



TRANSPARENCIA EN LA INVERSIÓN SOCIAL

ALEJANDRO URÍZAR
ACCIÓN CIUDADANA (AC). GUATEMALA, 2007.

CONTENIDO DE LA PRESENTACIÓN

- ***Primera parte:*** aclarando conceptos.
- ***Segunda parte:*** el acceso a la información en los fondos de inversión social.
- ***Tercera parte:*** conclusiones



ACLARANDO CONCEPTOS

ACCESO A INFORMACIÓN PÚBLICA

- Es el derecho que tiene toda persona a **buscar, recibir, acceder y difundir** informaciones sin interferencias, sin censura ni restricciones indirectas por el abuso de controles oficiales y sin expresar la causa que motive su ejercicio.
- La transparencia entendida como la exposición de la gestión pública a los ojos ciudadanos, se constituye en la práctica en sinónimo de acceso a la información.

LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL (FIS)

- Los FIS nacieron a mediados de los años 80s y su creación se incrementó a principios de los años 90s. En 1996, 14 países de América Latina contaban con al menos un FIS.
- El diseño institucional de los FIS estuvo inevitablemente marcado por el contexto político que les dio vida, en el que se concebía al Estado como una entidad sobredimensionada, burocrática e ineficiente.

LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL (FIS)

(2)

- En ese marco, los FIS fueron creadas como instituciones flexibles y poco burocráticas, creadas para reducir la pobreza a través de inversión social focalizada y compensar así los impactos negativos del ajuste estructural.
- En la practica, la flexibilidad y la poca burocracia que pretendían los FIS, provocó que éstos terminaran alejándose de los controles y procedimiento públicos.

EL CLIENTELISMO POLÍTICO

- El clientelismo político es una relación en la que un individuo con mayor poder aprovecha su influencia y recursos para dar protección o favores a otros individuos que lo reciben intercambiando servicios personales, prestigio social o apoyo político.
- Desde una perspectiva estructural, el clientelismo político prolifera con mayor facilidad en ambientes institucionales muy discrecionales y poco transparentes.

RELACIONANDO CONCEPTOS

- Los FIS se convirtieron en instituciones altamente discrecionales y poco o nada transparentes, propiciando ambientes idóneos para el desarrollo de prácticas corruptas y clientelares.
- Los FIS no han cumplido con su objeto (reducir la pobreza), entre otras razones, porque los recursos económicos destinados a los más pobres se han fugado hacia la satisfacción de intereses privados mediante la corrupción y el clientelismo.

RELACIONANDO CONCEPTOS (2)

- Es imprescindible, entonces, identificar dónde se concentra la discrecionalidad y existe menos transparencia dentro de las estructuras los FIS, para orientar su rediseño institucional de cara a la reducción de los espacios institucionales donde han proliferado prácticas nocivas.

¿DÓNDE SE CONCENTRA LA DISCRECIONALIDAD EN LOS FIS?

- Mecanismo de selección y asignación de los beneficiarios, las obras y los proyectos: a) tipo de beneficiario, obra o proyecto; b) criterio de elegibilidad, c) instancia decisoria.
- Mecanismo de reclamo: la existencia de vías legales e institucionales al alcance ciudadano para canalizar inconformidades, reclamos o denuncias.

¿DÓNDE SE CONCENTRA LA OPACIDAD EN LOS FIS?

- En la existencia y eficiencia de mecanismos legales e institucionales de acceso a la información pública.
- En la existencia y eficiencia de mecanismos legales e institucionales de participación ciudadana.



EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS FONDOS DE INVERSIÓN SOCIAL

LAS DIMENSIONES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

- La dimensión formal: la existencia legal e institucional de mecanismos de acceso a la información.
- La dimensión real: el nivel de desempeño y eficiencia de los mecanismos existentes.

EL ACCESO EN LOS FIS

- La dimensión formal: diagnóstico de la existencia de mecanismos a través del estudio y análisis del marco legal de los FIS.
- La dimensión real: medición de desempeño realizada a través de un monitoreo ciudadano de acceso a la información pública en los FIS (realizado entre octubre y diciembre de 2004, en una muestra representativa de 7 FIS, mediante solicitudes escritas directas)

LA DIMENSIÓN FORMAL

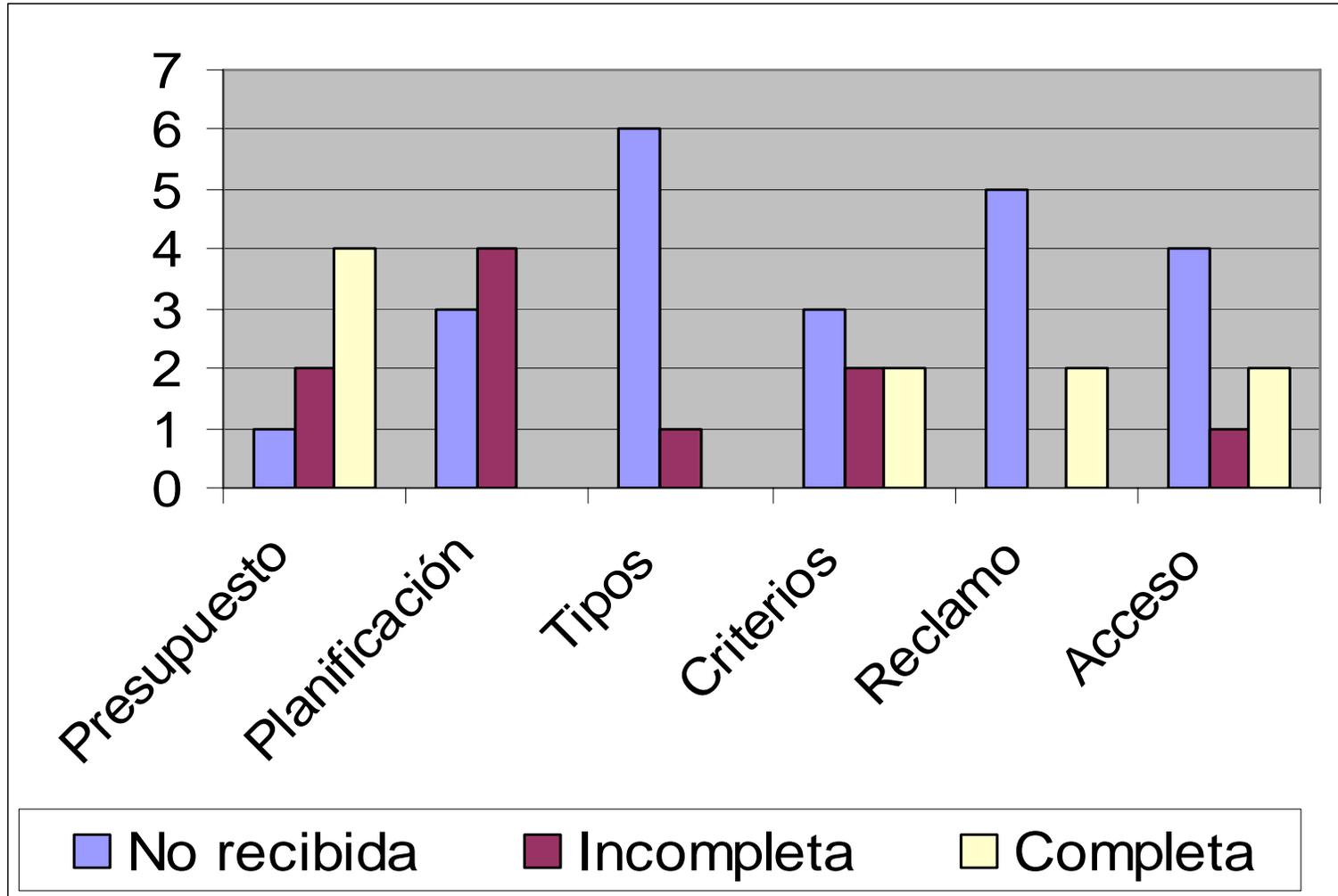
| NOMBRE | ACCESO A LA INFORMACIÓN |
|--|--|
| Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) | Una de las atribuciones de la Junta Directiva es difundir los resultados de la entidad, a través de informes y/o la memoria de labores. |
| Fondo de Inversión Social (FIS) | No existen mecanismos específicos de acceso a la información pública. |
| Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI) | No existen mecanismos específicos de acceso a la información pública. |
| Fondo Nacional para la reactivación y modernización de la actividad agropecuaria (FONAGRO) | Una de las funciones de la Unidad Técnica de Seguimiento y Evaluación del FONAGRO es desarrollar un sistema de divulgación y comunicación de las distintas actividades desarrolladas con recursos del FONAGRO. |
| Fondo de Tierras (FONTIERRAS) | Dentro de las atribuciones del Gerente General encontramos la de difundir las actividades del Fondo de Tierras e informar a la opinión pública sobre la utilización de los recursos financieros. En la misma línea, para el nombramiento del Gerente General, la convocatoria al concurso de oposición deberá hacerse a través del Diario Oficial y en otro de mayor circulación del país. |
| Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA) | No existen mecanismos específicos de acceso a la información. |
| Fondo Guatemalteco de Medio Ambiente (FOGUAMA) | No existen mecanismos específicos de acceso a la información. |

LA DIMENSIÓN REAL

| INFORMACION SOLICITADA | RESPUESTAS* | | | | | | |
|--|-------------|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Presupuesto asignado y ejecutado. | | | | | | | |
| Planificación estratégica y operativa. | | | | | | | |
| Tipo de beneficiario. | | | | | | | |
| Mecanismos y criterios de elegibilidad | | | | | | | |
| Mecanismos de reclamo. | | | | | | | |
| Mecanismo de acceso a información. | | | | | | | |

*No recibida: gris oscuro; incompleta: gris claro; completa: celeste.

LA DIMENSIÓN REAL (2)



CUADRO No. 2: Factores y ponderación de la concentración de poder y discrecionalidad

| FACTORES (tipo de beneficiario, criterios de elegibilidad, instancia de decisión) | PONDERACIÓN (concentración de poder y discrecionalidad) |
|--|---|
| De 0 a 1 | ALTA |
| 2 | INTERMEDIA |
| 3 | BAJA |



Mapa de riesgo sobre los niveles de concentración de poder y discrecionalidad en los fondos sociales de Guatemala

| FONDO SOCIAL | DESCRIPCIÓN | POSIBLES RIESGOS | PONDEREACIÓN |
|--------------|--|---|--------------|
| FONAPAZ | No se establece ninguno de los tres factores. | Definición de los factores de acuerdo a los intereses políticos de los funcionarios de turno. Creación de escenarios institucionales a favor del clientelismo denso. | ALTA |
| FIS | Se consigna los tres factores, la mayoría de estos aparecen en el reglamento y presentan contradicciones con la ley. | Interpretación del marco legal, dando preponderancia a los preceptos contenido en la ley y reduciendo la efectividad de los mecanismos contenidos en el reglamento. | BAJA |
| FOGUAVI | Se consigna los tipos de beneficiario y los criterios de elegibilidad, pero no hay claridad sobre la instancia decisoria. | Variabilidad de la instancia que decide quien es beneficiario, según el contexto político. Esto favorece las condiciones para la creación de una red clientelar con mediadores. | MEDIA |
| FONAGRO | Se establece el tipo de beneficiarios, se delega la decisión de determinar quienes son beneficiarios, pero no se establecen criterios de elegibilidad. | Uso de la capacidad de decisión delegada y aprovechamiento de la falta de criterios de elegibilidad, para discriminar a de los posibles beneficiarios por criterios políticos | MEDIA |
| FONTIERRA | Se establece el tipo de beneficiario, los criterios generales de elegibilidad, pero no la instancia encargada de la decisión. | Variabilidad de la instancia que decide quien es beneficiario, según el contexto político. Esto favorece las condiciones para la creación de una red clientelar con mediadores. | MEDIA |
| FODIGUA | No se establece ninguno de los tres factores. | Definición de los factores de acuerdo a los intereses políticos de los funcionarios de turno. Creación de escenarios institucionales a favor del clientelismo denso. | ALTA |
| FOGUAMA | Se consignan los tipos de beneficiario, pero delega a la Junta Directiva la definición de los criterios de elegibilidad y no establece la instancia decisoria. | Discriminación de los posibles beneficiarios por criterios políticos y variabilidad de las instancias de decisión según los contextos políticos. Altas posibilidad de relaciones clientelares a través de una red con mediadores. | ALTA |



Mecanismo de denuncia o reclamo de los fondos sociales

| NOMBRE | RECLAMO |
|--|--|
| Fondo nacional para la paz FONAPAZ | No existen mecanismos específicos de reclamo. |
| Fondo de Inversión Social FIS | <p>Existe un mecanismo de reclamo de carácter específico, pues una de las atribuciones de la Junta Directiva del FIS es conocer y resolver los recursos de revocatoria interpuestos contra las resoluciones del Gente General respecto de las transformaciones o cancelación de las EFIS. Consecuentemente, se estipula que las EFIS creadas se deberán transformar, para adoptar cualquiera de las formas de organización contempladas en otras leyes, cuando se hubiere realizado el proyecto para el cual se autorizo su constución o cuando tenga capacidad para incorporarse a la economía formal del país de conformidad con los parámetros técnico-económicos que establezca la Junta Directiva del FIS.</p> <p>Establecido cualquiera de los extremos indicados en el párrafo anterior, el Gerente General dictará resolución y correrá audiencia en la Junta Directiva de la EFIS por el término de cinco días hábiles para que se pronuncie respecto a la procedencia de su transformación. Vencido dicho tráme, con su contestación o sin ella el Gerente General dictará resolución ordenando la cancelación de la inscripción de la empresa. Dicha resolución es recurrible mediante revocatoria que conocerá y resolverá en última instancia la Junta Directiva del FIS.</p> |
| Fondo guatemalteco de la vivienda FOGUAVI | No existen mecanismos específicos de reclamo. |
| Fondo nacional para la reactivación y modernización de la actividad agropecuaria FONAGRO | No existen mecanismos específicos de reclamo. |
| Fondo de tierras FONTIERRAS | Medios de impugnación: la ley de lo contencioso administrativo será aplicable para impugnar actos o resoluciones administrativas derivadas de esta ley. |
| Fondo de desarrollo indígena guatemalteco FODIGUA | No existen mecanismos específicos de reclamo. |
| Fondo guatemalteco de medio ambiente FOGUAMA | No existen mecanismos específicos de reclamo. |



Mecanismo de participación ciudadana en los fondos sociales

| FONDOS SOCIALES | MECANISMOS DE CONSULTA | MECANISMOS DE PARTICIPACION | MECANISMOS SEGUIMIENTO |
|-----------------|---|--|------------------------|
| FONAPAZ | No existen | No existen | No existen |
| FIS | Uno de los requisitos mínimos para que una inversión no reembolsable ordinaria sea aprobada, es que los proyectos hayan sido solicitados por los grupos o comunidades en suación de pobreza y extrema pobreza. | No existe | No existen |
| FOGUAVI | Les corresponde a los Consejos de Desarrollo identificar y priorizar la demanda de soluciones habitacionales. | En la Junta Directiva participan: un representante de la Asociación Nacional de Construcción de Vivienda y un representante de la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda –FENACOVI-. | No existen |
| FONAGRO | No existen | En el Consejo Directivo participan: dos representantes de los sectores agropecuarios no gubernamentales. | No existen |
| FONTIERRA | No existen | En el Consejo Directivo participan un Director Tular y su suplente de cada una de las siguientes instancias: la Cámara del Agro de Guatemala; las organizaciones Indígenas con personalidad jurídica; las organizaciones campesinas personalidad jurídica; y el movimiento cooperativo federado y no federado. | No existen |
| FODIGUA | Las actividades, y programas atenderán ineludiblemente la priorización de necesidades de la población beneficiaria. Para el efecto, se debe consultar con las organizaciones indígenas y las autoridades del pueblo maya para definir las políticas internas. | La naturaleza de la institución es participativa, la cual asume en todas sus instancias una estructura biparta: gobierno y organizaciones mayas. | No existen |
| FOGUAMA | No existen | El Sistema Nacional de Gestión Ambiental, como órganos de coordinación interinstitucional esta integrado, entre otros, por las organizaciones no gubernamentales que tengan objetivos similares o relacionados. | No existen |

CONCLUSIONES

- La débil existencia de mecanismos legales de acceso a la información en los FIS (solo 3 de 7) y los resultados del monitoreo (22 de 42 requerimiento no respondidos) demuestran que las estructuras encargadas de la inversión social son poco transparentes.
- Es precisamente en los espacios institucionales donde más discrecionalidad se concentra (tipo de beneficiarios, criterios de elegibilidad y mecanismos de reclamo) donde hay menos acceso a información, lo que corrobora la concentración de discrecionalidad y opacidad en estas áreas.

CONCLUSIONES (2)

- Lo anterior permite aseverar que la relación entre acceso a la información pública, clientelismo político y pobreza es un hecho que podría constatarse en la práctica.
- Es necesario el rediseño institucional de los fondos, programas y proyectos de inversión social, para que sin volverse burocráticos, no sigan siendo un espacio susceptible de corrupción y clientelismo político.