniformizar los programas para que correspondan a un solo modelo. Cada programa debe elaborarse a partir del contexto nacional, la situación de pobreza, los marcos legales, la política etc. correspondientes a cada caso. En cambio, esperamos que el documento pueda contribuir al consenso en cuanto a los principios de trabajo

¹ En cambio, no es éste un documento de lineamientos ni tampoco un manual.

y clarificar los interrogantes a ser solucionados en cada contexto particular.

El proceso de elaboración del documento ha comprendido varias ocasiones de discusión y aprendizaje, y esperamos que esto siga siendo así. El documento, por lo tanto, no debe verse como un punto final sino como parte de un proceso de aprendizaje – un documento de trabajo.

El documento se dirige en primer lugar a los funcionarios de Asdi y de las embajadas de Suecia. Al mismo tiempo, debería poder ser leído por las contrapartes de Asdi y contribuir a facilitar el diálogo.

El documento se refiere, en primer lugar, a los cinco programas en América Central con los que Asdi tiene una cooperación activa. Las lecciones aprendidas de estos pueden, sin embargo, tener importancia para otros programas parecidos, actuales o futuros.

El documento no trata los aspectos legales de las fundaciones o los asuntos relacionados a la microfinanza. Para estas áreas Asdi ha comisionado estudios especiales. Los asuntos de microfinanzas se tratan en un documento de políticas de microfinanzas elaborado por INEC Finans, Asdi.

Para que el documento sea lo más breve posible, no se presentan los datos y resultados empíricos de los programas. Información sobre estos aspectos se encuentran en otros estudios y evaluaciones.

1.2 Proceso de trabajo

El documento ha sido elaborado por Kristina Boman y Lennart Peck de Boman & Peck Konsult AB. Eberto de León ha participado en la realización de un seminario en América Central y en el análisis de los comentarios obtenidos en este. El trabajo se ha realizado en diálogo con Asdi Estocolmo, las embajadas de Suecia en América Central y representantes de los programas financiados por Asdi.

El trabajo se inició en agosto de 2002 con el estudio de documentos de los programas actuales y otros estudios relevantes. Después fue entrevistada personal de INEC Finans, INEC Urban y RELA de Asdi Estocolmo. En noviembre de 2002 se visitó Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala para realizar entrevistas con representantes de Asdi, de las embajadas de Suecia, de los programas y otros.

Partiendo de los estudios de documentos y de las entrevistas se elaboró un primer borrador de trabajo el que fue traducido al español. Éste se discutió en una reunión regional en Nicaragua en febrero de 2003 con la participación de representantes de los varios programas, las embajadas de Suecia, los consultores y Asdi Estocolmo. Otro seminario se realizó en abril de 2003 con representantes de, entre otros, RELA e INEC Urban.

En esta versión final se ha tenido en cuenta los comentarios y puntos de vista de los seminarios en América Central y Estocolmo.

1.3 Disposición

El documento comienza con una relación general de *cuáles* son las actividades en cuestión. Se presentan los programas actuales y se los resume en un modelo general el que también hará de disposición del documento (capítulo dos). En el capítulo tres se describe *cómo* se trabaja dentro de las diferentes áreas de actividad y qué es lo que se debe tener en cuenta en

cada una de ellas. El capítulo cuatro trata el desarrollo institucional local y la sostenibilidad. Los roles y los asuntos de responsabilidad, es decir a *quién* corresponde los varios componentes de los programas, se discuten en el capítulo cinco. En el capítulo seis se tratan los asuntos generales y la orientación estratégica a futuro – *a dónde* – por ejemplo cómo podría fortalecerse el enfoque de combate a la pobreza y alcanzar mayor número de personas.

2 Panorama general de las actividades

2.1 Programas actuales

¿De qué programas hablamos?

Asdi financia programas que combinan la construcción de viviendas, los mejoramientos de la vivienda, el apoyo a la micro y pequeña empresa y los proyectos de infraestructura básica en cuatro países centroamericanos: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Asimismo, Asdi tiene contacto continuo con el programa anteriormente financiado en Costa Rica. Los programas se complementan con el apoyo regional al desarrollo institucional así como por un programa de capacitación y políticas: "PROMESHA" implementado por la Universidad de Lund, Suecia. Anteriormente, Asdi ha financiado también actividades semejantes en Chile y Bolivia². Hasta el año 2000 los programas habían alcanzado alrededor de 331 000 personas y se planifica alcanzar otras 100 000 personas hasta finales de 2003. Se han establecido cinco fondos rotativos con más de 30 millones de dólares. Más abajo se hace una corta descripción general de los programas.

Guatemala, FDLG: (Fideicomiso para el Desarrollo Local en Guatemala) se estableció en 1999 como un fideicomiso. Su objetivo es mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos por medio de la asistencia técnica y los préstamos para mejoramiento de la vivienda, los créditos a la microempresa y pequeña empresa, así como los proyectos de infraestructura. Las actividades se concentran en varios departamentos. FDLG otorga créditos y asistencia técnica a las ONGs, las que a su vez facilitan micro créditos a los grupos o personas particulares. Los proyectos de infraestructura se han financiado a través de créditos a las municipalidades.

Honduras, FUNDEVI (Fundación para el Desarrollo de la Vivienda Social Urbana y Rural) se formó en 2002 a través de la unificación de dos programas estatales: PRIMHUR (Programa Integral de Mejoramiento Habitacional Urbano) y un programa de vivienda rural, PVMR. FUNDEVI tiene representación tanto del estado como del sector privado de Honduras. FUNDEVI ofrece asistencia técnica y créditos para la construcción y mejora de la vivienda. El financiamiento proviene de la KfW alemana, de Asdi y del estado de Honduras.

Costa Rica, FUPROVI (Fundación Promotora de la Vivienda) ha operado en Costa Rica desde 1988 y recibió apoyo de Asdi hasta 1996. FUPROVI es una fundación que trabaja a nivel nacional en la construcción de viviendas, mejoramiento de vivienda y los créditos

² Asdi ha financiado también otras actividades relacionadas a los asuntos habitacionales y el desarrollo comunitario. Éstas no se tratan, sin embargo, en este documento.

empresariales. La organización ha trabajado sobre todo en el establecimiento de urbanizaciones nuevas y en los créditos para mejoramiento de la vivienda. FUPROVI proporciona a menudo el llamado “financiamiento de puente” para posibilitar el acceso a las subvenciones estatales de vivienda a las personas pobres. La contribución de Suecia se administra bajo la forma de un fideicomiso.

El Salvador, FUSAI (Fundación Salvadoreña de Apoyo Integral) es una organización no gubernamental con una larga experiencia en los áreas de la construcción y mejoramiento de viviendas. FUSAI tiene tres programas principales: Vivienda, Desarrollo Comunitario y Capacitación. En 2002 la organización creó una empresa especializada para las actividades de crédito: INTEGRAL. Asdi apoya el trabajo de la organización en las áreas de desarrollo comunitario, créditos y asesoramiento jurídico y técnico para grupos organizados de familias y personas de bajos ingresos, con referencia a la construcción y el mejoramiento de la vivienda.

Nicaragua, PRODEL (Programa de Desarrollo Local) es un programa estatal nicaragüense que trabaja desde 1994. En 2003 el programa fue convertido en un fundación independiente. Su objetivo es mejorar las condiciones de vida de las familias de bajos ingresos e institucionalizar un modelo sostenible de desarrollo comunitario. Las actividades son nacionales y consisten en créditos para el mejoramiento de la vivienda, créditos a la micro y pequeña empresa al igual que proyectos de infraestructura. Los proyectos de infraestructura se llevan a cabo con una amplia participación de los gobiernos locales y el grupo meta. Los créditos se canalizan por medio de organizaciones locales de microfinanzas.

La denominación de los programas

Los programas se han descrito de varias maneras. Algunos se han llamado “*programas de desarrollo comunitario*”, concepto que se basa en las intervenciones integradas dirigidas a un área geográfica limitada. Tanto PRODEL como FDLG han tenido, parcialmente, este carácter y trabajan en el área de desarrollo comunitario en ciertos departamentos de Nicaragua y Guatemala.

Ya que todos los programas han tenido componentes para la construcción de viviendas y/o el mejoramiento de la vivienda, también se los ha denominado “*programas de vivienda*”. FUPROVI y FUNDEVI han sido los más claramente orientados hacia lo relacionado a la vivienda. Sin embargo, ninguno de sus programas se ha limitado únicamente a los asuntos habitacionales.

Los programas también han sido llamados de “*microfinanzas*”. Esto porque la mayor parte de las actividades se basa en la extensión de créditos al grupo meta. La mayoría de los créditos son de tipo micro créditos. Los créditos han sido un medio para posibilitar el acceso a viviendas de gran número de personas pobres, fomentar la pequeña empresa etc. La creación de instituciones sostenibles de microcrédito no ha sido, sin embargo, una meta en sí.

Otro nombre ha sido el de “*desarrollo urbano*”, ya que los programas muchas veces han tenido un enfoque urbano. Sin embargo, los programas han trabajado tanto en las áreas rurales como urbanas y peri-urbanas. El límite entre lo urbano y lo rural es, por lo demás, difícil de definir en los países centroamericanos, lo cual se discute en otro capítulo de este documento.

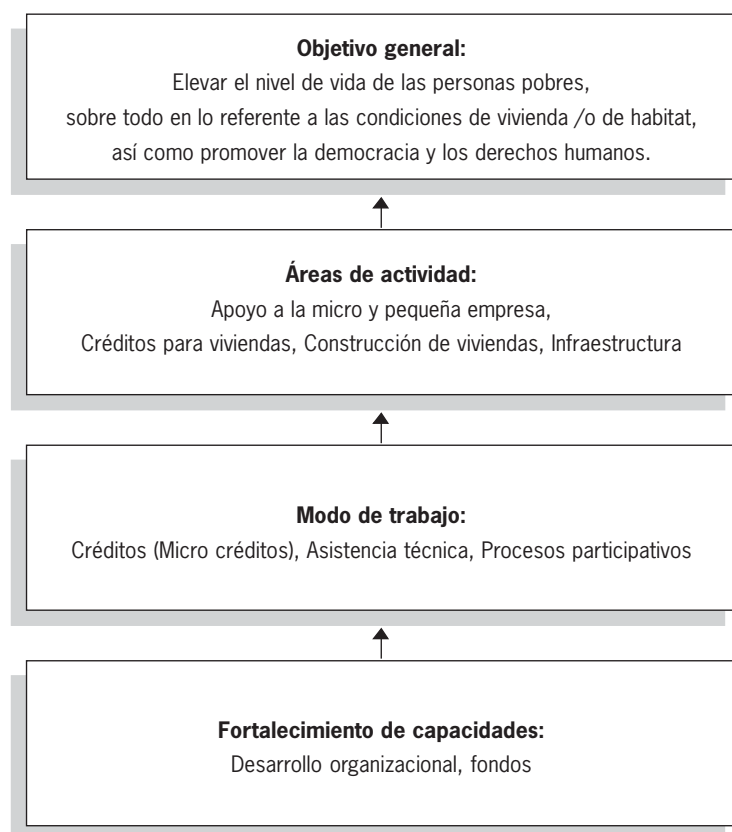
Ha habido también una importante conexión entre algunos de los programas y la “*reconstrucción*” después de los desastres naturales. Esto es el caso en Honduras, por ejemplo, y para parte del apoyo a FUSAI.

No existe, por lo tanto, una denominación única y evidente de los programas. Cada una de las denominaciones mencionadas arriba describe diferentes caras de los programas pero no ofrecen una imagen completa de ellos. Lo que los proyectos tienen en común es el enfoque concentrado en *la situación habitacional de las personas pobres*, en sentido amplio, y *las intervenciones integradas*. Por esto hablaremos a continuación de los programas integrados de vivienda de Asdi. El lector debería tomar en cuenta, sin embargo, que los programas contienen también componentes no relacionados a la vivienda, como por ejemplo los créditos a la micro y pequeña empresa.

2.2 El modelo

¿Cuál es la estructura de los programas?

Si bien es cierto que los programas tienen diferentes enfoques y modos de intervención existen también varias similitudes, lo que permite hablar de un “modelo” común:



Objetivo general

El objetivo general de las actividades ha sido elevar el nivel de vida de las personas pobres³ y promover la democracia y los derechos humanos. Esto último ha tenido un peso especial en la cooperación sueca con América Central.

Un aspecto importante de la pobreza son las condiciones de vivienda inadecuadas. Los problemas comprenden por ejemplo:

- El acceso a la tierra y los derechos legales sobre ella,

³ Por pobreza se entiende la falta de posibilidades, capacidades y seguridad de las personas. La pobreza es multidimensional y en el documento rector de Asdi “Perspectives on Poverty” se señalan las siguientes dimensiones: económicas y sociales (inclusive el género), democracia y derechos humanos, medio ambiente, paz y soluciones de conflictos.

- La escasez de viviendas y viviendas en condiciones deficientes⁴,
- El acceso a infraestructura y servicios básicos,
- La organización comunitaria.

Estos problemas pueden verse, por una parte, como un *efecto* de la pobreza de las personas. Los bajos ingresos y las limitadas posibilidades de ahorro y de obtener préstamos para la compra de viviendas o trabajos de mejoramiento no constituyen las únicas limitaciones de las personas pobres. La política neo-liberal aplicada en los países centroamericanos en los últimos años ha resultado en el desmantelamiento del sistema social, lo que ha afectado negativamente la situación habitacional de los pobres. Las personas pobres a menudo carecen del acceso a la tierra o de los derechos legales de las parcelas donde viven. Muchas veces están obligadas a vivir en lugares especialmente vulnerables a los efectos de los desastres naturales. En algunos países los conflictos internos han obligado a las familias a abandonar sus casas lo que, desarraigando a las personas, ha creado conflictos alrededor de la tenencia de la tierra.

Las condiciones de vivienda deficientes tienen, al mismo tiempo, efectos sobre la pobreza de las personas. Las viviendas inadecuadas y el hacinamiento empeoran la salud de las personas y crean condiciones para la violencia. Se afectan negativamente las posibilidades de desarrollo y aprendizaje de los niños. Los problemas afectan más a las mujeres y los niños, ya que estos pasan mayor tiempo en el hogar. La vivienda puede también servir para desarrollar actividades generadoras de ingresos. Por esto, una vivienda deficiente disminuye las posibilidades de ganarse la vida. El agua es, a menudo, más cara en las zonas marginales que en los barrios más ricos. Las personas de viviendas inadecuadas tienen menor posibilidad de participación en los procesos políticos, ya que tienen problemas más urgentes a solucionar. La infraestructura deficiente trae problemas del medio ambiente (basuras, agua contaminada etc.) lo que afecta la salud tanto de los habitantes como de otras personas. La falta de terrenos y la inseguridad alrededor de la tenencia de tierra constituyen la base para conflictos continuados.

Otra cara de la pobreza es el limitado acceso a los créditos y el ahorro formal. Los bajos ingresos y las pocas posibilidades de presentar garantías hacen que las personas pobres a menudo sean clientes poco interesantes para los bancos.

El derecho a la vivienda se menciona en la Convención de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos⁵ así como en la Carta de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶. En estos documentos se trata también el derecho igual de todas las personas a perseguir su propio desarrollo económico, social y cultural. El mejorar las condiciones habitacionales, las posibilidades de sustento y de influencia sobre la situación propia de las personas se convierte, por lo tanto, en un asunto de derechos humanos.

Después de varios años de dictadura y conflicto armado en varios de los países centroamericanos, desde hace algunos años se trata de consolidar la paz y la democracia. No menos importante es el fortalecimiento de

⁴ A veces denominados escasez de vivienda "cuantitativa" y "cualitativa".

⁵ Artículo 25.

⁶ Artículo 11.

la democracia local. Muchos problemas en torno a la tenencia de tierra, la vivienda, la infraestructura y el sustento económico están relacionados a la democracia e administración deficientes, así como con la política aplicada. Varios países centroamericanos carecen de una política de vivienda a largo plazo.

Común a la política de los países ha sido el afán de descentralización, por ejemplo en lo relacionado a la infraestructura y asuntos de vivienda. La delegación de responsabilidades a las municipalidades muchas veces no ha venido acompañada de recursos financieros que posibilitaran el cumplimiento de aquellas. La administración local carece, a veces, de la capacidad para tomar a cargo las nuevas tareas.

El objetivo general de los programas es mejorar las condiciones de las personas pobres contribuyendo a la solución de estos problemas. Los programas se concentran en las viviendas y la situación habitacional de las personas, pero esto no excluye las intervenciones también en otras áreas.

De manera general, el grupo meta de los programas lo constituye la población pobre de América Central. Las posibilidades de alcanzar a las personas de diferentes niveles de pobreza varían, sin embargo, entre las diferentes áreas de actividad. Generalmente, los programas se han dirigido hacia las unidades familiares con un ingreso total de entre 2 y 4 salarios mínimos, lo que corresponde a, o se encuentra justo por encima de, las definiciones de pobreza nacionales. Algunos de los componentes de los programas, como los proyectos de infraestructura de PRODEL, han alcanzado una población definida como extremadamente pobre.

Otras áreas, como los créditos a la micro y pequeña empresa, llegan a las personas con capacidad de devolución de préstamos. Sin embargo, la intención ha sido alcanzar los grupos más pobres, dentro de lo posible y dado el área de actividad.

Áreas de actividad

Los programas enfocan de manera especial las viviendas y la situación habitacional de las personas pobres. A esto puede conectarse otras formas de apoyo relevantes a las necesidades de las personas y la capacidad de las contrapartes, como por ejemplo los créditos a la micro y pequeña empresa. Las varias áreas de actividad deben conceptualizarse como partes de una intervención más amplia para corresponder a los variados problemas de las personas pobres. Los programas han comprendido una o varias de las siguientes áreas de actividad:

- *Construcción de viviendas*, muchas veces combinada con la compra/legalización de tierra. Un servicio relacionado ha sido la dotación de terrenos con servicios básicos (agua, electricidad, saneamiento etc.).
- *Mejoramientos*, como reparaciones, ampliaciones u otras medidas elevadoras del estándar de viviendas existentes.
- *Infraestructura* de diferentes tipos, como agua potable, saneamiento, calles mejoradas y desagües.
- *Microcréditos* a las personas sin acceso al sistema bancario formal.

Los programas han trabajado, en diferente grado, de una manera integrada en estas cuatro áreas. Esto para poder corresponder a las diferentes necesidades de las personas pobres y porque existen ventajas prácticas en

la oferta de diferentes tipos de apoyo dentro del marco del mismo programa.

Modos de trabajo

Dentro de cada área de actividad se ha utilizado una combinación de los siguientes modos de trabajo:

- *Créditos:* Dado que la construcción y el mejoramiento de viviendas requieren de sustanciales recursos financieros, el apoyo de Asdi se ha limitado a posibilitar el acceso a préstamos para las personas pobres. A veces los préstamos han estado conectados a subvenciones estatales. Los créditos son de montos pequeños y plazo cortos o medianos (máximo 7 a 8 años, la mayoría mucho menos). La mayor parte de los créditos son de tipo micro crédito.
- *Asistencia técnica:* Para asegurar la sostenibilidad técnica y económica de las soluciones, los créditos generalmente han venido acompañados por la asistencia técnica. Los programas han contribuido también con asesoramiento a las municipalidades en relación a los proyectos de infraestructura.
- *Participación comunitaria:* Esta comprende la participación de las personas pobres, las autoridades e instituciones locales. La participación tiene el fin de asegurar que las actividades correspondan a las prioridades de los pobres. Esto es tanto una condición para la ejecución del programa como un objetivo en sí, ya que fortalece la democracia local. Las formas de participación han variado entre las diferentes áreas de actividad.

Las áreas de actividad y los modos de trabajo se tratan con mayor detalle en el *capítulo 3*.

Fortalecimiento de capacidades

El fortalecimiento de capacidades constituye un aspecto importante de los programas, tanto para lograr una exitosa ejecución de los proyectos como para fortalecer la sostenibilidad a largo plazo. El desarrollo institucional puede dividirse en dos áreas:

- *Desarrollo organizacional:* Por medio del apoyo a o la creación de organizaciones, en primer lugar las ejecutoras, pero también otros actores como las municipalidades y las ONGs, se crean las condiciones organizacionales y de personal para actividades futuras. El desarrollo organizacional se ha realizado mediante el apoyo de consultores, la capacitación, el seguimiento, el diálogo con Asdi y el intercambio de experiencias regional.
- *Creación de fondos:* La extensión de créditos (micro) requiere un importante capital y Asdi ha contribuido a la creación de fondos para este fin. La devolución de préstamos y los intereses resultan en el crecimiento de los fondos y crean las condiciones financieras para la continuación de las actividades a futuro.

El desarrollo de organizaciones y la creación de fondos no son un objetivo en sí, sino que tienen el propósito de lograr la sostenibilidad financiera y organizacional para el combate a la pobreza sostenido. En el *capítulo 4*

nos referimos más al tema del fortalecimiento de capacidades.

Otras características

En términos generales puede describirse el modelo como *el apoyo directo a las personas pobres* en lo que se refiere a su derecho a vivienda, ingresos etc., combinado con *el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la democracia local*.

Los programas muchas veces han desarrollado nuevos métodos de trabajo y han sido *innovadores*.

Dado que son programas bastante grandes que abarcan varios sectores son *complejos*.

Este hecho, junto a la creación de organizaciones parcialmente nuevas en ambientes no siempre estables, hace que los programas sean *exigentes en cuanto a la administración*.

El alcanzar la sostenibilidad de programas de este tipo puede llevar mucho tiempo y el compromiso de Asdi, por tanto, debe considerarse *a largo plazo* (tal vez de 5 a 10 años, dependiendo de las condiciones).

Los principios básicos del trabajo son los asentados en los documentos rectores de Asdi: *"Perspectives on Poverty"* (Perspectivas de la pobreza), *"Så arbeta Sida"* (Así trabaja Asdi) y otros. Asimismo, los programas deben concordar también con los lineamientos de Asdi en lo referente a otras áreas, tales como el medio ambiente, la igualdad de género y las microfinanzas.

3 Áreas de actividad y modos de trabajo

En este capítulo se presentan las cuatro áreas de actividad: Construcción de viviendas, mejoramiento de la vivienda, créditos empresariales e infraestructura básica. Explicamos en qué partes consiste el área de actividad, su relevancia, cuál es el grupo meta y señalamos puntos importantes a tener en cuenta en la preparación y gestión de los programas.

3.1 Construcción de viviendas

¿Cómo se trabaja en el área de construcción de viviendas?

La construcción de viviendas se refiere a la edificación de viviendas *nuevas*. Existen dos modelos diferentes. El primero es la construcción de varias viviendas en una zona habitacional *nueva* (urbanización). Esto significa muchas veces que toda la zona se desarrolle de acuerdo a un plan de urbanización, con la construcción de calles y la dotación de servicios básicos. Según el otro modelo se construyen viviendas individuales en sus terrenos correspondientes. Asdi tiene mayor experiencia del modelo de viviendas múltiples y por esto aquí se tratará únicamente éste.

La filosofía común de los programas ha sido la construcción de unidades relativamente pequeñas (de 21 a 28 m³) de buena calidad de construcción y de bajos costos,⁷ según el concepto de la “construcción progresiva”, es decir una casa sencilla que puede ser mejorada progresivamente por la familia. Un principio importante ha sido la división de costos por medio de la obtención de créditos por parte del grupo meta o a través de su participación en las obras – la autoconstrucción. El propósito ha sido, por una parte, disminuir los costos y por otra, hacer que las familias participantes se apropien del proyecto. La experiencia demuestra que las viviendas recibidas gratuitamente a veces se venden más tarde. Por esta razón las viviendas no deben donarse.

La construcción de viviendas nuevas presupone el acceso a la tierra así como sistemas y leyes funcionales que regulen la tenencia de tierra y la propiedad de los terrenos. El principio de división de costos y los altos costos de construcción significan que el grupo meta necesita acceso al financiamiento. Ya que el grupo meta no tiene la posibilidad de acceder a los préstamos de construcción formales (préstamos de 10 años o más de

⁷ El costo promedio total por casa, material y trabajo incluidos, es de USD 2,500 en los programas de FUSAI, El Salvador y en PRIMHUR, Honduras y USD 5,000 en FUPROVI, Costa Rica. El costo más alto de Costa Rica es consecuencia de otras normas nacionales de construcción. Fuente: Castillo, L.: Primera Aproximación Comparativa a la Experiencia de Asdi en Centro América y Desafíos para el Futuro, 2001.

bajo interés) y su capacidad de devolución normalmente es limitada, los programas han utilizado los sistemas nacionales de subsidios de la vivienda. Esto significa que el estado subvenciona al grupo meta para la construcción de sus viviendas. Los programas han utilizado los subsidios para financiar partes de, o toda, la construcción de viviendas nuevas.

Además, los programas han extendido créditos individuales a las familias y, en algunos casos, los aportes de otros actores, por ejemplo las municipalidades, ONGs o los donantes financiadoras de servicios básicos como agua, electricidad y saneamiento. Esto hace que los programas tengan gran número de actores. Las alianzas estrategias con otras organizaciones e instituciones son importantes en el financiamiento parcial de los servicios de las áreas habitacionales.

La construcción de viviendas es compleja y comprende gran número de pasos. El grupo meta debe ser identificado y organizado. Los procesos de toma de decisiones deben realizarse con la participación del grupo meta. Tiene que adquirirse tierra para la urbanización y elaborarse planes. Debe solicitarse el permiso de construcción y urbanización de la municipalidad o los ministerios y el grupo meta debe cualificarse para recibir las subvenciones a la vivienda. Las obras de instalaciones y construcción tienen que llevarse a cabo. La organización que extiende los créditos debe realizar un análisis de crédito, pagarles los préstamos a las familias y asegurar la devolución de los mismos. Las familias deben registrarse como dueñas de las propiedades.

Ya que los programas normalmente comprenden la construcción de gran número de casas y las subvenciones estatales se obtienen retroactivamente, es necesario un importante capital de trabajo. Se necesita también capital para los créditos a las familias.

Los programas apoyados por Asdi han contribuido con financiamiento para el capital de trabajo, los fondos para los créditos al grupo meta, el desarrollo de métodos y el apoyo institucional a la contraparte.

Relevancia

La construcción de viviendas para los grupos pobres tiene relevancia desde varios puntos de vista. El acceso a la vivienda es una necesidad básica. El hecho de que las personas pobres muchas veces estén dispuestas a realizar sacrificios considerables para obtener su casa demuestra que esta sea un área prioritaria. Como ya se ha mencionado, la situación habitacional influye en la salud de las personas, en la presencia de violencia, las condiciones para la infancia, las posibilidades de ingresos y otros aspectos de la pobreza. Los programas contribuyen también a que las personas pobres registren sus propiedades, lo cual puede facilitar su participación futura en la economía, así como por ejemplo sus posibilidades de acceder a préstamos.

En algunos casos, la construcción de viviendas ha sido decisiva para que las personas pobres se aprovecharan de los subsidios estatales (los que, de otra manera, sólo hubieran podido obtenerse por personas de ingresos más altos). Los préstamos se han utilizado para el financiamiento de la cuota inicial necesaria en algunos sistemas estatales de subvención a la vivienda.

Dado que los programas comprenden, muchas veces, la organización y capacitación de las personas para solicitar, requerir y ejecutar los proyectos, los programas contribuyen también al empoderamiento de las personas. De esta manera, se fortalecen también la democracia local y los derechos humanos.

La construcción de viviendas promueve también el desarrollo económico, ya que estimula el sector de construcción que utiliza mano de obra local y materiales nacionales.

Grupos meta potenciales

El grupo meta de los proyectos de construcción de viviendas ha estado formado por los grupos de personas pobres. A través de utilizar fondos de los programas estatales de subsidio para financiar partes de los costos, es posible alcanzar a las personas muy pobres. En relación a esto, una medida muy utilizada ha sido los ingresos familiares menores de dos salarios mínimos según la definición nacional (ver Castillo). Si se carecen de subsidios o si gran parte de la vivienda se financia por medio de créditos, los niveles de ingresos tienen que ser más altos.

A tener en cuenta:

Aspectos técnicos

- Las urbanizaciones nuevas necesitan, además de casas, servicios básicos como agua, saneamiento y electricidad. El nivel de servicios básicos se define en relación al estándar aceptable del país.
- Las urbanizaciones nuevas deben comprender también lugares recreacionales, por ejemplo una casa comunal, áreas verdes y parques infantiles.
- Las características y la ubicación del terreno son decisivas para el resultado del proyecto. La contraparte debe, por lo tanto, tener criterios para la evaluación de terrenos antes de la compra de estos⁸.
- Al igual que otras actividades, la construcción de viviendas requiere el análisis del impacto sobre el medio ambiente. Los riesgos ambientales más importantes es la contaminación a través de los desagües (excrementos), aguas grises, basuras y de materiales de construcción.
- Un análisis de vulnerabilidad y riesgo del modelo habitacional y la urbanización tiene que hacerse durante la fase de planificación. La construcción y los materiales tienen que resistir los desastres naturales. Se deben incluir obras de infraestructura que protejan contra los efectos de los desastres naturales como muros de protección, drenajes etc.

Participación

- Para que las viviendas correspondan a las necesidades las los habitantes y para asegurar la ejecución correcta del proyecto, el grupo meta debe participar tanto en las decisiones como en la ejecución (a través de la autoconstrucción en diferente grado), así como en el control de los proyectos.

⁸ La mayoría de las veces, el terreno se compra mucho antes de que comience la construcción y las casas sean vendidas al grupo meta.

- Las restricciones y prácticas sociales afectan la participación e influencia de hombres y mujeres. Los programas deben contar con estrategias definidas para asegurar la participación igualitaria de los sexos.
- Para asegurar que la vivienda sea de propiedad común de la familia, se debe esforzar por que tanto la mujer como el hombre se registren como propietarios. Dado que la mujer es quien la mayoría de las veces tiene la responsabilidad principal de los hijos, la influencia de la mujer sobre la vivienda es particularmente importante.
- Los programas deben ejecutarse por medio de una combinación de la autoconstrucción y la contratación para que el grupo meta se apropie del proyecto al tiempo que los costos se minimicen. El aporte al trabajo del grupo meta puede ser menor o mayor de acuerdo a su voluntad y posibilidades de participación, las exigencias de costo y el tiempo de ejecución de cada proyecto. De manera general, entre más pobre el grupo meta, mayor tiene que ser el elemento de autoconstrucción. Deben considerarse las posibilidades, el tiempo y los recursos de las personas para participar.

Asistencia técnica

- En los programas son importantes la asistencia técnica y el asesoramiento al grupo meta. Son necesarios tanto los técnicos como los trabajadores sociales.
- Los programas deben comprender medidas dirigidas hacia el desarrollo comunal y el fortalecimiento de las capacidades de ejecución del proyecto de viviendas, así como para solicitar, requerir y ejecutar otros proyectos de mejoramiento de la urbanización.
- Es importante el seguimiento después de concluida la urbanización. Los programas deben incluir recursos económicos y personal para este fin.

Créditos

- Los programas de vivienda requieren la gestión profesional de créditos. Es necesario que los programas sean eficientes en el diseño de los productos de crédito, análisis de crédito, pago y cobro de los préstamos.
- El préstamo en sí no debe subsidiarse y el nivel de interés debe definirse de acuerdo al mercado.
- La metodología de crédito asemeja la que se utiliza en los micro créditos para micro y pequeña empresa y los micro créditos para mejoramiento de vivienda. Sin embargo, en los créditos para vivienda nueva el período de crédito puede ser más largo y se utilizan las propiedades como seguridad (garantía).
- También cuando todas las familias de un grupo sean pobres, existen variaciones en los ingresos que deben considerarse al extender los créditos. Algunas familias pueden pedir un préstamo mayor y otras ninguno.

El apoyo de Asdi

- Asdi no debe financiar el subsidio a la vivienda en sí, ya que los sistemas de subvención a la vivienda financiados por donantes externos no constituyen un modelo sostenible.
- Los programas estatales de subvención a la vivienda pueden dejar de existir, su alcance disminuirse o aumentarse y sus reglamentos pueden modificarse. A causa de esta inseguridad, Asdi debe apoyar la contraparte en el desarrollo de productos alternativos, con los que la organización puede seguir independientemente de las subvenciones estatales.
- Pueden existir “productos” alternativos en el área de construcción de viviendas. Hasta ahora hay experiencias de los llamados lotes con servicio y de los créditos para el mejoramiento de la vivienda (verse abajo). Otra alternativa discutida, es la facilitación por parte de los empleadores de la construcción de viviendas para empleados.

3.2 Mejoramiento de la vivienda

¿Cómo se trabaja en el área de mejoramiento de la vivienda?

El mejoramiento de la vivienda se refiere a la reparación, ampliación y elevación del estándar de las viviendas existentes. Esto se posibilita por medio de micro créditos a los habitantes, quienes realizan ellos mismos las obras de mejoramiento de la vivienda.

El mejoramiento de la vivienda se basa en la idea de la mejora progresiva de la casa, la que puede realizarse por etapas. La familia puede, después de devuelto el primer préstamo, obtener otro préstamo para realizar otras mejoras más.

En el área de mejoramiento de la vivienda, Asdi trabaja normalmente con las organizaciones especializadas en la extensión de créditos a las personas pobres. Estas pueden ser las llamadas organizaciones de microfinanzas, bancos o institutos financieros. Hasta ahora, las organizaciones de microfinanzas han sido las contrapartes más comunes. Estas organizaciones otorgan préstamos y ofrecen a veces también asistencia técnica en la construcción. Esta asistencia técnica constructiva puede tener diferentes niveles de alcance y ejecutarse de varias maneras. Un modelo a cuyo desarrollo ha contribuido Asdi, significa que una persona conocedora en construcción de viviendas analiza la propuesta de construcción y el presupuesto del prestatario, y realiza una o dos visitas de seguimiento durante la ejecución. Las experiencias de los programas apoyados por Asdi muestran que algún tipo de asistencia técnica constructiva es importante para lograr mejoramientos de la vivienda de buena calidad. También indican que la asistencia técnica constructiva puede ser sostenible financieramente. El costo para la asistencia es pagado por los clientes a través de la tasa de interés o una comisión. Al mismo tiempo, en el ámbito de microfinanzas se está discutiendo si la asistencia técnica constructiva debe formar parte de los préstamos para mejoramiento de la vivienda y, en caso que sí, si debe realizarse por parte de la organización que extiende los créditos.

A diferencia de la construcción de viviendas nuevas, los programas de mejoramiento de la vivienda no necesitan subvenciones estatales para alcanzar a las personas relativamente pobres. Ya que se diseñan los crédi-

tos de acuerdo a la capacidad de pago de las familias pobres, estas pueden también devolver el préstamo. En algunos programas se han combinado también los préstamos con subsidios para posibilitar obras de mejoramiento más amplias.

Asdi apoya los programas por medio de fondos para la extensión de micro créditos, el desarrollo de metodología y productos al igual que el apoyo al fortalecimiento institucional de la contraparte.

Relevancia

Los micro créditos que posibilitan que las personas pobres mejoren su vivienda, son relevantes ya que las personas pobres normalmente no pueden acceder a los créditos bancarios y muchas veces tienen posibilidades de ahorro limitadas. Como ya se mencionó, una vivienda adecuada tiene efectos positivos en la salud, economía y otros aspectos de la pobreza. Los mejoramientos de la vivienda sucesivos son, por lo demás, la manera adoptada por las personas pobres mismas para lograr mejoras en sus casas, con o sin asistencia.

Grupos meta potenciales

Un prestatario necesita ingresos estables para poder pagar el préstamo. Las experiencias de Asdi han demostrado que es posible extender créditos de vivienda a familias cuyos ingresos mensuales sobrepasan dos salarios mínimos, o que ganan un dólar diario. El grupo meta de los programas de mejoramiento de la vivienda apoyados por Asdi ha sido, por lo tanto, las familias pobres. Sin embargo, éstas han sido de ingresos algo mayores y/o más estables comparado con el grupo meta de las construcciones nuevas con subsidios o de los créditos a la microempresa o la pequeña empresa.

A tener en cuenta:

Aspectos generales y técnicos

- A fin de lograr la sostenibilidad de las actividades, el producto de crédito al grupo meta en sí, no debe subvencionarse. También los costos para la asistencia técnica constructiva debe ser pagado por el cliente.
- Si pueden obtenerse subvenciones estatales como complemento de los préstamos, aquéllos deben darse aparte de los créditos en la forma de subsidio únicamente.

Participación

- El grupo meta participa a través de tomar la decisión sobre los mejoramientos a realizarse, recibir los créditos y ejecutar la obra. La ejecución se hace por la familia misma o por un albañil contratado por la familia.
- El programa debe asegurar que tanto las mujeres como los hombres tengan la posibilidad de participación e influencia sobre la elección de mejoramientos a realizarse.
- Los hogares encabezados por mujeres deben tener el mismo acceso a los créditos que los encabezados por hombres o que los hogares de responsabilidad conjunta de hombres y mujeres.

Asistencia técnica

- Para lograr la buena calidad de los mejoramientos los créditos deben acompañarse por la asistencia técnica constructiva.
- La asistencia técnica puede tener diversas formas y debe basarse en las necesidades del grupo meta y de las actividades.

Créditos

- En las políticas de microfinanzas de Asdi se definen los lineamientos para las actividades crediticias. Aquí siguen algunos consejos complementarios.
- El producto y la metodología de crédito, es decir cómo y para quiénes se comercializan los créditos, el tamaño de los préstamos, el período de tiempo para ellos y el tipo de garantías deben adecuarse a las necesidades y condiciones de las personas pobres. Las familias más pobres pueden alcanzarse disminuyendo el monto de los préstamos, aumentando el período de amortización y adecuando las garantías a las posibilidades de los pobres.
- La metodología de crédito debe contener un análisis de las posibilidades de pago y el nivel de endeudamiento del cliente. Esto para que el préstamo no empeore la situación económica del grupo meta y para asegurar la devolución de los préstamos a la organización crediticia.
- Los microcréditos requieren igual nivel de administración y evaluación que los préstamos más grandes. Por lo tanto los costos por cada préstamo de microcrédito es mayor. Para que los programas puedan servir al grupo meta también a futuro, estos costos mayores tienen que resultar en intereses más altos que los del sector bancario. Es decir que los micro créditos tienen que tener un interés mayor que los préstamos bancarios más grandes.

El apoyo de Asdi

- Ya que los créditos para mejoramiento de la vivienda son un producto bastante nuevo, la institución de microfinanzas o el banco puede necesitar apoyo en el análisis de mercado, diseño y validación del producto, en el desarrollo de la asistencia técnica constructiva y la capacitación del personal de crédito.
- En la fase inicial, los costos (de por ejemplo salarios a nuevos oficiales de crédito) de las contrapartes pueden incrementarse y requerir financiamiento adicional. Este apoyo debe darse únicamente durante un corto período y solamente si se juzga que la contraparte sea capaz de pagar los costos a futuro.

3.3 Créditos empresariales

¿Cómo se trabaja en el área de los créditos empresariales?

Por créditos empresariales se entienden los préstamos a las personas pobres que manejen una microempresa o pequeña empresa. Los créditos se utilizan para capital de trabajo e inversiones. De esta manera el empresario puede ampliar sus actividades, elevar sus ingresos y posiblemente crear oportunidades de trabajo. Los créditos empresariales son, muchas veces, un componente de los programas de desarrollo comunitario.

Asdi coopera normalmente con las llamadas organizaciones de microfinanzas. En algunos casos, pueden ser contrapartes también los bancos convencionales o institutos financieros.

A veces hay una conexión directa entre los créditos empresariales y los créditos de vivienda. El crédito empresarial (el que incrementa los ingresos y demuestra la solvencia del prestatario) puede convertirse en el primer paso para la obtención de un préstamo de mejoramiento de la vivienda. Se ha visto también que los créditos empresariales se utilizan a veces para mejorar la vivienda. Esto es el caso sobre todo cuando la vivienda sirva de base para las actividades empresariales.

Relevancia

Los créditos empresariales tienen el potencial de elevar los niveles de ingreso de las personas pobres tanto del sector informal como del formal, y conducen a la larga al desarrollo económico.

Al igual que en el caso de los créditos de vivienda, los micro y pequeños empresarios pobres no tienen acceso al sistema bancario formal, es decir que no pueden obtener préstamos bancarios, lo que entorpece sus actividades.

En un barrio pobre, las micro y pequeñas empresas ofrecen bienes y servicios a los habitantes. Los créditos empresariales son, por lo tanto, relevantes para el desarrollo comunitario del área.

Grupos meta potenciales

Los créditos se dirigen hacia los micro y pequeños empresarios pobres. Alcanzan, dependiendo del producto y la institución de crédito, diferentes niveles de personas pobres. Los créditos a la microempresa o pequeña empresa pretenden generar un excedente es decir aumentar los ingresos más que los costos. Parte del excedente es utilizado para pagar el préstamo. De esta manera, se crean las condiciones para alcanzar a las personas de niveles de ingreso más bajos, comparado con los préstamos para mejoramiento de la vivienda.

A tener en cuenta

- Las políticas de microfinanzas de Asdi establecen cómo deben realizarse las actividades crediticias. También los consejos complementarios detallados en el capítulo anterior sobre mejoramiento de la vivienda en “A tener en cuenta – créditos ” pueden aplicarse a los créditos empresariales.
- El grado de pobreza de las personas que se alcancen depende de las características del producto crediticio, de cómo se lo comercializa y de qué organización realiza las actividades. Algunos productos y organizaciones, como por ejemplo los créditos solidarios y los llamados bancos comunales, tienen un mayor enfoque hacia las personas más pobres.
- Es necesario asegurar que tanto las mujeres como los hombres tengan la posibilidad de participar en los programas. Esto requiere una metodología y un producto adaptados a las necesidades y condiciones de hombres y mujeres.

- El desarrollo de las empresas no solo requieren los créditos. Otros componentes importantes son, por ejemplo, la capacitación, el servicio de información, el apoyo al desarrollo y la comercialización de los productos.
- Normalmente los programas de micro crédito no comprenden análisis del impacto sobre el medio ambiente. En muchas ocasiones dicho análisis tampoco es necesario, dadas las características de las actividades. A veces, sin embargo, un análisis del impacto sobre el medio ambiente es importante y se necesitan sistemas para decidir cuáles son estos casos. Ya que los créditos en la mayoría de los casos requieren instituciones especializadas, el trabajo relacionado al medio ambiente *no* debe ser parte de las responsabilidades de la institución de microfinanzas o banco.

3.4 Infraestructura básica

¿Cómo se trabaja en el área de infraestructura?

La infraestructura básica se refiere, por un lado, a los llamados servicios básicos como agua, saneamiento, desagües, manejo de basuras, calles y, por otro, a la infraestructura de mitigación de desastres, como los muros de protección y drenajes de aguas pluviales. Como ya se mencionó, las obras de infraestructura muchas veces forman parte de los programas de construcción de viviendas nuevas. Asdi apoya también programas en los que la infraestructura es un componente independiente, parte del desarrollo comunitario. Son estos proyectos los que se tratan en lo que sigue.

Los proyectos comprenden el mejoramiento de la infraestructura en parte de, o en toda una comunidad. Puede tratarse de infraestructura nueva o mejoramiento/ampliación de infraestructura existente. Las actividades comprenden por ejemplo la priorización de proyectos, el diseño y la construcción de infraestructura y la administración y el mantenimiento del sistema construido. Los proyectos de infraestructura se realizan con la participación de varios actores, como la población de la ciudad/comunidad/barrio, la municipalidad, las ONGs, y el sector privado.

Los proyectos se basan en la participación comunitaria, desde la priorización hasta la inspección y finiquito final del proyecto de infraestructura.

Los proyectos son también un medio para fortalecer la democracia local, para promover la participación de los actores locales y fortalecer las capacidades de la municipalidad. De esta manera, los proyectos se convierten en un instrumento de promoción del proceso de descentralización del gobierno central hacia las municipalidades.

Un principio importante de los proyectos de infraestructura apoyados por Asdi es el co-financiamiento. Los proyectos son co-financiados por la misma población, la municipalidad, Asdi y otros actores. En el modelo de PRODEL en Nicaragua se obtiene la contrapartida de la municipalidad de 1:1 con relación al apoyo de Asdi. A través de FDLG de Guatemala Asdi tiene la experiencia de que las municipalidades costeen el 100% de los proyectos mediante créditos del programa.

Relevancia

La infraestructura deficiente de las zonas pobres afectan negativamente el nivel de vida. Un proyecto de infraestructura en, por ejemplo, el área

de manejo de basuras o servicios de agua puede resultar en mejoras del medio ambiente y en la salud de las personas.

Además, los proyectos promueven el desarrollo económico por medio de la creación de oportunidades de trabajo (construcción, administración y mantenimiento) y mejoran las condiciones para las actividades económicas (mejores calles, servicios de agua etc.).

Los proyectos tienen relevancia también desde el punto de vista de los procesos de descentralización de los países. Con una ejecución adecuada, los proyectos pueden fortalecer la democracia local y las capacidades de las municipalidades y de otros actores locales y así contribuir al proceso de descentralización.

Grupos meta potenciales

Los proyectos de infraestructura se dirigen hacia la comunidad en general, muchas veces barrios o partes enteras de una ciudad. De esta manera se benefician tanto a las personas muy pobres como a las menos pobres. Los proyectos de infraestructura tienen el potencial de alcanzar a los más pobres e incluir a los grupos marginalizados en el desarrollo comunitario. Esto presupone, sin embargo, que los proyectos enfoquen las zonas pobres y comprendan mejoramientos relevantes para los más pobres.

A tener en cuenta:

Aspectos generales y técnicos

- Los proyectos deben diseñarse de manera que fortalezcan el proceso nacional de descentralización y democratización.
- Para alcanzar las zonas pobres, es necesario que éstas (municipio y áreas dentro del municipio) se definan y prioricen. Esto requiere criterios predefinidos.
- Cada inversión en infraestructura debe analizarse desde los puntos de vista de viabilidad técnica, financiera, económica y ambiental.
- Los requerimientos para la administración, la operación y el mantenimiento de la obra de infraestructura deben ser analizados durante la planificación de los proyectos. Se debe comparar los requerimientos con las capacidades humanas y financieras existente. De ser necesario, el proyecto debe incluir un componente de desarrollo institucional para crear/fortalecer las capacidades.

Procesos de participación

- Los programas deben ejecutarse de manera que resulten en una mayor participación comunitaria. También deben promover la democracia local a través de los contactos intensificados entre la municipalidad, la población y otros actores locales.
- Los pobladores, tanto mujeres como hombres, deben participar en la priorización, implementación y seguimiento de la obra de infraestructura. Para esto se necesitan métodos de trabajo especiales y a menudo cambios en las formas de trabajo de las municipalidades en la priorización y ejecución de proyectos de infraestructura.
- Es importante *quiénes* participan, y es especialmente importante asegurar que se involucren los grupos marginalizados (por ejemplo las

minorías étnicas, los discapacitados y las personas de extrema pobreza) que, de otra manera, corren el riesgo de ser excluidos del proceso.

- Deben considerarse las posibilidades, el tiempo y los recursos de las personas para la participación.
- El financiamiento parcial y/o propio aporte de trabajo por parte de las municipalidades y la población son importantes para que éstas se apropien de los proyectos y, por lo tanto, se responsabilicen de la operación y del mantenimiento de la obra construida.
- El lograr la participación puede ser difícil. Puede requerir el desarrollo de métodos de trabajo especiales y la capacitación.
- Los programas basados en la participación requieren más tiempo de ejecución. Esto debe considerarse en la planificación de los programas.

Asistencia técnica

- Aparte del proceso de construcción, los proyectos de infraestructura comprenden muchas veces el fortalecimiento de los procesos de participación y la capacidad de los actores locales⁹ para ejecutar y mantener los proyectos de infraestructura. Estos procesos requieren un importante elemento de asistencia técnica, el que debe formar parte explícita del proyecto.
- La asistencia técnica necesita diferentes métodos de trabajo como la capacitación, "on-the-job training", la información y la asistencia general.
- Para lograr el efecto intencionado, la asistencia técnica debe ser concreta y bien adaptada a los conocimientos y experiencias existentes del grupo meta.

Créditos

- Si los proyectos se financiarán por medio de créditos a las municipalidades, debe analizarse su capacidad de pago y endeudamiento.
- El proyecto tiene que diseñar el producto crediticio, los métodos de análisis de crédito, el proceso de devolución de los préstamos, incluidos el proceso a seguir en caso del no pago.

El apoyo de Asdi

- Asdi debe financiar solamente una parte del costo total de los proyectos de infraestructura. Tanto las municipalidades como el grupo meta deben aportar parte de los costos.
- Las obras de infraestructura construidas en un programa pueden y deben ser sostenibles en sí. Sin embargo, los programas que financian proyectos de infraestructura, pueden experimentar dificultades en el alcance de la sostenibilidad financiera a causa de las grandes inversiones requeridas. El *modelo de trabajo* desarrollado para el programa puede ser sostenible, sin embargo, dada su posibilidad de ser replicado por parte de otros.

⁹ Los actores locales son las municipalidades, las oficinas descentralizadas del Gobierno central (por ejemplo la organización municipal o regional del Ministerio de Salud) los comités de pobladores, las organizaciones con base en la comunidad (OBCs), las ONGs, y el sector privado.

4 Fortalecimiento de capacidades

Los programas integrados de vivienda apoyados por Asdi, apuntan al fortalecimiento de las capacidades nacionales y locales por medio del apoyo al desarrollo organizacional y a la creación de fondos.

4.1 Fondos

¿Cómo se logra la sostenibilidad financiera de los programas?

En un programa de créditos exitoso, el grupo meta devuelve los préstamos, lo que resulta en un fondo, normalmente denominado fondo revolvente. Los fondos revolventes existen en todos los cinco países y posibilitan las actividades continuadas por largo tiempo. El valor total de los fondos es alrededor de 350 millones de coronas suecas. El fondo más grande tiene aproximadamente 190 millones de coronas suecas, mientras que los demás ascienden a unos 50 millones de coronas suecas cada uno.

Puede decirse, por lo tanto, que los programas consisten de dos partes: La primera parte son las actividades dirigidas hacia el grupo meta, como la construcción de viviendas o los créditos empresariales, y la segunda parte es la gestión del fondo que financia las actividades y posibilita la sostenibilidad. Las actividades reductoras de la pobreza dirigidas hacia el grupo meta son más importantes que el resultado financiero. Los programas son, en otras palabras, programas sociales que aspiran a cierto nivel de sostenibilidad financiera con el objetivo de poder continuar sus actividades por un período sostenido de tiempo. Deben beneficiar al grupo meta, al mismo tiempo que el valor del fondo se mantenga o, mejor, incremente. Todos los programas han logrado incrementar el valor nominal del fondo y, en algunos casos, también su valor real.

En el crecimiento de los fondos depende, por una parte, de las actividades de los programas y, por otra, de la administración del fondo en sí. La administración se refiere tanto a la colocación de los activos como a la administración propia, es decir los sistemas, rutinas, criterios etc. Para lograr la administración eficiente del fondo se deben aplicar principios e instrumentos parecidos a los utilizados por la empresa privada. Las proyecciones financieras y los estados financieros (resultado y balance) deben ser establecidos y analizados. El exceso de liquidez debe ser invertido para generar un rendimiento.

A tener en cuenta:

- Los programas deben tener objetivos sociales que definan las actividades y los resultados en relación al grupo meta, como también objetivos financieros para el fondo revolvente. Los objetivos sociales corresponden a los objetivos de la cooperación para el desarrollo de Suecia (reducción de la pobreza etc.) y varían de acuerdo a la naturaleza de las actividades. Los objetivos financieros pueden expresarse como el crecimiento/mantenimiento del capital del fondo. Los objetivos sociales son de mayor importancia que los objetivos financieros.
- Los programas deben tratar de alcanzar sus objetivos sociales y al mismo tiempo mantener o preferiblemente incrementar el valor real del fondo.
- Al cambiarse las condiciones fundamentales de los programas, como cuando cesen o se modifiquen los subsidios estatales a la vivienda, puede ser necesario modificar los objetivos financieros. En estos casos, puede ser necesario aceptar objetivos que resulten en una disminución del valor del fondo con el tiempo.
- El fondo requiere diferentes tipos de políticas y reglamentos que rijan el uso de sus recursos financieros y la administración del propio fondo.
- El fondo debe tener cuentas contables separadas de las otras actividades de la “organización propietaria”. Es decir ser un centro de resultado/costos dentro de la organización o como una institución a parte con su estados de resultado y balance independientes.
- Se debe desarrollar las proyecciones financieras que muestran el incremento/disminución del fondo a corto y mediano plazo.
- Deben establecerse los estados financieros (resultado y balance) anuales para el fondo y para las actividades que financia. En la evaluación de los activos del fondo, y de manera especial la cartera de créditos, se deben aplicar los principios de contabilidad establecidos para las actividades de microfinanzas.
- Cada fondo debe contar con políticas de inversión financiera. Estas tienen que definirse para cada país. Asdi permite *únicamente* las inversiones del menor riesgo posible y de rendimiento garantizado. Consecuentemente, quedan excluidas las inversiones en acciones e instrumentos de especulación. Se debe invertir solamente en las instituciones financieras consideradas seguras y repartir los riesgos entre varias instituciones.
- Los fondos y las actividades que financian deben ser sometidos a la auditoría anual. Los términos de referencia de las auditorías y la contratación de auditores deben ser aprobados por Asdi.

“Red de protección” de los fondos

Dado que los proyectos requieren un financiamiento sustancial, los fondos normalmente son grandes. Esto significa que los fondos podrían, en el futuro, convertirse en objetos de presión por parte de personas con intereses políticos o personales. Podría existir también el deseo de utilizar los recursos del fondo para el financiamiento de otras actividades que las originalmente intencionadas, o de que se trabaje para los grupos de mayores ingresos, siendo esto más rentable. Por todas estas razones, es

importante que la administración de los fondos se haga lo más segura posible. La contraparte y su personal son el mejor garante de la buena administración. Sin embargo, debido a que las personas se reemplazan y los fondos pueden ser objeto de presiones externas, Asdi ha promovido la creación de “redes de protección” adicionales alrededor de los fondos. Los redes pretenden proteger el fondo en el mediano y largo plazo.

En dos casos Asdi ha contribuido a que se cree una persona jurídica especial para el fondo. En ambos casos, se ha utilizado una forma parecida a la de las fundaciones¹⁰. En FUPROVI de Costa Rica se estableció un fideicomiso, mientras para FUSAI en El Salvador se planifica la creación de un fondo patrimonial. Ambas formas de organización son independientes de la organización no gubernamental pero dirigidas y administradas por ésta. En las dos hay además supervisión y control externo por parte de integrantes de la Junta Ejecutiva que son independientes de la organización “propietaria”.

En Nicaragua se creó una fundación nueva, PRODEL, bajo el control conjunto del estado y de representantes de la sociedad civil. El fondo constituyó el capital inicial de PRODEL. Una estrategia parecida se ha utilizado en Honduras.

En los tres casos, se estableció una Junta de Notables o Junta de Vigilancia, cuyo propósito es vigilar por que los recursos del fondo se utilicen para los fines preestablecidos. La Junta *no* participa en las actividades operativas, solo activa en ocasiones especiales como por ejemplo la aprobación de los informes de auditoría externos y las decisiones estrategias referentes a la orientación de las actividades.

En algunos programas, la destinación final del fondo no ha sido claramente definida en los documentos de proyecto y los convenios de cooperación entre Asdi, el gobierno y las organizaciones contrapartes. Esto ha sido causa de inseguridad y malentendidos innecesarios.

A tener en cuenta:

- El manejo de fondos requiere generalmente una organización con un alto nivel de desarrollo que cuenta con sistemas adecuados para el control interno y externo.
- La propiedad jurídica del fondo, los reglamentos para su uso, cuáles son los costos que el fondo cubre y su destinación final deben quedar definidos en el “documento de proyecto” del programa y en los convenios de cooperación referentes al programa.
- En cada uno de los programas, Asdi debe analizar cuáles son las medidas especiales necesarias para garantizar que el uso futuro del fondo corresponda a los propósitos originales de las actividades.
- Estas medidas pueden ser el control externo y supervisión por medio de una junta de notables, la creación de una persona jurídica especial para el fondo o el desarrollo de acuerdos y sistemas de control especiales dentro del marco de la organización existente.
- Debe asegurarse que los recursos del fondo no sean utilizados en inversiones especulativas o como garantía de préstamos no beneficiosos para las actividades del fondo. Sin embargo, puede ser aceptable

¹⁰ En El Salvador se discute todavía la creación de la fundación.

que el fondo se utilice como garantía para créditos que conduzcan a la ampliación de sus actividades propias o actividades similares.

- En caso de crear una persona jurídica especialmente para el fondo administrada por la contraparte es importante que el fondo sea compatible con las estructuras organizacionales y financieras de ella.

4.2 Desarrollo organizacional

¿Cómo puede lograrse la sostenibilidad organizacional de los programas?

Los programas dependen de que las contrapartes tengan la capacidad de ejecución necesaria. Dependen también de las capacidades de las municipalidades, los ministerios, las ONGs etc. Para poder ejecutar los programas de infraestructura y vivienda se ha mostrado necesario, por ejemplo, fortalecer las municipalidades. El apoyo al desarrollo institucional es, por lo tanto, importante para la ejecución de los programas y su sostenibilidad a futuro. El desarrollo de las capacidades de las instituciones locales constituye, además, una contribución importante en sí. Por esto, el desarrollo organizacional e institucional es central en los programas. El apoyo de Asdi consiste en:

- actividades y fondos especiales para el desarrollo organizacional en el presupuesto de los programas,
- seguimiento y asesoramiento realizados por, y diálogo con, consultores,
- diálogo con Asdi,
- seguimiento y evaluación,
- intercambio de experiencias regional,
- capacitación en áreas relevantes.

Todos los programas tienen recursos financieros reservados para el desarrollo organizacional. Estos comprenden en primer lugar la contraparte pero pueden incluir también a otros actores clave de los programas, como las municipalidades, OBCs u ONGs. El apoyo ha incluido tanto el fortalecimiento de la capacidad de ejecución como el apoyo general al fortalecimiento de la organización. Esto último ha sido el caso sobre todo de las contrapartes. Asdi ha financiado tanto el desarrollo de las capacidades como los recursos materiales. En algunos programas, como el apoyo a FUSAI y FDLG, cierto porcentaje del apoyo de Asdi (el presupuesto del programa) se ha reservado para el desarrollo organizacional. Las actividades específicas se definen y aprueban en los planes de trabajo anuales. Puede tratarse de estudios realizados por consultores, visitas de estudio, asesoramiento de expertos externos o compra de equipo.

En la mayoría de los programas, Asdi ha utilizado también el apoyo de consultores externos. Los consultores han sido reclutados y pagados aparte del presupuesto del programa para realizar el seguimiento de las actividades, asesorar a la contraparte y prestar apoyo en sus varias actividades. Sin embargo, en contados casos solamente, como en la puesta en marcha de FDLG en Guatemala, los consultores han sido los responsables de la ejecución de las actividades mismas. Dado que el desarrollo institucional consiste en procesos a largo plazo, varios de los consultores han trabajado por períodos extendidos, más de un año.

El diálogo de Asdi con las contrapartes, como también el seguimiento y la evaluación de las actividades, tienen asimismo el propósito de fortale-

cer las capacidades de las organizaciones. En todos los programas Asdi ha procurado establecer un diálogo profundo con la contraparte.

Desde 1998, Asdi ofrece también un apoyo especial para el intercambio regional. El programa consiste en reuniones regionales anuales en las que se discuten temas relevantes a los diferentes programas y un proyecto regional de desarrollo institucional. Este último financia visitas de estudio entre los programas y a otras organizaciones, cursos especiales e intercambio entre expertos. El apoyo al desarrollo institucional regional se basa en un plan de actividades definido conjuntamente con las contrapartes. Desde 2003 en adelante, el proyecto será implementado por FUPROVI de Costa Rica.

Asdi financia también eventos de capacitación especial para las contrapartes y los actores clave de los programas. Estos se organizan a través de las actividades de PROMESHA. PROMESHA es ejecutada por la Universidad de Lund, Suecia en cooperación con la Universidad de San Simón de Cochabamba, Bolivia, y otras contrapartes de América Latina. PROMESHA organiza cursos anuales de vivienda popular y hábitat en Bolivia y Costa Rica y financia actividades al nivel de los países en América Central para el desarrollo del sector de vivienda. Puede tratarse por ejemplo de conferencias sobre asuntos de vivienda, cursos de capacitación o intercambios entre los países. Diversos actores del sector de vivienda participan en las actividades. En otras palabras, éstas no se limitan a los actores de los programas. Durante los últimos años, Asdi ha financiado también la participación de las contrapartes e instituciones de microfinanzas en cursos de microfinanzas organizados en Guatemala.

A tener en cuenta:

- Todos los programas deben incluir actividades y recursos financieros destinados al desarrollo institucional de las contrapartes y otros actores claves.
- El desarrollo institucional puede dirigirse tanto hacia la capacidad de ejecución del programa apoyado por Asdi como hacia el desarrollo general de la institución.
- El desarrollo institucional general puede ser apoyado por ejemplo a través de la elaboración de un plan estratégico de la institución, del fortalecimiento de los sistemas administrativos, de las capacidades técnicas, y de las estrategias para influir en la política nacional.
- Asdi puede financiar también la compra de equipo en caso de ser este necesario para la ejecución de los programas y si su mantenimiento puede garantizarse por la contraparte.
- El desarrollo institucional debe diseñarse específicamente de acuerdo a las necesidades de cada organización y basarse en un análisis de necesidades.
- Las metas y los indicadores de medición de los resultados del desarrollo institucional deben definirse en el Marco Lógico del programa y en los planes anuales de trabajo.
- Las metas y los indicadores de medición de los resultados deben definirse partiendo del tipo de institución. Las instituciones de microfinanzas, por ejemplo, deben ser evaluadas utilizando criterios pertenecientes a microfinanzas, las municipalidades por medio de indica-

dores que reflejen la eficiencia de sus actividades y para los institutos de vivienda deben usarse las medidas de resultados adecuados a éstos.

- Las políticas de microfinanzas de Asdi aconsejan sobre el desarrollo de organizaciones de microfinanzas.
- El intercambio regional y la asistencia técnica entre los diferentes programas son un recurso importante en el desarrollo institucional.
- Asdi debe coordinar su apoyo a de desarrollo institucional con otras instituciones que trabajan con las mismas organizaciones para lograr que el apoyo sea eficiente.
- El desarrollo institucional es un proceso que requiere una perspectiva de largo plazo así como recursos.

5 Cooperación y roles

5.1 Elección de las contrapartes

¿Cuáles son los criterios que debe emplear Asdi al elegir sus contrapartes?

A causa de las condiciones diversas, Asdi ha elegido diferentes tipos de organizaciones como contraparte en los diferentes países. En El Salvador y Costa Rica, Asdi coopera directamente con organizaciones no gubernamentales (FUSAI y FUPROVI). En Honduras, Nicaragua y Guatemala, Asdi apoya programas del gobierno (FUNDEVI, PRODEL y FDLG). En Honduras y Nicaragua, estos se han convertido en fundaciones de propiedad conjunta del estado y de la sociedad civil. Esto significa en la práctica que se han creado organizaciones nuevas. En Guatemala se ha establecido una organización intermediaria que opera a través de las organizaciones no gubernamentales que desarrollan actividades dirigidas hacia el grupo meta. El programa, de carácter temporal, se ha establecido en la forma de un fideicomiso con representantes del gobierno de Guatemala, la sociedad civil y Asdi.

La elección de la contraparte dependerá siempre de las condiciones locales. La elección de diferentes tipos de organizaciones actualiza, sin embargo, interrogantes referentes a las ventajas y desventajas de los diferentes tipos de contrapartes: Con el estado o la sociedad civil, respectivamente, a través de intermediarios frente a la cooperación directa con las ejecutoras y con las organizaciones existentes frente a la creación de nuevas organizaciones. Otras inquietudes centrales son el rol de Asdi y la apropiación de los programas.

El gobierno frente a la sociedad civil

De acuerdo a las experiencias existen ventajas en la cooperación tanto con el estado como con la sociedad civil.

Las organizaciones no gubernamentales tienden a tener una mejor continuidad ya que las personas no se cambian con tanta frecuencia como es el caso en la administración pública. Tienden también a ser más eficientes en la ejecución y correr menor riesgo de ser manejadas por intereses de los partidos políticos. En una ONG puede ser más fácil tener involucramiento, voluntad y apropiación de los programas, comparado con un programa estatal.

Los programas estatales tienen, en cambio, mayores posibilidades de influir en la política nacional y en la disseminación de métodos de trabajo

innovadores. En caso de no existir una contraparte adecuada en la sociedad civil, un programa estatal puede también ser la única alternativa. Ya que los programas son integrados y abarcan varios sectores de responsabilidad de diversos ministerios, a veces puede ser difícil encontrar un ministerio adecuado como contraparte. En varios casos, los ministerios de vivienda se han mostrado débiles.

De acuerdo al paradigma vigente, el papel del estado se considera generalmente como el director y facilitador, mientras que la construcción, la actividad empresarial y la de créditos son responsabilidades del sector privado. El estado y la sociedad civil se complementan y tienen una función de control mutuo. Esto indica que la ejecución debería realizarse por la sociedad civil y el sector privado, pero dentro del marco de una política estatal y con el apoyo del estado.

En la práctica, ninguno de los programas apoyados por Asdi ha sido exclusivamente estatal o no estatal, únicamente. Los programas del gobierno han tenido representación de la sociedad civil al igual que los programas de las ONGs han tenido representantes del o participación del gobierno. Las experiencias muestran que los programas se benefician de la participación tanto del estado como de la sociedad civil.

Intermediarios frente a organizaciones ejecutoras

En Costa Rica, El Salvador y Honduras, Asdi ha cooperado con organizaciones que ejecutan directamente las actividades dirigidas hacia el grupo meta. En Nicaragua y Guatemala se han establecido organizaciones intermediarias. Estas son estructuras que transmiten el apoyo a las ONGs y las municipalidades que, a su vez, se responsabilizan de la ejecución. En el ámbito de las microfinanzas, los intermediarios se llaman a veces también "instituciones de segundo piso". A diferencia de instituciones de segundo piso propiamente dichos, PRODEL y FDLG trabajan tanto con créditos como en otras actividades, tales como los proyectos de infraestructura.

Existen ventajas y desventajas con ambos tipos de contraparte. De manera general, puede argumentarse que los intermediarios posibilitan la cooperación con un número mayor de organizaciones y, de esta manera, el alcance de mayores resultados y efectos. El trabajar a través de un intermediario requiere, además, de menores recursos administrativos de Asdi comparado con la cooperación con varias organizaciones. Al mismo tiempo, las experiencias demuestran que puede ser difícil establecer y operar un intermediario y que el contacto entre Asdi y las organizaciones ejecutoras resulta más débil.

También en cuanto a este asunto, Asdi debe hacer un análisis de las condiciones y las organizaciones existentes del país, así como de los objetivos del programa para definir un tipo adecuado de contraparte. Los programas de Nicaragua y Guatemala tenían, parcialmente, el propósito de introducir actividades nuevas en los países (créditos para el mejoramiento de la vivienda y créditos a, o nuevas formas para, los proyectos de infraestructura), lo que condujo a que Asdi decidiera trabajar a través de intermediarios.

Organizaciones existentes y nuevas

Todos los programas, excepto FDLG, han comenzado en la forma de cooperación con organizaciones existentes¹¹. A lo largo del desenvolvimiento de los programas, en tres de los cuatro casos los cambios han sido tan significativos que es correcto hablar de la creación de instituciones locales nuevas. En Costa Rica se apoyó una iniciativa en marcha que resultó en FUPROVI. PRIMHUR en Honduras, así como PRODEL en Nicaragua, fueron programas estatales que se convirtieron en fundaciones. Por medio del apoyo a estos programas, Asdi se ha convertido en un actor en la creación y organización de instituciones locales nuevas.

Estos acontecimientos se diferencian de las políticas usuales de Asdi, es decir apoyar en primer lugar las actividades de las organizaciones existentes y no crear organizaciones nuevas.

A tener en cuenta:

- En cada país, Asdi debe analizar las posibles contrapartes alternativas de entre las instituciones estatales de los niveles central y local, como también dentro del marco de la sociedad civil y del sector privado.
- De ser posible, Asdi debe cooperar con una organización que opere actualmente en el área de actividades en referencia y que tenga experiencia de trabajar con el grupo meta.
- Importantes criterios al elegir la contraparte son la estructura de propiedad, la transparencia, las capacidades técnicas y administrativas así como las posibilidades de desarrollo. Los objetivos de la organización deben ser compatibles con los de Asdi y la organización debe tener posibilidades de lograr la sostenibilidad de las actividades.
- Es preferible una organización de la que Asdi tenga ya experiencias positivas. De no ser posible, la cooperación más extensa debe ser precedida por un “período de prueba”.

Estado y sociedad civil

- Al elegir la contraparte, Asdi debe partir de los roles del estado y la sociedad civil, respectivamente, en lo que se refiere a la construcción de viviendas, las actividades empresariales, la infraestructura etc.
- Si las contrapartes de Asdi pertenecen a la sociedad civil, ellas deben trabajar de acuerdo a las políticas nacionales y estar dispuestas a informar al gobierno sobre los resultados del programa.

Ejecutores e intermediarios

- Los objetivos del programa, las capacidades institucionales existentes del país, y la capacidad de Asdi para el seguimiento y administración son decisivos al elegir entre cooperar a través de un intermediario o directamente con una organización ejecutora.
- *En caso de implementarse el programa a través de un intermediario, se debe analizar las ventajas y desventajas de las siguientes alternativas:*
 - a) una organización intermediario local existente, b) crear un intermediario temporal o c) contratar una institución o consultora para implementar la función intermediaria, es decir el programa.

¹¹ Como ya se mencionó, FDLG es una institución temporaria establecida para ejecutar el programa apoyado por Asdi.

Organizaciones existentes y nuevas

- Sólo excepcionalmente, Asdi debe contribuir a la creación de instituciones nuevas. Las instituciones nuevas deben basarse sobre iniciativas locales en marcha y Asdi debe estar preparado para asignar recursos significativos a, y participar activamente en, la creación de la institución.
- La puesta en marcha de instituciones nuevas requiere gran aportación de trabajo de Asdi y su involucramiento a largo plazo. Un consultor externo que apoye el proceso puede, asimismo, necesitarse.
- La creación de instituciones nuevas significa que Asdi deba involucrarse en asuntos relacionados a estructuras de propiedad (quién y cómo se lidera la institución), reglamentos y composición de la Junta Directiva. Para esto, Asdi necesita capacidad jurídica y organizacional.
- Las experiencias demuestran que la estructura de propiedad de una organización (quién y cómo se lidera la institución) es influenciada por su origen. En los programas estatales convertidos en fundaciones, el estado tiende a ser propietario total o parcial. Asdi debe procurar que la organización se dirija por representantes del estado y de la sociedad civil conjuntamente. El gobierno puede representarse en la Junta Directiva pero debe, de ser posible, no controlar ésta.
- Se ha mostrado importante que Asdi participe en alguna de las entidades dirigentes de la organización durante la fase inicial. Al mismo tiempo, existen factores que indican que Asdi *no* debe ser integrante de la Junta Directiva. Posibles alternativas son la asignación de un representante independiente de Asdi y/o la participación de Asdi en la Junta de Notables o Junta de Vigilancia.

5.2 El rol de Asdi y el tema de apropiación

¿Cuál debe ser el rol de Asdi frente a la contraparte en estos proyectos?

Asdi destaca la importancia de la apropiación nacional. La apropiación en este sentido se refiere a un sentimiento de responsabilidad por el proyecto y la posibilidad de dirigir los procesos decisivos.¹²

Las experiencias de los programas actuales nos dicen que la apropiación a nivel de los grupos meta muchas veces es significativa. Las personas pobres participan en los procesos de decisión, en el financiamiento y a veces también en la construcción, la contratación y el control etc. También las autoridades y organizaciones locales se involucran activamente.

También en las organizaciones ejecutoras, la apropiación es, normalmente, fuerte. A veces, sin embargo, Asdi no ha podido contar con una contraparte activa. Existe a veces una conexión entre este hecho y el que Asdi haya apoyado la creación de organizaciones nuevas.

La apropiación a nivel del gobierno central es, muchas veces, comparativamente débil. Esto se explica probablemente por el hecho de que la mayoría de las contrapartes de Asdi son organizaciones no gubernamentales.

La presencia de Asdi en estos programas ha sido más significativa que en muchos otros. Esto tiene relación al establecimiento de los fondos revolventes, los que requieren una participación y seguimiento especial.

¹² "Så arbetar Sida" (Así trabaja Asdi). Esta forma de propiedad no debe confundirse con la tenencia de propiedad jurídica con referencia a los fondos, por ejemplo, aunque existen conexiones entre los dos conceptos.

Sin embargo, los representantes de las diferentes contrapartes no opinan que la presencia de Asdi haya sido demasiado dominante, sino que prefieren destacar el diálogo constructivo. Se recalca también la importancia de que Asdi defina lineamientos claros desde el comienzo y sea transparente en cuanto a su propia agenda.

Los programas y organizaciones funcionales facilitan la apropiación nacional. Cierta presencia sueca como apoyo al desarrollo institucional y de programas no es contraria, por lo tanto, a la apropiación nacional. Sin embargo, el afán debe ser disminuir sucesivamente la presencia sueca.

La estrategia general de Asdi para la terminación gradual del apoyo sueco es fortalecer las contrapartes y crear fondos sostenibles. Algunos programas, sin embargo, no han tenido planes concretos para esto, por ejemplo criterios para cuándo debe tener lugar la finalización del apoyo y cuáles serán los pasos a seguir. La destinación final de los recursos de los fondos revolventes tampoco siempre se ha establecido inicialmente.

Un asunto clave que necesita discutirse con mayor detenimiento es por cuánto tiempo Asdi debe influir en los programas.

Otro interrogante es cómo los programas que ya no se financian (por ejemplo FUPROVI) pueden constituirse en un recurso en la cooperación de la región. Asdi debe pensar en nuevas formas de cooperación después del cese de la asistencia sueca.

A tener en cuenta:

- Al igual que para toda la cooperación sueca para el desarrollo, Asdi debe promover la apropiación nacional fuerte en todos los niveles.
- De ser estatal la contraparte de Asdi, la autoridad estatal relevante debe tener buen conocimiento del programa y sentirse parte de él. Si los programas se ejecutan en colaboración con una organización no estatal, ésta debe ser la propietaria principal, procurando al mismo tiempo que el gobierno tenga un buen conocimiento de los programas.
- La fase inicial de los programas puede requerir una fuerte presencia por parte de Asdi. Ésta debe disminuirse lo antes posible. En cada programa debe establecerse claramente de qué manera finalizará el apoyo de Asdi, (la estrategia de salida).
- La terminación gradual del apoyo de Suecia debe llevarse a cabo cuando los programas estén sostenibles financieramente e institucionalmente.¹³ El tiempo necesario para este proceso puede variar pero debe contarse con de 5 a 10 años.

5.3 Manejo de programas

¿Qué requiere el manejo de este tipo de programas?

El manejo de proyectos y programas de Asdi se rige por “*Så arbeta Sida*” (Así trabaja Asdi) y otros documentos rectores. Por esto, el manejo de programas no es asunto principal en este documento. Puede, de todas maneras, preguntarse si este tipo de programas tienen *necesidades especiales* en cuanto al manejo de programas.

¹³ Naturalmente, Asdi puede también interrumpir la cooperación si se constata que no se dan los efectos intencionados y no hay condiciones para mejorar.

Hemos visto que los programas se caracterizan por un alto grado de complejidad. Abarcan varios sectores (vivienda, micro y pequeña empresa, infraestructura, democracia etc.). Tienen importantes elementos de desarrollo institucional y los proyectos muchas veces han resultado en la creación de actividades nuevas y, a veces, de instituciones nuevas. Los proyectos son también relativamente grandes y se crean importantes fondos en los países. Al mismo tiempo, el ambiente de los proyectos muchas veces ha resultado inestable, tanto económicamente como en lo político e institucional. Un requisito para este tipo de programas es, por tanto, la asignación de suficientes recursos de tiempo y de capacidades de gestión, tanto en Asdi Estocolmo como en las embajadas de Suecia. Actualmente, los programas a veces vienen a parar en manos de gestores de las embajadas que carecen de experiencia previa de actividades de este tipo. Esto crea una situación injusta e innecesariamente difícil, tanto para el gestor individual como para los programas.

El diseño de los programas exige también un buen rendimiento de informes basado en objetivos sociales y financieros claros, así como la capacidad de informarse a partir de los reportes y proveer retroalimentación a los contrapartes.

Considerando la complejidad de los programas, aparece como especialmente importante la estrecha cooperación entre los departamentos sectoriales de Asdi y las embajadas de Suecia en los países. Posiblemente, departamentos sectoriales adicionales a INEC podrían contribuir a estos programas, como por ejemplo DESO/DESA.

A tener en cuenta:

- El seguimiento de los programas requiere conocimientos profesionales en varios sectores (construcción de viviendas, desarrollo de la micro y pequeña empresa, infraestructura etc.), así como en finanzas, contabilidad, desarrollo organizacional y leyes.
- El tamaño y la complejidad de los proyectos combinado con los ambientes inestables de los proyectos requieren el seguimiento estrecho y continuo por parte de Asdi. Tiempo y personal deben ser asignados para esto.
- Asdi ha contratado consultores para el seguimiento de, y asistencia técnica a, los programas. Algunas tareas, sobre todo las relacionadas a los fondos, sin embargo no pueden realizarse por medio de contratos externos. Un requisito para que siga este tipo de actividades a futuro, es que Asdi pueda asignar los recursos administrativos y profesionales suficientes.

6 Temas generales

6.1 Sostenibilidad y orientación hacia la reducción de pobreza

¿Cómo se puede fortalecer el enfoque de reducción de la pobreza de los programas manteniendo su sostenibilidad?

De acuerdo a las experiencias, la construcción de viviendas, el mejoramiento de la vivienda, la infraestructura y los créditos empresariales son todas áreas relevantes con referencia a la pobreza. Sin embargo, no son específicamente dirigidas hacia el combate a la pobreza. Los créditos a la micro y pequeña empresa o para los mejoramientos de la vivienda pueden, por ejemplo, otorgarse tanto a los pobres como a los ricos y la infraestructura mejorada puede beneficiar a todos los grupos sociales.

Por esto, es necesario que las acciones estén claramente *focalizados* hacia el grupo meta de las personas pobres.

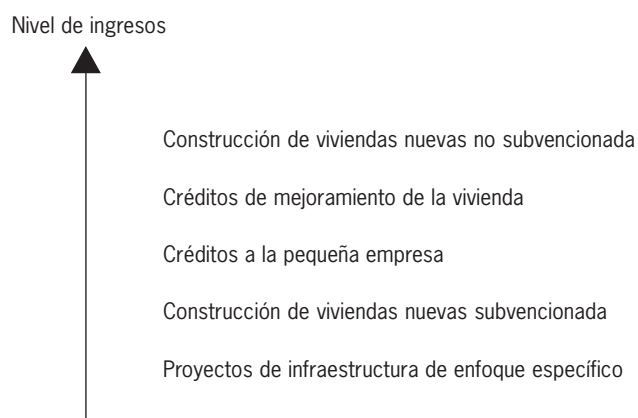
Existe un debate sobre conveniencia de que las organizaciones de microcréditos limiten su trabajo a grupos específicos, como los pobres, las mujeres, los grupos étnicos etc. Los argumentos en contra de la focalización son las dificultades de controlar esta y que puede disminuir la sostenibilidad financiera de la organización.

De acuerdo a las experiencias de los programas apoyados por Asdi es posible focalizar claramente los grupos pobres y vulnerables tomando las siguientes medidas:

- estableciendo en las condiciones para las actividades de las organizaciones que los créditos se otorgarán a los grupos que se encuentren por debajo de cierto nivel de ingresos, definido normalmente partiendo de salarios mínimos o la canasta básica,
- eligiendo trabajar con las organizaciones que tradicionalmente se dirigen hacia grupos pobres y que cuentan con una metodología de trabajo apropiada,
- por medio de incentivos a las organizaciones a dirigirse hacia los grupos más pobres posible,
- concentrando las actividades a las áreas geográficas de mayor pobreza,
- realizando un seguimiento detenido de las actividades.

Las posibilidades de alcanzar a las personas pobres difieren también entre las varias áreas de actividades. Si bien las experiencias internacionales

han demostrado que los créditos pueden beneficiar a grupos más pobres de lo que anteriormente se ha creído, la capacidad de ingreso constituye un límite absoluto para el grado de pobreza de las personas que pueden alcanzarse. De manera general, los créditos a la micro y pequeña empresa pueden otorgarse a personas más pobres que los créditos de vivienda, ya que son más grandes los últimos. Si existen subsidios conectados al crédito se puede, sin embargo, llegar a más bajos niveles de ingresos con la construcción de casas nuevas. El potencial de los diferentes modos de trabajo para alcanzar a los pobres puede, de manera muy simplificada, visualizarse así:



Favor observar que el gráfico comprende únicamente las áreas actuales de actividades. Pueden muy bien existir áreas no conocidas/no desarrolladas todavía que también tengan potencial para beneficiar a las personas pobres. Esto actualiza el asunto de “desarrollo de productos”.

Un problema en relación a esto es la falta de estudios de impacto que demuestren la influencia sobre las personas pobres de los diferentes tipos de programas de crédito.¹⁴

La orientación hacia la reducción de la pobreza decide también cómo se elaboran los *procesos* y de cómo se realiza la *participación* en estos. Las experiencias demostraron por ejemplo que si las personas pobres tienen influencia sobre la orientación de los proyectos de infraestructura, éstos serán más relevantes para estos grupos.

Conclusiones para Asdi:

- Asdi debe asegurar la orientación hacia la reducción de la pobreza de los programas focalizándolos claramente sobre los grupos meta pobres, por ejemplo por medio de la elección de las áreas de actividades y los incentivos a las organizaciones y facilitándoles la participación a los pobres.
- Los créditos para el mejoramiento de la vivienda es un área relevante con referencia a la pobreza en el que Asdi y los programas actuales tienen una posición relativamente adelantada. En los programas se tienen también experiencias interesantes de proyectos de infraestructura con una importante participación de los pobres. Estos podrían ser “nichos” a ser desarrollados por Asdi.

¹⁴ Birgegård, 2002.

- Asdi debe promover el desarrollo de nuevas áreas de actividades y de “productos” con el potencial de alcanzar a las personas pobres.
- Una parte importante de este trabajo son los estudios de impacto que analizan la influencia real de los programas actuales sobre las personas pobres.

Sostenibilidad y objetivos financieros

Existen varias definiciones de sostenibilidad y una primera distinción debe hacerse entre la sostenibilidad de los *resultados* y la de los *programas*. Los resultados sostenibles se refieren por ejemplo a si las casas, obras de infraestructura etc. construidas conducen a mejoras duraderas para el grupo meta. Esto puede lograrse por ejemplo combinando los créditos de vivienda con la asistencia técnica o acompañando los proyectos de infraestructura con sistemas de administración, operación y mantenimiento. La sostenibilidad de los programas se refiere a las posibilidades de los programas de seguir ofreciendo servicios después de retirarse Asdi. Este tipo de sostenibilidad se basa en los *fondos* de valor estable o creciente, el *desarrollo institucional* y la *institucionalización*, y si se cuenta con la aprobación, la confianza y el mandato del entorno para realizar las actividades.

En caso de que un intermediario es la contraparte es necesario tomar en cuenta dos niveles de sostenibilidad, por una parte la sostenibilidad del intermediario en sí, y por otra, la sostenibilidad de las organizaciones apoyadas por éste.

Los programas han demostrado tener el potencial de alcanzar cierta sostenibilidad tanto en cuanto a los resultados como a los programas. Al mismo tiempo, en varios de los programas se opina que Asdi fija niveles muy altos en relación a la sostenibilidad.

La sostenibilidad no es una entidad absoluta, sino que tiene que expresarse en grados. Para evaluar la sostenibilidad se necesitan indicadores. A excepción del área de microfinanzas, existen pocos indicadores aceptados de sostenibilidad en los diferentes sectores en los que trabajan los programas. Ninguno de los programas tiene actualmente metas e indicadores bien definidos para la sostenibilidad. Por ello se carece también del consenso en relación al significado real de la sostenibilidad. Es necesario establecer indicadores de sostenibilidad dentro de cada uno de los programas. Es importante también que se haga un análisis realista de las posibilidades de los programas de alcanzar la sostenibilidad.

Al mismo tiempo que el combate a la pobreza a largo plazo presupone programas sostenibles, existe un conflicto latente entre el objetivo de reducción de la pobreza y los objetivos financieros para asegurar la sostenibilidad: Entre más pobres los grupos a los que se dirige el programa, menores su capacidad de pago de un crédito y sus posibilidades de obtener uno. Desde el punto de vista financiero son más atractivos los clientes de ingresos mayores. El conflicto entre los objetivos social y financiero ha resultado evidente en los casos cuando los subsidios estatales han cesado, resultando en la imposibilidad de seguir beneficiando a los grupos de bajos ingresos.¹⁵

¹⁵ Si la organización tiene fuentes financieras adicionales a Asdi, esto puede sin embargo ser un fuerte si se trabaja también con otros grupos meta.

El asegurar la sostenibilidad dirigiéndose a un grupo meta de capacidad de pago grande no constituye una alternativa, ya que el objetivo general de las actividades es la reducción de la pobreza. El permitir que los fondos se descapitalicen es desafortunado ya que esto disminuye la sostenibilidad a futuro, pero puede motivarse en algunos casos con el fin de conservar el enfoque de alivio de pobreza. En vez de esto, es preferible que los programas adapten sus actividades y prueben modos de trabajo y productos nuevos¹⁶ para mantener el equilibrio entre los objetivos social y financiero.

Conclusiones para Asdi:

- Los documentos de proyecto y el marco lógico de cada programa deben contener metas e indicadores cuantificables referentes a la sostenibilidad de los resultados y de los programas.
- Asdi debe hacer un análisis realista de las posibilidades de alcanzar la sostenibilidad y de cuáles son los requerimientos para esto.
- De ser posible, los programas deben mantener el equilibrio entre el objetivo de reducción de la pobreza y los objetivos financieros. Deben también, en lo posible, elegir y preferiblemente desarrollar, modos de trabajo nuevos que puedan alcanzar a las personas pobres al tiempo que logren la sostenibilidad financiera.
- Cuando la situación no permite mantener el equilibrio entre los objetivos, debe prevalecer el objetivo de reducción de la pobreza.

6.2 Alcanzar mayor número de personas

¿Qué puede hacer Asdi para que mayor número de personas pobres se incluyan en las actividades?

Muchas veces, los resultados de los programas actuales han sido considerables. A pesar de esto, desde la perspectiva de Asdi y considerando las enormes necesidades de la región, es necesario preguntarse cómo la cooperación podría alcanzar mayor número de personas pobres. En este contexto se habla a veces de la “masificación”. Tienen los proyectos actuales el potencial para esto?¹⁷ Abajo se discuten cuatro estrategias posibles.

“Scaling-up”

Una estrategia es que los proyectos se amplíen para llevarse a cabo a gran escala, es decir (“*scaling up*”). Para que los proyectos sean *más grandes* se requiere financiamiento adicional así como mayor capacidad. Ya que las posibilidades de financiamiento de Asdi son limitadas, es necesario encontrar otras fuentes.

Una de ellas son los créditos comerciales. Las experiencias demuestran, sin embargo, que una organización tiene que ser extremadamente eficiente para poder compatibilizar sus actividades con los créditos comerciales. Sin embargo, una de las organizaciones (FUPROVI) ha podido funcionar como intermediario de créditos bancarios. Otra, la empresa financiera de FUSAI (INTEGRAL) trabaja ya con créditos ban-

¹⁶ Por ejemplo tratar de cambiar de construcción de casas nuevas por mejoramientos sucesivos.

¹⁷ La posibilidad de alcanzar mayor número de personas no es, por supuesto, un requisito para motivar los proyectos existentes; estos deben evaluarse partiendo de sus objetivos propios.

carios para préstamos de microfinanzas. Otra fuente de financiamiento son los sistemas de subvención estatales, pero el acceso a éstas ha variado. La tercera fuente son los recursos de donantes internacionales. Hasta ahora, los programas apoyados por Asdi no han atraído recursos de otros donantes de manera significativa. Son relativamente pocos los donantes que trabajen en el área de la vivienda, a excepción de la asistencia directa en caso de desastres. Una cuarta forma es el atraer dinero de los mercados de capital nacionales, por ejemplo utilizando el fondo como garantía para créditos bancarios o vender la cartera del fondo a otras instituciones. Existen pocas experiencias de esto, pero como ejemplos puede mencionarse que FUSAI ha pedido préstamos con el fondo de vivienda como garantía y que PRODEL vendió parte de su cartera de créditos a una institución ejecutora.

El incremento del financiamiento tiene que venir acompañado por la aumentada capacidad de la organización en cuestión. La experiencia demuestra que el desarrollo institucional requiere tiempo y que el aumento de las actividades debe realizarse sucesivamente. Es probable que se necesitará apoyo adicional para el desarrollo institucional. Puede existir también un límite en cuanto a la relación entre el tamaño de los programas y sus posibilidades de seguir funcionando eficientemente. Ciertas calidades podrían perderse al hacerse demasiado grandes los programas.

Para las organizaciones intermediarias las posibilidades de realizar los proyectos a gran escala se determinan por la existencia de organizaciones ejecutoras funcionales. Las experiencias de Nicaragua (PRODEL) y Guatemala (FDLG) indican que esta existencia es limitada.

Replicación

Otra estrategia es motivar a otros a *replicar* los modos de trabajo y métodos desarrollados. El primer requisito para esto es que exista algo que valga la pena replicar. La base de la replicación es que se hayan logrado buenos resultados por medio de nuevos métodos y formas de trabajo. Áreas en las que Asdi y los programas tengan experiencias relevantes para la replicación son por ejemplo los créditos para mejoramiento de la vivienda y los métodos de participación.

Aquello que se quiera replicar debe definirse, documentarse y ponerse a disposición a los que lo replicarán. Esto requiere que Asdi y las organizaciones participen activamente en un intercambio de experiencias.¹⁸

Otro requisito es que exista alguien que quiera y pueda realizar la replicación. A este respecto, muchos de los donantes y organizaciones parecen preferir desarrollar su propio método. Además, existe a veces competencia entre los donantes como también entre las organizaciones ejecutoras.

Existen pocos ejemplos concretos de la replicación directa. En cambio, es probable que los programas que tengan buenos resultados y que participen activamente en el intercambio de experiencias a la larga pueden inspirar e influir en otros. Los programas financiados por Asdi pueden tener razones también para examinar qué es lo que se podría aprender y posiblemente replicar de las actividades de otros.¹⁹

¹⁸ Los intermediarios pueden también introducir sus métodos de trabajo a sus contrapartes.

¹⁹ Una posibilidad es, naturalmente, que también Asdi replique sus propios proyectos iniciando otros nuevos.

Alianzas estratégicas

Otra posibilidad son las alianzas estratégicas. En Honduras, Asdi ha coordinado su apoyo a FUNDEVI con KfW que es el donante principal de la organización. Considerando los recursos de KfW esta cooperación resulta en mejores posibilidades de alcanzar mayor número de personas. En Nicaragua se discute si sería posible que el BID apoye PRODEL. También el convenio de cooperación entre Asdi y el BID constituye una posibilidad para diferentes tipos de actividades a gran escala.

Comparado con los grandes donantes internacionales como el BID, el Banco Mundial y USAID, los recursos de Asdi son relativamente limitados. Los recursos son suficientes para iniciar programas nuevos y probar nuevos métodos pero no alcanzan para las acciones “masivas”. Esto podría indicar que la mejor tarea para Asdi sería dedicarse al *desarrollo de productos y metodologías*, mientras que las actividades a gran escala serían financiadas por otros donantes.

El desarrollo de productos y metodologías exige mucho en cuanto al manejo de programas, seguimiento y presencia. Los recursos administrativos de Asdi son, sin embargo, limitados y existe una presión constante para disminuir la administración. Si Asdi no puede invertir los recursos administrativos necesarios el papel más adecuado para Asdi es dar financiamiento parcial de programas más grandes en los que tengan el papel principal otros donantes.

Transformación

La transformación significa que se cambie la forma de un proyecto/organización, por ejemplo convirtiendo una ONG en empresa financiera o fusionando organizaciones/programas con actividades similares. Hasta ahora, existe en las contrapartes de Asdi solamente una experiencia de esto. Se trata de la compra por parte de FUSAI de las actividades crediticias de un banco y la conversión del departamento de créditos de FUSAI en una empresa financiera, INTEGRAL. A pesar de no haber sido utilizado frecuentemente, la estrategia de transformación constituye una interesante alternativa a futuro.

Conclusiones para Asdi:

- Las estrategias de Asdi para alcanzar mayor número de personas pobres comprenden la realización de actividades a gran escala (*“scaling-up”*), la replicación, las alianzas estratégicas y la transformación.
- Todas las estrategias requieren objetivos, actividades, tiempo y recursos específicos. Muchas veces el tiempo y los recursos son limitados, tanto en los programas como en Asdi.
- Existen factores fuera del control de Asdi y de los programas, como el interés en la replicación y la existencia de financiamiento, limitando esto las posibilidades de alcanzar mayor número de personas.
- Es importante que las expectativas sean realistas. Si es seria la intención de Asdi de lograr un mayor alcance, es necesario que ponga a disposición los recursos financieros, humanos y administrativos para esto.

6.3 Influencia sobre la política nacional

¿Pueden utilizarse los programas para influir en la política nacional?

Naturalmente, los programas individuales no pueden solucionar los problemas de vivienda e infraestructura de un país. Asdi destaca la importancia de una política nacional adecuada y quiere promover el diálogo sobre políticas. Se ha discutido si los programas actuales podrían servir como punto de partida para esto. Además de dotar de servicios a las personas pobres, los programas podrían propulsar asuntos de políticas de vivienda, como por ejemplo los sistemas de subvención, los asuntos de propiedad, los impuestos y las normas de construcción. Las experiencias demuestran que esto es posible pero que pocas veces ha sucedido en la práctica. Las razones de esto son varias.

La influencia política requiere *credibilidad*. Es necesario poder señalar los resultados y las experiencias para adquirir el peso necesario. Se requiere también la sistematización y documentación de los resultados y de los métodos de trabajo.

Se requiere una *agenda* visible, es decir definir claramente en qué se quiere influir y en qué dirección.

Es importante una *red de contactos* bien desarrollada, tanto en el ámbito político como con otros actores en el sector. La influencia sobre la política se ejerce mejor por medio de alianzas con otros. Una posibilidad es organizar seminarios, como lo hace USAID y Asdi en Nicaragua.

Los departamentos de Asdi cuentan con capacidades importantes las que podrían emplearse en el trabajo de influencia sobre políticas y también las embajadas de Suecia en los países podrían aportar *apoyo*. En la práctica, sin embargo, los recursos de las embajadas así como de Asdi son limitados.

La política centroamericana es variable y cada gobierno quiere poner su marca propia en la política y en la orientación de los programas apoyados por el estado. Esto significa que la influencia política es un proceso que debe planificarse, ejecutarse y evaluarse *a largo plazo*.

Todo esto requiere el *análisis*, una *estrategia* consciente y *recursos* específicos. La influencia política debe integrarse como un componente especial en los programas, algo que se ha hecho únicamente en Honduras.

Considerando lo arriba expuesto, no es de extrañarse de que hasta ahora existan pocos resultados concretos. Los programas apoyados por Asdi son actores creíbles dentro del sector y tienen el potencial de participar en el diálogo de políticas. En cambio, no son diseñados con miras a la influencia política sino para dotar de servicios al grupo meta.

Para alcanzar la influencia política se necesita un esfuerzo consciente con estrategias claras, objetivos, recursos y apoyo por parte de Asdi. Sin este esfuerzo y el apoyo de Asdi no puede esperarse que los programas influyan en la política nacional.

Debe señalarse también que los programas constituyen *una* de varias posibilidades de lograr la influencia política. Otras posibilidades son el apoyo directo en la forma de asistencia técnica a los ministerios de vivienda y la promoción del diálogo entre los diferentes actores del sector²⁰.

²⁰ Una persona de la Embajada de Suecia en Honduras, por ejemplo, ha sido el convocador de un grupo de diálogo integrado por actores en el área.

Conclusiones para Asdi:

- Para influir en la política nacional se necesitan credibilidad, una agenda definida, redes de contacto, estrategias y recursos.
- Varios de los programas apoyados por Asdi son actores creíbles con potencial de participar en el debate de políticas de vivienda. Hasta ahora, sin embargo, la influencia política ha sido mínima. La razón principal de esto es que Asdi y los programas no hayan realizado un esfuerzo real para este fin.
- Para poder influir en la política los programas deben contar con los requisitos para esto en la forma de recursos, mandato y apoyo. Si esto no es posible, tampoco puede esperarse que los programas puedan tener influencia.
- Los programas constituyen solamente una de las posibilidades de Asdi de promover el diálogo sobre políticas. Asdi debe considerar el completar los programas con acciones específicas de apoyo a las políticas de vivienda de los países.

6.4 Amplitud y especialización

¿Debe operarse en varias áreas de actividad o especializarse en unas pocas?

Las necesidades de las personas pobres son muchas y diversas: Vivienda, infraestructura, posibilidades de sustento, servicios sociales etc. y éstas están muchas veces estrechamente entrelazadas.

De acuerdo a las experiencias, las acciones paralelas en varias áreas pueden tener un valor adicional para el grupo meta. Los microcréditos, por ejemplo, pueden promover la micro y pequeña empresa, la que ofrece servicios en las urbanizaciones nuevas. El crédito empresarial puede, a la vez, tener mayor valor si se dispone de infraestructura básica.

La dotación de servicios varios puede resultar también en las ventajas de la “operación a gran escala” para la organización ejecutora. Las experiencias demuestran al mismo tiempo que el implementar varias áreas de trabajo requiere capacidad y una organización adecuada con cierta especialización. Si la capacidad y la organización adecuada no existe o no puede ser creada, la amplitud, es decir ofrecer varios servicios al grupo meta, puede resultar en una implementación ineficiente. En estos casos es necesario especializarse en menos productos o servicios.

El enfoque holístico y la especialización no están necesariamente en oposición. Una organización puede ofrecer varios productos/trabajar en varias áreas a condición de que se cuente con la organización adecuada y personal con capacidades especializadas en las diferentes áreas. Es necesario evaluar la capacidad en cada caso y contexto.

Al mismo tiempo, un enfoque holístico no significa que la cooperación sueca tenga que abarcarlo todo. Es importante que los programas estén integrados a su contexto. En un programa de viviendas nuevas se necesita, por ejemplo, asegurar la existencia de la infraestructura necesaria. Pero esto no necesariamente lo realiza el programa. Otros actores y programas podrían tener a su cargo la infraestructura. Las alianzas estratégicas pueden emplearse para lograr un resultado holístico al tiempo que se mantenga la especialización de los programas.

En otros programas Asdi trabaja en varias áreas, las que podrían convertirse en componentes de los programas integrados de vivienda, como

por ejemplo el medio ambiente, el desarrollo comunitario y otros. Asdi podría considerar la integración de éstas a los programas integrados de vivienda.

Cobertura geográfica

Se está discutiendo las ventajas y desventajas de concentrar la cooperación a áreas geográficas limitadas (lo que posibilita el enfoque integral) o perseguir la cobertura nacional (lo que, al mismo tiempo, requiere cierta especialización).

Entre los programas de Asdi existen ejemplos de ambas estrategias. FDLG trabaja y PRODEL trabajó en algunos de los departamentos o municipios de los países. FUPROVI tiene una orientación clara hacia los créditos de vivienda y opera a nivel nacional. Por razones prácticas y logísticas se han hecho ciertas priorizaciones geográficas.

No hay experiencias que demuestren que una de las estrategias sea, de manera general, mejor que la otra. El contexto local y la capacidad y orientación de la contraparte deben decidir.

Un asunto relacionado es si los programas deben tener un enfoque urbano o rural. Actualmente, los programas operan en las áreas tanto urbanas y peri-urbanas como rurales.²¹ Una gran parte de la población vive en las áreas urbanas. La pobreza muchas veces ha sido mayor en las áreas rurales pero aumenta más rápidamente en las áreas urbanas y en las ciudades existen zonas limitadas de pobreza extrema. Conscientes de las dificultades de las áreas rurales de brindarles sustento a mayor número de personas y de las limitaciones de las ciudades grandes para recibir más inmigrantes de las zonas rurales, ciertos gobiernos disponen de estrategias explícitas para el desarrollo de las comunidades rurales de tamaño medio.

Es, asimismo, una característica de la región centroamericana es que pocas veces exista un límite claro entre lo urbano y lo rural. Existen áreas en las afueras de las ciudades que, a causa de su infraestructura deficiente, son clasificadas como rurales de acuerdo a las definiciones nacionales, así como comunidades rurales que, considerando el tamaño de la población, podrían clasificarse como ciudades.

Conclusiones para Asdi:

- Los programas de Asdi deben partir del enfoque holístico de los problemas de vivienda de las personas y las soluciones de aquellos.
- Los programas apoyados por Asdi en sí no necesitan comprender acciones en varias áreas pero deben estar bien integrados al contexto local.
- Además, los programas deben estar especializados en sus respectivas áreas de actividades y contar con la organización adecuada para éstas.
- La elección de las áreas de actividades debe basarse en el análisis de las posibilidades actuales de trabajar en una o varias áreas. Si se decide operar en varias áreas, esto debe resultar en un valor adicional.
- Los programas pueden operar de manera intersectorial en un área geográfica limitada o con cobertura nacional pero con mayor grado

²¹ No en el apoyo a las actividades típicamente rurales, como la agricultura, sin embargo.

de especialización. Lo decisivo son las necesidades del país y la capacidad y orientación de la contraparte.

- Es relevante trabajar tanto en las áreas urbanas y peri-urbanas como en las rurales. La orientación de los programas específicos debe decidirse en cada caso.

El mayor desafío de nuestra época es reducir la pobreza del mundo a la mitad. Para lograrlo se requieren cooperación y sostenibilidad. Los países contraparte son responsables de su propio desarrollo. Asdi distribuye recursos y desarrolla conocimientos y competencias, esto enriquece al mundo.



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN
INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00
Telefax: +46 (0)8 698 56 15
info@sida.se, www.asdi.org