

INT-0892

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE "FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL"

Santiago de Chile, 7 al 9 de noviembre de 1990

Documento N° 3



UNICEF
Fondo de las
Naciones Unidas
para la Infancia



ILPES
Instituto Latinoamericano y
del Caribe de Planificación
Económica y Social



OEA
Organización de los
Estados Americanos



ANÁLISIS COMPARATIVO DE ALGUNOS ASPECTOS
JURÍDICOS ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS DE
LOS FONDOS DE DESARROLLO SOCIAL ^{*/}

Dolores María Rufián



PNUD
Programa de las Naciones
para el Desarrollo (PNUD)
Proyecto RLA/86/004

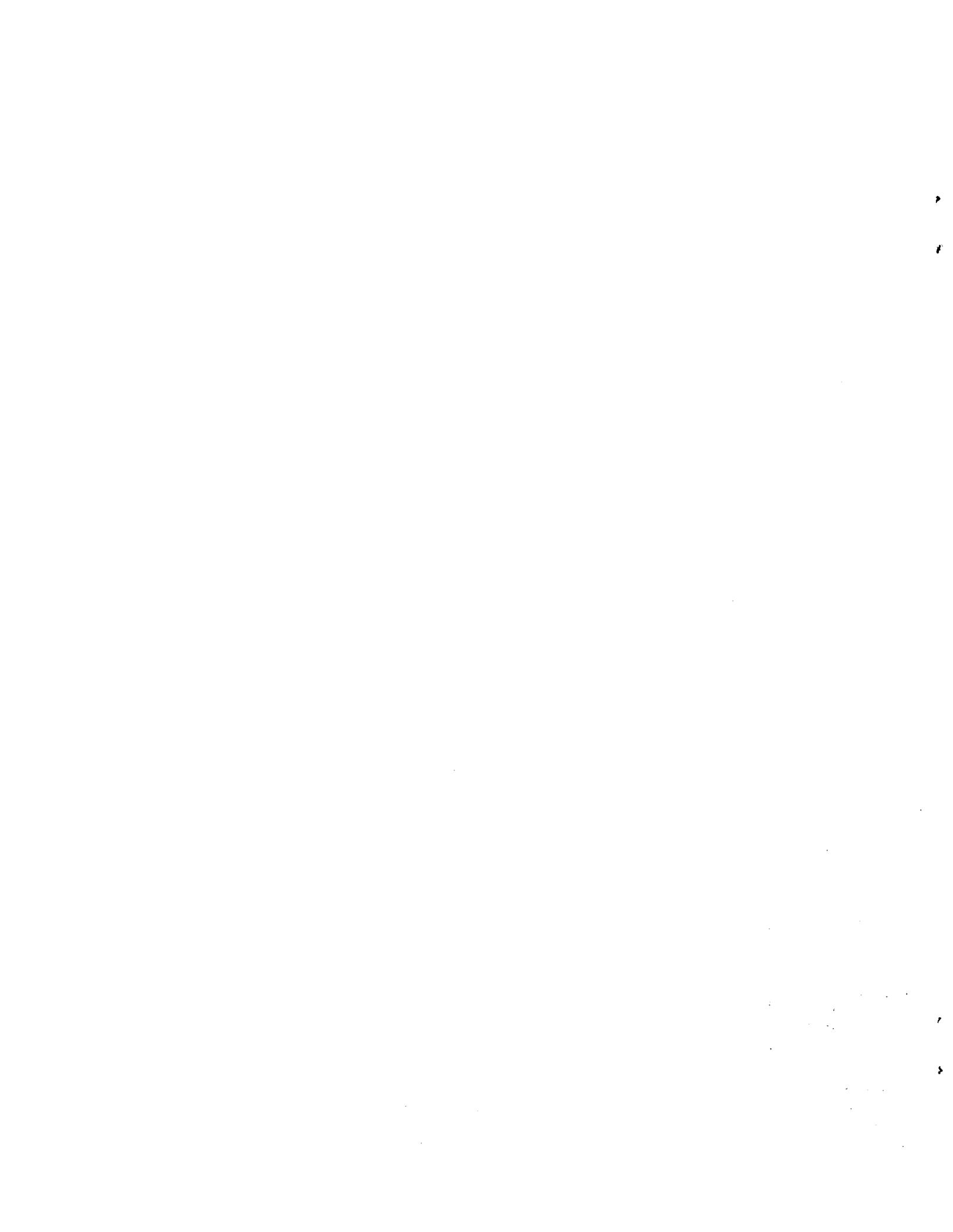


PREALC
Programa Regional del
Empleo para América
Latina y el Caribe



Grupo Esquel Chile

^{*/} Las opiniones que contiene este estudio no comprometen necesariamente a los organismos involucrados. Este documento no ha sido sometido a revisión editorial.



**ANALISIS COMPARATIVO DE ALGUNOS ASPECTOS JURIDICOS
ORGANIZATIVOS Y FINANCIEROS DE LOS FONDOS DE
DESARROLLO SOCIAL**

Dolores Maria Rufián
Octubre 1990

1. Introducción.
2. Algunas clasificaciones de los Fondos Sociales.
3. Naturaleza jurídica de los Fondos. La autonomía e independencia de los mismos.
4. Las relaciones del Fondo con el sector público
5. Las relaciones del Fondo con el sector privado.
6. Objetivo, Funciones y Atribuciones de los Fondos.
7. Organización interna. Tipos de órganos. El personal de los Fondos.
8. Los recursos para su financiación.

(I/01018)
DR/dr

1. Introducción.

En los últimos años (y sobre todo en 1990), han surgido gran número de Fondos especiales destinados a financiar acciones sociales en beneficio de los más pobres y marginados, así como a compensar los efectos adversos que en esta población provoca el ajuste económico ¹.

En la normativa respectiva, se hace referencia por ejemplo a la "mejora de los niveles de vida de la población en situación de pobreza" (Fondo de Inversión Social de Venezuela, FONVIS), a la "protección de los sectores de menores recursos para facilitar su acceso a los alimentos de primera necesidad y a los servicios básicos" (Fondo de Compensación Social de Perú, FCS), a "mejorar los niveles de vida de la población desocupada y subempleada" (Fondo de Emergencia Social de Panamá FES), etc. El lenguaje del resto de los Fondos analizados (Fondo de Inversiones Sociales de Guatemala, FIS, Fondo de Solidaridad e Inversión Social en Chile, FOSIS, Fondo Hondureño de Inversión Social, FHIS, Fondo de Inversión Social en El Salvador FIS, Fondo Social de Emergencia y Fondo de Inversión Social en Bolivia, FSE y FIS), es parecido; se trata de proteger a los grupos sociales marginados a través de unas acciones específicas y distintas a las que llevan a cabo los ministerios sociales, y financiadas de manera particular. La proliferación de Fondos de este tipo (hay algunos que están aún pendientes de aprobación), hace pensar que se trata de un instrumento de la política social que tendrá gran vigencia en los próximos años, lo que hace interesante analizar su normativa y financiamiento.

La característica fundamental de los Fondos que, paradójicamente, goza de cierta generalidad, es su excepcionalidad, ya que derogan el régimen común de financiación de políticas sociales en múltiples aspectos ².

¹ Una referencia a estos fondos como instrumentos de compensación puede encontrarse en F. LEON "Notas sobre los instrumentos de política de compensación social en los programas de ajuste y estabilización", ILPES, 1989 y P. RODRIGUEZ-NOBOA "De las políticas sociales a los programas de compensación". Seminario Internacional de Políticas Sociales en un contexto de crisis. Tegucigalpa, Honduras, Julio 1990.

² Véase R. FRANCO, E. COHEN Y D. RUFIAN "Autoridad social y programas sociales masivos: una alternativa para la política social"; Revista Interamericana de Planificación, n. 90, Abril-Junio 1990.

Efectivamente, pareciera que el mayor interés es que funcionen de manera distinta al resto de los flujos de financiación de los sectores sociales. Dicha excepcionalidad se manifiesta, en primer lugar en la atribución en algunos casos, de una duración limitada, pero también en el manejo a través de un personal seleccionado con criterios muy distintos al del resto de la administración pública del Estado; en el funcionamiento al margen del Presupuesto Nacional, en la autonomía del Fondo respecto al resto del sector público; en la existencia de normas específicas de control; en una relación muy particular y estrecha con el sector privado y, finalmente, en su financiamiento a base de recursos excepcionales procedentes fundamentalmente de la ayuda externa. No siempre aparecen todas estas notas excepcionales, pero el éxito que logren pareciera estar basado precisamente en un funcionamiento en algún modo excepcional.

2. Algunas clasificaciones de los Fondos sociales.

Una primera distinción deja de un lado aquellos Fondos concebidos para hacer frente a necesidades de compensación de corto plazo y por lo tanto, de duración limitada, y de otro a aquellos que pretenden atacar las causas estructurales de la pobreza. En el primer caso las acciones buscan producir efectos inmediatos, pero temporales, a la espera de una reactivación de la economía que será la encargada de solucionar los problemas de Fondo; en el segundo caso, se pretende no solamente atender las necesidades inmediatas, sino también mejorar las condiciones estructurales de trabajo y producción para que, en el mediano plazo, la población-objetivo logre generar los ingresos requeridos para satisfacer sus necesidades. En este sentido, el escaso periodo de vigencia de los Fondos pareciera mostrar ya una cierta evolución.

En efecto, el primer Fondo que se institucionalizó en la región fué el denominado Fondo Social de Emergencia de Bolivia, que fue creado por el Decreto Supremo 21137 de 30 de Noviembre de 1985. Puesto que nunca entró en vigor fue preciso crearlo de nuevo, lo que ocurrió a través del Decreto Supremo 21456 de 28 de Noviembre de 1986. Fue diseñado para atenuar el desempleo que se produjo en los años 1985 y 1986³. Su carácter de "emergencia" implicaba una duración limitada que el propio Decreto de creación fijó en tres años, por lo que a partir de Diciembre de 1989 debería haber entrado en un periodo de liquidación. Sin embargo el éxito alcanzado, así como la permanencia de las condiciones

³ F. ROMERO "Fondo Social de Emergencia. Bolivia". Seminario de Alto Nivel Como recuperar el progreso social en América Latina, ILPES, IDE, UNICEF, Sanytiago, 20 al 24 de Junio de 1988.

que estaban en la base de su creación, aconsejaron mantenerlo, aunque se le dió otra denominación, la de Fondo de Inversión Social que, al no ser ya una institución de emergencia, debe funcionar con una estrategia de largo plazo. A su vez, el Fondo de Emergencia amplió en seis meses su vigencia para gestar dentro de él al nuevo Fondo.

Los otros Fondos creados con carácter temporal, son más recientes, y por tanto, no han finalizado aún su periodo de vigencia, que es también de tres años. Es el caso del FES de Panamá o del FHIS de Honduras, aunque en la normativa de éste último (de marzo de 1990) ha sido prevista la prórroga de su plazo de vigencia, si se estimara necesario.

Hay sin embargo una cierta evolución en este tema. Las previsiones legislativas de los Fondos más recientes (FIS de Guatemala, FIS boliviano, FOSIS de Chile, FONVIS venezolano y FCS de Perú) ya no hacen referencia a plazo alguno, adquiriendo así permanencia en la estructura administrativa del Estado y dentro de los sistemas de financiación de las políticas sociales. Pese a la no excepcionalidad en el tiempo no desaparecen las otras características especiales mencionadas.

Una segunda clasificación diferencia los Fondos anteriormente enunciados, todos de carácter general, de aquellos destinados a financiar programas concretos. En Bolivia por ejemplo, existe el Fondo de Desarrollo Campesino orientado a financiar programas y proyectos exclusivamente en beneficio directo de los campesinos con menores ingresos relativos. En Ecuador existen nueve Fondos de este tipo. Uno de ellos por ejemplo es el Fondo para el Desarrollo de la Infancia destinado a financiar los programas de ayuda en favor del niño ecuatoriano, ampliando la cobertura de atención a las necesidades y buscando la mejora de la calidad de los servicios.

Se plantea aquí el problema de la conveniencia de establecer Fondos generales o Fondos para poblaciones objetivo determinadas. Para sugerir alguna alternativa se requiere una evaluación de la eficiencia de ambos tipos. En principio, pareciera que la acción general, que de todas formas permite focalización de los programas, la determinación de prioridades y de poblaciones-objetivo, debiera ser más eficaz.

Una tercera clasificación nos permitiría distinguir aquellos Fondos que se integran dentro de un Programa Social, en los que el Fondo es un instrumento del Programa, de aquellos en los que el Fondo mismo se constituye en el mecanismo de acción social. Efectivamente, los Fondos panameño y peruano se inscriben respectivamente dentro del Programa de Acción Social y del Programa de Compensación Social. El primero es concebido como un mecanismo a través del cual se coordinan todas las acciones generadoras de empleo, ingreso y atención del Gobierno nacional,

para los sectores más necesitados. El segundo está destinado a complementar las acciones de ordenamiento económico con medidas de protección a los sectores de menores recursos. Sin embargo, este tipo de programas sociales no gozan por sí mismos de entidad jurídica sino que es el Fondo respectivo al que se atribuye dicha entidad.

En este grupo es preciso hacer una referencia al Programa Nacional de Solidaridad de México que, aunque no cumple las características anteriores, por no contar con un Fondo de los que estamos describiendo, el Programa como tal va dirigido a satisfacer las necesidades de los más pobres del país. El P.N.S. es descrito como el marco institucional en el que el gobierno y población concertan y ordenan sus esfuerzos para atender a los grupos en pobreza crítica. Uno de los instrumentos de ese programa, aunque no el único, son los Fondos Municipales de Solidaridad.

3. Naturaleza jurídica de los Fondos. La autonomía e independencia de los mismos.

Desde el punto de vista jurídico, todos los Fondos han sido constituidos como entes u órganos, dotados de personalidad jurídica propia, de Derecho Público y con autonomía administrativa, técnica y financiera, aunque la forma jurídica concreta que adopten dependerá de la legislación de cada país.

Se intenta dotarlos de autonomía respecto al resto de la administración del Estado. Para ello el requisito fundamental es que tengan personalidad jurídica distinta de la del propio Estado y, por lo tanto, puedan adquirir derechos y contraer obligaciones directamente, para lo cual contarán además con un patrimonio propio y con recursos propios.

La existencia de entes administrativos autónomos no constituye novedad pues en la administración pública latinoamericana es común la existencia de administraciones especiales, es decir, entes con personalidad jurídica propia, creados bajo formas jurídicas diversas que, actuando con cierta autonomía respecto a los órganos del gobierno nacional, ejecutan una función determinada.

Este es el caso, en el ámbito social, de las numerosas fundaciones, corporaciones, institutos, patronatos, etc., encargados de desarrollar una función pública o de prestar un servicio concreto y determinado. Abundan en la región los Institutos Nacionales de la Mujer, de Menores, de la Vivienda, las Fundaciones para la Ciencia y la Tecnología, los Servicios Nacionales de Salud, de Seguridad Social, los Patronatos de Viviendas Sociales o las Corporaciones encargadas de la

Nutrición, la Delincuencia, etc. Aunque este tipo de entes tienen una actuación relativamente autónoma, suelen depender administrativamente de algún ministerio sectorial.

La particularidad de los Fondos sociales consiste en que éstos son solamente entes de financiación que no prestan servicios directamente.

Este mecanismo había sido previsto hasta ahora, para compensar diferencias territoriales. Es el caso de los Fondos Nacionales de Desarrollo Regional o de los Fondos de Compensación Interterritorial, que ahora deberán coordinarse con los nuevos Fondos sociales en la medida en que éstos focalizan sus programas no solamente a ciertas poblaciones sino también a ciertos espacios territoriales.

En el lenguaje común de estas Instituciones suele hablarse de un funcionamiento descentralizado respecto a la administración pública. Ello se traduce en un funcionamiento independiente de la administración del Estado. Pareciera, además, que las exigencias de independencia son más acusadas cuando el Fondo ha de tener una duración limitada, y por lo tanto, no está destinado a convertirse en parte de la estructura administrativa nacional. De dicha independencia, debiera derivarse una actuación ágil, eficiente y rápida; los legisladores son conscientes de la excesiva burocratización de la administración del Estado y de ahí que vean la necesidad de constituir un organismo independiente.

En otros trabajos habíamos calificado la independencia de un ente o de un órgano en función de dos tipos de criterios: el nombramiento de sus autoridades y el control de sus actuaciones, de manera que hablaríamos de independencia cuando el poder de la autoridad no pudiera ser revocado y su actuación no pudiera ser controlada más que por criterios de legalidad y no de oportunidad. En estos casos podríamos hablar de descentralización funcional. Un análisis comparativo permite afirmar que no existe independencia de las autoridades del Fondo, designadas normalmente por el Presidente de la República, y cuyo poder puede ser revocado por el mismo por cuanto los cargos de Directores Ejecutivos de los Fondos son de confianza. En cambio los Fondos suelen ser muy independientes desde el punto de vista del control al que se ve sometida su actuación. A este respecto los legisladores son conscientes de que los controles administrativos suelen burocratizar la actuación de la administración y de ahí el empeño por huir de ellos en el caso de los Fondos. Uno de los casos más patentes se da en Honduras donde se dispone expresamente que el FHS no estará sujeto a las normas de control que rigen para el Gobierno Central, empresas descentralizadas autónomas, municipalidades y gobiernos locales. Sin embargo estará sujeto a sus propias normas de control

administrativo, información pública de sus actividades, auditorías internas y externas.

De todas formas la personalidad jurídica y el escaso control administrativo de su actuación son caracteres suficientes para considerar a los Fondos como entes descentralizados funcionalmente. Una excepción al carácter descentralizado es sin embargo el Fondo Hondureño de Inversión Social al que se le da la naturaleza jurídica de una entidad desconcentrada por ser precisamente la que, según su derecho positivo, mejor escapa a los controles asfixiantes que en el orden administrativo y presupuestario prevén las leyes vigentes y, además, permite autonomía en el proceso de adopción de decisiones. También presenta características especiales el FONVIS venezolano, que ha tomado la forma jurídica de "fundación".

La independencia en la actuación del ente ha de estar acompañada de una gran transparencia y en todos los Fondos han sido previstas medidas en este sentido. No olvidemos que éstos están destinados a manejar un gran volumen de recursos que no pasan por el Presupuesto del Estado.

Por último debemos señalar que, a pesar de su autonomía es preciso que se articulen de algún modo con la administración pública estatal. Pues bien, la mayor parte de los Fondos dependen directamente de la Presidencia de la República, sobre todo, cuando su duración es limitada. Así ocurre en el FSE de Bolivia, el FHIS de Honduras, o el FSE de Panamá, pero también con el FCS de Perú a pesar de que su duración no está prevista de forma limitada. Por el contrario cuando está previsto que el Fondo se constituya como entidad permanente, su dependencia será de un Ministerio. Así el nuevo FIS boliviano dependerá del Consejo Nacional de Política Social del Ministerio de Planeamiento y Coordinación y el FONVIS venezolano dependerá del Ministerio de la Familia. Un caso particular lo constituye el FOSIS chileno que está ubicado en el nuevo Ministerio de Planificación y Cooperación, pero bajo la supervigilancia del Presidente de la República. En todo caso siempre existirá una articulación muy fuerte del Presidente de la República a través del nombramiento de las autoridades y en concreto del Director Ejecutivo.

4. Las relaciones del Fondo con el sector público.

Lo que diferencia a estos Fondos de otros órganos o entes autónomos del sector público es que no tienen una vocación de ejecución de acciones sociales, sino que han sido previstos, en todos los casos, como meros intermediarios entre los recursos y los beneficiarios de los mismos, para lo cual han tenido que establecer unas relaciones de ejecución muy determinadas tanto con el sector público como con el sector privado.

Respecto al primero, el sector público, el rol intermediario del Fondo implica que no haya conflictos de competencias con la administración del Estado. Esta podrá ejecutar ciertos proyectos financiados por el Fondo, pero no interfiere con el mismo. El Proyecto de creación del FHIS por ejemplo ha previsto que éste no implica una reducción de las funciones de los otros órganos públicos o privados; sino que por el contrario, estimulará su mayor eficiencia, los proveerá de recursos adicionales y les dará su apoyo técnico. Sin embargo, para su correcto funcionamiento se requiere la colaboración del resto de la administración pública así como de los entes y órganos autónomos.

En este sentido, la mayor parte de los estatutos de los Fondos destacan el rol muy relevante que han de cumplir por lo que el resto de la administración deberá prestarles su colaboración. Incluso las disposiciones normativas hacen referencia expresa al respecto. En Chile por ejemplo se ha previsto que el FOSIS cuente con la capacidad técnica y el apoyo de los organismos públicos que se requieran; y en el FHIS el artículo 6 del Decreto regulador establece claramente que "Para el ejercicio de sus atribuciones, los órganos y entidades de la administración pública estarán obligados a colaborar con el Fondo siempre que éste lo solicite. La colaboración podrá consistir, entre otras cuestiones, en las siguientes: Remitir al Fondo la lista de programas y proyectos que hubieran identificado y que fueran de los que pueden ser objeto de financiamiento por éste; asignar personal para auxiliar en la elaboración de los estudios y diseños de los programas o proyectos susceptibles de financiación por el Fondo; y atender las solicitudes de personal que éste necesite para realizar sus operaciones". En Bolivia tanto la normativa reguladora del FSE como la del FIS prevén que "podrá solicitar a cualquier organismo del sector público, que no podrá negar su concurso, la asistencia técnica y colaboración necesaria para la preparación y elaboración de proyectos y programas, supervisión y control de su ejecución".

Además los Fondos tienen particular relación con determinados órganos de la Administración del Estado.

Puede existir relación con algún otro Fondo. En este sentido por ejemplo, el artículo 7 de la Ley del Ministerio de Planificación y Cooperación de Chile, regulador del FOSIS, establece la coordinación de éste con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Pero también tendrá que coordinarse con los propios órganos de la administración del Estado.

En primer lugar hay que destacar una especial vinculación con la Presidencia de la República de la que muchos dependerán directamente, (Fondo Hondureño de Inversión Social, Fondo Social de Emergencia de Bolivia, Fondo de Compensación Social de Perú o Fondo de Emergencia Social de Panamá), o indirectamente (Fondo de

Solidaridad e Inversión Social de Chile). Dicha cercanía a la presidencia implica la consideración del Fondo como fundamental dentro de la estructura del Estado, pero también la independencia respecto a los diferentes ministerios sectoriales. Por esta razón, cuando no depende directamente de la Presidencia, se vincula a órganos no sectoriales como son los Ministerios de Planificación en Chile y Bolivia, o el Ministerio de la Familia en Venezuela.

En segundo lugar, por consiguiente, es preciso destacar sus relaciones con los respectivos sistemas de planificación. Es evidente que tiene que existir una relación entre ellos puesto que ambos tienen cierta intervención en la definición de la estrategia económico-social del país. Como hemos visto, dos Fondos de los anteriormente reseñados, dependen directamente del sistema de planificación. En Bolivia el nuevo Fondo de Inversión Social depende del Consejo Nacional de Política Social (CONAPSO) del Ministerio de Planeamiento y Coordinación, a pesar que el Fondo Social de Emergencia dependía directamente de la Presidencia de la República. En Chile se ha trasladado al Ministerio de Planificación la Secretaría de Desarrollo Social, que será la encargada del Fondo de Solidaridad e Inversión Social. Además el Fondo se relaciona con todo el país a través de las Secretarías Regionales y Comunales de Planificación, órganos desconcentrados del Ministerio de Planificación.

Es preciso destacar otras relaciones ministeriales del Fondo las cuales se llevan a efecto a través de la inclusión de ciertos ministros o de sus representantes, en sus órganos de dirección. En efecto en algunos casos se incluye al Ministro de Hacienda (o incluso al Presidente del Banco Central como en el FHIS) en su directiva. Suelen incluirse también al Ministro Trabajo y a los Ministros Sectoriales como son los de Salud, Educación y Vivienda (en Panamá por ejemplo). Algunos Fondos integran un amplio número de ministerios en su Consejo de Administración (El FCS peruano incluye por ejemplo a los Ministros de Agricultura, Economía y Finanzas, Educación, Pesquería, Relaciones Exteriores, Salud, Trabajo y Vivienda).

Por último la mayor parte de los Fondos hacen referencia a sus relaciones con los municipios. Estos están incrementando sus competencias en la mayor parte de los países a partir de la implementación de proyectos descentralizadores y deben convertirse en uno de los principales ejecutores de los proyectos del Fondo. Referencias en este sentido se hacen por ejemplo en el FIS de Guatemala, FHIS hondureño o FOSIS de Chile. Este tipo de medidas siguen una idea relativamente generalizada en la región que consiste en que las políticas sociales son más eficientes cuando se implementan de forma descentralizada. El estudio del Programa de Compensación Social de Perú, elaborado por la sociedad civil, es especialmente vehemente en este sentido hasta el punto de que basaría su hipotético éxito del programa (en

realidad nunca ha funcionado) en su funcionamiento descentralizado y en su articulación con los gobiernos locales.

También conviene recordar en este punto el rol del municipio dentro del Programa Nacional de Solidaridad de México. El informe de ejecución del programa de 1989, destaca la responsabilidad activa de los municipios dentro del programa, tomando dos formas principales. La primera es la de los Acuerdos de Coordinación, que se suscribieron con algunos municipios del país, para atender problemas específicos que aquejaban a la población municipal y que, por esa vía de trabajo descentralizado, ha sido posible al municipio subsanarlo. Por otra parte, se están constituyendo también los Fondos Municipales de Solidaridad, previéndose constituirse en más de mil municipios en 1990, para que en un ejercicio democrático y concertado con las organizaciones sociales, en esas instancias se definan y realicen las obras y acciones de mayor prioridad para la población.

5. Las relaciones del Fondo con el sector privado

Sin duda, una de las mayores novedades de los Fondos la constituye no sus relaciones con el sector público, sino con el privado. En todos los casos se atribuye a éste un importante rol.

En general, subyace una cuestión ideológica según la cual la solución fundamental al problema de la pobreza no depende sólo del Estado sino de los propios afectados. Por esta razón los Fondos son concebidos como instancias participativas que promueven la organización social para que sea la propia base popular la que resuelva sus problemas.

Se pueden destacar tres puntos comunes en ellos: el primero sería el fomento de la participación popular; el segundo el rol protagónico de los organismos no gubernamentales (ONGs), y en tercer lugar, la inclusión, dentro de los órganos de dirección y administración, de representantes del sector privado.

Respecto de la primera cuestión, hay que destacar que se considera de la mayor importancia que los propios beneficiarios tengan una participación comprometida en la identificación de sus requerimientos al Fondo. Incluso respecto del FOSIS se ha dicho que su fuerza principal debe estar en su capacidad de guiar y movilizar esfuerzos más que en ejecutar acciones. Las organizaciones sociales han de participar en la definición de los recursos que maneja el Fondo, en su forma de financiación y en el diseño y destino de los gastos. En Guatemala se ha señalado que el concepto de Fondo está basado en la participación activa de las organizaciones existentes que trabajan a nivel de base como ONGs, cooperativas y asociaciones.

Todos los Fondos otorgan importancia de un modo u otro a las ONGs, organizaciones que han proliferado enormemente en todos los países de América Latina.

En realidad, la labor que pretenden cumplir los Fondos, ahora con respaldo estatal, venía siendo cumplida en gran medida por las ONGs que han sido capaces de atraer el financiamiento internacional con objetivos muy parecidos a los que ahora se proponen los Fondos. Han podido funcionar sin el peso de la burocracia estatal.

Probablemente uno de los objetivos de estas nuevas instituciones consiste en introducir cierta racionalidad en el funcionamiento disperso de las ONGs. A este respecto el Programa de Compensación Social peruano, elaborado por la sociedad civil, señalaba que aunque la respuesta de estas organizaciones a los problemas generados por la crisis ha mostrado muchas veces mayor inserción y relación con las organizaciones populares que las del propio Gobierno, no siempre han coordinado sus acciones con los gobiernos locales y entidades públicas sectoriales correspondientes y, mucho menos, han coordinado sus acciones entre sí. Por otra parte, existe una tendencia al paternalismo, la descoordinación y competencia entre ellas.

En el diseño del FES panameño se destaca, por ejemplo, que su actuación debe orientarse a desarrollar la capacidad de los organismos no gubernamentales de cualquier tipo para actuar en proyectos y áreas, hasta hoy de actuación primaria del Estado. La participación de estos organismos tiende a ayudar a obtener la transparencia que se requiere del Fondo. Además un efecto colateral de la gestión del FES será dejarle al país un grupo de ONGs fuertes, que puedan caminar solas, obteniendo ellas mismas los recursos que les permitan estabilidad y permanencia.

En Guatemala se destaca del mismo modo que sobre todo a partir de 1985 las ONGs vinculadas a actividades de desarrollo han tenido un nuevo auge. La democracia ha abierto espacios para el desarrollo de actividades de servicio a la comunidad y agencias internacionales interesadas en fortalecer el proceso democrático han aumentado sustancialmente los recursos para el desarrollo de las actividades de las ONGs. Por otra parte, diversas instituciones de gobierno han iniciado programas que contemplan la participación activa de estos organismos. Se ha señalado asimismo que el elemento clave que explica su éxito ha sido su habilidad para, en conjunto con las comunidades locales, identificar necesidades e implementar programas para satisfacerlas, logrando así la participación y protagonismo de los beneficiarios.

En El Salvador el FIS, tal como está siendo diseñado, también deberá canalizar sus recursos a través de organizaciones no gubernamentales.

Por último, los Fondos se relacionan con el sector privado a través de los representantes de éste en los órganos de dirección.

La mayor parte de los Fondos tienen prevista esta representación. El FHIS admite en su Consejo de Administración a representantes de empresarios, movimiento cooperativo y ONGs. En Perú, el Consejo de Administración es asesorado por una Comisión consultiva integrada por representantes de la Iglesia, el sector privado y las ONGs; los demás tienen disposiciones parecidas. Pero quizás lo más interesante a este respecto se da en el panameño, cuyo Programa de Acción Social es dirigido por un Consejo Nacional en el que, además de los representantes del sector público, está prevista la incorporación de cinco ciudadanos panameños, de reconocidos méritos personales, "que no sean funcionarios públicos" y escogidos de sectores afines a los objetivos del PAS. A su vez, la Junta Directiva del FES es presidida por un miembro no gubernamental de la Junta Nacional y, además del Director Ejecutivo, la integran otros tres representantes del sector privado. El informe elaborado al respecto por el Ministerio de Planificación y Política Económica de Marzo de 1990 hace especial hincapié en la no politización de la dirigencia del FES; para ello debe provenir del sector privado. No obstante, puesto que ha de cumplir fines eminentemente públicos, estos ciudadanos son escogidos por el Presidente de la República. En El Salvador, dónde se está diseñando actualmente el Fondo de Inversión Social, el Presidente de la República ha nombrado a un empresario salvadoreño "reconocido por su integridad e independencia, quién será responsable de la organización, selección de personal y criterios de utilización de los recursos del Fondo.

6. Objetivos, funciones y atribuciones de los Fondos.

Realmente es muy difícil diferenciar, en el lenguaje administrativo, lo que son objetivos, funciones y atribuciones de los Fondos. Por otra parte, un análisis comparativo de los mismos introduce factores adicionales de confusión. No obstante para poder comparar, se utilizarán convencionalmente estos conceptos. De esta manera resultará una gran similitud entre objetivos, funciones y atribuciones de los Fondos.

Entre los objetivos suelen mencionarse fundamentalmente los siguientes: combatir el desempleo, la erradicación de la extrema pobreza y la compensación de ciertos efectos del ajuste. No obstante parecieran existir algunas diferencias entre los Fondos de duración limitada y los de duración indefinida pues los primeros están más preocupados por los efectos compensatorios de corto plazo, sin pretender atacar las causas estructurales de la marginalidad, objetivo que sí está presente en los segundos. Para la realización de este tipo de objetivos se prevén proyectos

dirigidos a satisfacer las necesidades básicas de los grupos más vulnerables y marginados; la creación de empleo; aumento de la productividad y del ingreso de ciertos grupos; ayuda a satisfacer requerimientos de infraestructura, etc.

Respecto a las funciones de los Fondos existe una gran similitud entre todos ellos. Son intermediarios financieros y no ejecutan sus políticas, sino que la ejecución corresponde a otros organismos públicos y privados.

Esta función de intermediación supone en primer lugar la selección de ciertos proyectos; en segundo lugar, su financiación y, en tercer lugar, un cierto control sobre los mismos.

Los proyectos que van a ser financiados por los Fondos han de estar relacionados con los objetivos de los mismos. A este respecto, por ejemplo, la ley de creación del FONVIS venezolano establece que las funciones del Fondo son "la promoción y el financiamiento de programas y proyectos sociales en correspondencia con las estrategias de desarrollo establecidas por el Ejecutivo Nacional, con el fin de contribuir a mejorar los niveles de vida de la población en situación de pobreza de las áreas urbanas y rurales del país". En Panamá, "se ejecutarán principalmente proyectos de infraestructura económica y social con alto contenido de mano de obra e insumos nacionales. También se ejecutarán programas tendientes a desarrollar los pequeños y micro-empresarios y para darle a la comunidad medios para generar ingresos familiares adicionales". Un lenguaje parecido utilizan los demás.

Existen además una serie de criterios más o menos comunes en la selección de proyectos. En primer lugar, en todos ellos se habla de la necesidad de focalizar las prestaciones, atender solamente a problemas o áreas considerados prioritarios y no dispersar las actuaciones, determinar una población objetivo o un grupo de poblaciones objetivo; que los proyectos se enmarquen dentro de las prioridades nacionales y por último que los proyectos no promuevan el paternalismo o dependencia gubernamental pues los programas pretenden la participación de los propios afectados en la solución de sus problemas.

En la regulación jurídica, existe además una norma expresa que prohíbe la ejecución directa de los proyectos que financian buscando salvaguardar el papel intermediario que les corresponde. La ejecución correrá por cuenta de organismos públicos o privados y éstos pueden ser personas naturales o jurídicas. En particular también se ha previsto la ejecución a través de ONGs y casi todos hacen además referencia a las municipalidades.

La ejecución se lleva a cabo por medio de un contrato o convenio entre el Fondo, los beneficiarios y la entidad

ejecutora, reglamentándose en las normativas los diferentes requisitos de los contratantes.

Por último en un análisis comparativo, las atribuciones de los Fondos son también muy parecidas y fundamentalmente consisten en captar, negociar y conseguir recursos, administrarlos y asignarlos a los proyectos y controlar la ejecución de los mismos. Puesto que los recursos son excepcionales, las atribuciones relacionadas con la captación de los mismos son extremadamente importantes y, de hecho, el éxito en los objetivos perseguidos dependerá del cumplimiento eficaz de esta atribución, lo que evidentemente no ocurre con otros entes u órganos del Estado que funcionen con un presupuesto regular.

No obstante algunos Fondos tendrán además atribuciones relacionadas con la promoción de proyectos, asistencia técnica, capacitación y otras relacionadas con sus objetivos y funciones.

7. Organización interna. Tipos de órganos. El personal de los Fondos.

La organización interna responde al principio de distribución de funciones entre órganos de dirección, órganos de administración o ejecución y órganos de control.

La dirección propiamente dicha corresponde siempre a un órgano colegiado en el que está representada la administración del Estado y, en la mayoría de los casos, también el sector privado. Recibe la denominación de Consejo de Administración (por ejemplo en el boliviano y peruano), Consejo Superior de Administración (en Honduras) o simplemente Consejo (en Chile). En Panamá, este órgano es doble puesto que existe un Consejo Nacional del Programa de Acción Social y una Junta Directiva del Fondo de Emergencia Social.

En los casos en que el Presidente de la República tenga a su cargo el Fondo suele, además, presidir el Consejo. En los demás casos, lo hará el Ministro de quién dependa, o la persona designada por la Presidencia de la República. En la mayoría de estos Consejos están representados los Ministerios u órganos del sector público que tengan relación con el mismo (Salud, Educación, Vivienda, Hacienda, Planificación) y existirá también representación privada, aunque los representantes del sector privado no son elegidos directamente sino designados por el mismo Presidente de la República. En Chile por ejemplo el Consejo está formado por el Ministro de Planificación, el Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo, un representante de un órgano del Estado relacionado con la mujer y cuatro consejeros designados por el Presidente de la República. Otros Fondos especifican la procedencia de los representantes del sector

privado (el FHIS incluye un representante del sector empresarial, otro del movimiento cooperativo y uno de las ONGs). El Fondo peruano por el contrario no había previsto la presencia del sector privado en el Consejo de Administración por lo que ha tenido que crear un órgano más, denominado Comisión Consultiva en el que se integra a la Iglesia, al sector privado y a las ONGs. Como su nombre indica éste no es ya un órgano de dirección sino de consulta, estableciendo el artículo 5 del Decreto regulador que la Dirección Ejecutiva establecerá los mecanismos pertinentes para la participación de éste.

Las funciones del Consejo son eminentemente directivas. Fundamentalmente consisten en aprobar las políticas y lineamientos del Fondo, aprobar el presupuesto del mismo, hacer seguimiento de las actividades y recibir, aprobar los informes, adoptar acuerdos, etc.

De la administración propiamente dicha se encarga la Dirección Ejecutiva, encabezada por un Director Ejecutivo, cargo que suele ser de la confianza del Presidente de la República. El Director es la más alta autoridad ejecutiva de los Fondos, ejerce la representación legal del mismo, dirige el funcionamiento de la institución, ejecuta las decisiones tomadas en el otro nivel, etc. Además, suele preparar los informes sobre el funcionamiento, tanto para el Consejo como para el Ejecutivo Nacional o para los organismos de financiación internacionales que entregan los recursos.

Junto al Director Ejecutivo suelen existir diversas secciones encargadas de funciones particulares, unas veces en función de las tareas sustantivas o de línea (Desempleo, Juventud, etc.) y las más en función de tareas formales de apoyo, tales como Programación, Evaluación, Finanzas, Personal, etc. Tanto las funciones como las denominaciones son muy variadas entre los distintos Fondos.

Por último dentro del organigrama de funcionamiento destacan unos órganos de control o auditores. La razón de la existencia de este tipo de órganos dentro de la organización responde a la necesidad de transparencia con la que han de funcionar los financiamientos, transparencia que ha de evidenciarse tanto internamente, dentro del país, como respecto a los financiadores internacionales. Por esta razón suele aparecer en el organigrama una auditoría interna encargada de fiscalizar la ejecución del presupuesto del Fondo y sus operaciones financieras. Por otra parte los Decretos reguladores admiten también la existencia de auditorías externas. A este respecto por ejemplo el FHIS establece que la auditoría interna estará a cargo de un auditor nombrado directamente por el Presidente de la República quién dependerá del Consejo, sin perjuicio de la acción fiscalizadora de la Contraloría General de la República y que el Fondo queda sujeto a auditorías externas por firmas independientes.

El FOSIS en Chile presenta a este respecto cierta particularidad ya que no incluye en su organigrama una auditoría pero sí un fiscal encargado de velar por la legalidad de los actos de la institución.

Por último es preciso hacer referencia al personal de los Fondos, pues si bien en algunos casos, son funcionarios públicos extraídos del cuerpo administrativo del Estado, están previstas normalmente contrataciones específicas de técnicos y profesionales encargados de la gestión, sobre todo cuando se trata de Fondos temporales. En este sentido, interesa destacar las normas específicas de Panamá y Honduras.

En Panamá el informe del Fondo destaca la necesidad de que no haya exigencias políticas en el reclutamiento del personal. Con una especial desconfianza hacia el sector público se señala expresamente que la dirigencia debe provenir del sector privado reuniendo las características de honestidad, independencia y no politización.

En Honduras se hace una especial referencia a las remuneraciones del personal que, se dice, deben ser equivalentes a las del sector privado y financiarse con recursos del propio Fondo. Evidentemente, ello implica una afirmación de mayor capacidad entre los técnicos y profesionales del sector privado a causa de las malas remuneraciones ofrecidas en el público. Puesto que se desea asegurar el éxito, se establece que las remuneraciones sean equivalentes a las del sector privado para atraer a este tipo de técnicos y profesionales y mantenerlos en el Fondo durante el periodo de su vigencia.

8. Los recursos para su financiación.

Habíamos visto que la independencia o autonomía del Fondo requería que tuviera patrimonio propio. Este está compuesto fundamentalmente por recursos excepcionales, normalmente provenientes de la ayuda internacional.

La obtención de estos recursos está en el fundamento mismo de la existencia de los Fondos. Al respecto, por ejemplo, el Proyecto de Propuesta del FHIS señalaba expresamente que "Una función esencial del FHIS es la obtención de financiamiento externo. Por tratarse de un país con un sistema democrático, sus esfuerzos por mejorar las condiciones sociales de los grupos postergados son acreedores del apoyo de la comunidad internacional. La falta de un organismo especializado como el FHIS no le ha permitido a Honduras aprovechar plenamente estas posibilidades. La experiencia de otros países de América Latina en condiciones similares demuestra que los países desarrollados y

las agencias multilaterales tienen muy favorable disposición para prestar una cooperación significativa;...Con base en lo anterior el FHIS podrá negociar con la comunidad financiera la obtención de recursos adicionales e independientes a otras formas de cooperación para orientarlos al desarrollo social".

Del mismo modo, por ejemplo, el informe panameño sobre el FES establece que "La dificultad que enfrenta Panamá es la inexistencia de recursos para atender la magnitud de los problemas mencionados. El presupuesto del Gobierno no puede distraer recursos y el nivel de morosidad acumulada nos impide temporalmente acudir a los organismos internacionales tradicionales en búsqueda de recursos. Debemos entonces acercarnos a las fuentes no tradicionales de financiamiento y apelar a la ayuda de los países amigos...".

Podemos clasificar los posibles recursos de los Fondos de la manera siguiente:

A) Un primer grupo de recursos, minoritario si tenemos en cuenta el volumen total, sería de origen nacional. Entre ellos se incluyen:

1. Contribuciones del Presupuesto Nacional. Estas contribuciones suelen ser previstas solamente para el inicio de funciones.

2. Recursos procedentes de negocios jurídicos a título gratuito como pueden ser donaciones, herencias o legados que el Fondo pudiera recibir. Algunos países establecen expresamente beneficios fiscales para incentivar sobre todo las donaciones.

3. Aporte de los propios beneficiados.

4. Recursos de las instituciones públicas involucradas, consistentes normalmente en personal, maquinaria y equipo.

5. Los frutos de la administración de tales bienes.

B) Los recursos de origen internacional serán los que mayoritariamente financiarán el Fondo. Entre ellos se incluyen:

1. Contribuciones no reembolsables de gobiernos extranjeros.

2. Contribuciones no reembolsables de organismos internacionales.

3. Créditos blandos externos tanto de gobiernos extranjeros como de organismos internacionales. En este caso la normativa del Fondo suele establecer los requisitos de aceptación.

4. Otras donaciones externas.

5. Los frutos de la administración de todos los anteriores.

Respecto del financiamiento, parece existir una cierta euforia entre los creadores de los Fondos sobre los recursos internacionales. Es evidente que tales recursos existen y que hasta ahora han sido captados directamente por el sector público o por el sector privado, fundamentalmente a través de las ONGs. No obstante, la creación de los Fondos no implica un aumento de los recursos disponibles a nivel internacional, por lo que es previsible que se produzca una mayor eficiencia en la asignación de los mismos.

