

**Versión Preliminar**  
**FORO NACIONAL**  
**LA MODERNIZACIÓN DE LAS FINANZAS**  
**MUNICIPALES**

**“FONDOS SOCIALES Y FINANZAS**  
**MUNICIPALES”**

**Elaborado por Ana de Méndez**

Fondos Sociales y Finanzas Municipales

**Guatemala, noviembre de 2001**

## CONTENIDO

	<b>Página</b>
<b>1. LOS FONDOS SOCIALES EN GUATEMALA</b>	<b>3</b>
1.1 Introducción	3
1.2 Fondo Nacional para la Paz	3
1.3 Fondo de Inversión Social	4
1.4 Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario	5
1.5 Relación entre los Fondos Sociales y las Transferencias a los Gobiernos Locales	6
1.6 Otros Fondos Sociales	8
<b>2. GOBIERNOS LOCALES Y SU RELACIÓN CON LOS FONDOS SOCIALES</b>	<b>9</b>
2.1 Descentralización	9
2.2 Vinculación de los Fondos Sociales y los Gobiernos Municipales	11
2.2.1 Logros alcanzados	12
2.2.2 Articulación de los fondos sociales con la planificación municipal	16
2.2.3 Problemas encontrados	17
<b>3. REPLANTEAMIENTO DE LOS FONDOS SOCIALES</b>	<b>19</b>
3.1 Unificación de los Fondos Sociales	20
3.1.1 Fusionar el FSDC y FONAPAZ con el FIS	20
3.1.2 Creación de un fondo único	20
3.2 Regionalización de los Fondos Sociales	21
3.3 El FIS como Fondo Único con Incremento de Recursos a los Gobiernos Locales	22
3.4 Conclusiones sobre la Unificación de los Fondos Sociales y su Vinculación con los Gobiernos Locales	22
<b>4. AGENDA PENDIENTE</b>	<b>23</b>
<b>5. CONCLUSIONES</b>	<b>25</b>

## **1. LOS FONDOS SOCIALES EN GUATEMALA**

### **1.1 Introducción**

Los fondos sociales originalmente fueron concebidos como instrumentos para amortiguar los efectos de las reformas fiscales e institucionales de los programas de ajuste respaldados por los organismos financieros internacionales, por medio de acciones para aliviar la pobreza y promover una mayor inversión social en el ámbito local. En Guatemala los fondos sociales han sido impulsados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, como mecanismos de compensación social.

El objetivo original de los fondos sociales era establecer modalidades de financiamiento ágiles, autónomas, transparentes y temporales, para ejecutar proyectos sociales, mayormente de infraestructura, canalizando recursos directamente a las municipalidades, organizaciones no gubernamentales o entidades ejecutoras, ya fueran éstas comunitarias o privadas, mejorando así la calidad de vida de las comunidades.

El primer intento por crear un fondo social en Guatemala tuvo lugar en 1987 por medio de la Comisión Organizadora del Fondo de Inversión Social (COFIS). Esta iniciativa estaba entonces asociada a lo que se denominó el pago de la “deuda social”. Sin embargo, esa propuesta no tuvo suficiente apoyo y se quedó solamente al nivel de idea, aunque sí inició la ejecución de algunos pequeños proyectos. Más adelante y en el marco de las primeras negociaciones de paz, el concepto de “fondo social” fue utilizado por el gobierno para apoyar la creación de mecanismos que permitieran el cumplimiento de los distintos acuerdos de paz, razón por la cual se implementaron varios fondos sociales tales como el FONAPAZ, Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, FIS y otros, a los cuales en el momento de su aprobación se les asignaron mandatos específicos dentro del proceso.

Por la importancia de los recursos que administran, este documento concentra su análisis en tres fondos sociales de relevancia en Guatemala: el Fondo de Inversión Social –FIS-, el Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ – y el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario –FSDC-, y se analiza su relación con los gobiernos locales.

### **1.2 Fondo Nacional para la Paz –FONAPAZ--**

En 1991, mediante el Acuerdo Gubernativo No. 408-91 se crea el Fondo Nacional para la Paz, con la función específica de orientar, supervisar y coordinar los proyectos públicos y privados destinados a atender a las poblaciones afectadas por el conflicto armado interno incluyendo a la población desplazada, repatriada y refugiada. Este fondo fue organizado como un fideicomiso con una dependencia directa de la Presidencia de la República, para servir de mecanismo ágil para iniciar las negociaciones sobre la temática de la paz al nivel local. El presupuesto inicial de FONAPAZ en 1992 fue de Q.35 millones que fueron utilizados mayoritariamente en proyectos de infraestructura en salud, educación y caminos de acceso.

El FONAPAZ ayudó a restablecer la confianza en el gobierno en las poblaciones más afectadas por el conflicto armado. Para agilizar sus operaciones, FONAPAZ formuló su propio reglamento de compras y contrataciones y sus normas para la selección del personal, lo que permitió asignar rápidamente los recursos y contratar sin mayores trámites burocráticos a los ejecutores de los proyectos, y por tanto atender las demandas más urgentes de la población.

Al iniciar sus operaciones FONAPAZ podía financiar proyectos directamente sin mayores obstáculos debido a la situación de emergencia en el cumplimiento de los compromisos establecidos dentro del proceso de paz. Esto dio la oportunidad de agilizar la ejecución de sus programas. Actualmente la situación ha cambiado, pues cada proyecto se debe programar y aprobar con autorización de la Secretaría de Planificación y Programación – SEGEPLAN-- y de la Secretaría de Coordinación de la Presidencia de la República, -- SCEP-- . A lo largo de sus diez años de trabajo, FONAPAZ ha ejecutado aproximadamente un monto de Q.1,918 millones.

### **1.3 Fondo de Inversión Social –FIS--**

Fue creado por el Congreso de la República mediante el Decreto No. 13-93. Inició sus actividades en junio de 1993 con financiamiento del Banco Mundial y del gobierno de Alemania través de KFW, con una contrapartida del gobierno de Guatemala. El FIS es una entidad estatal, con carácter de institución descentralizada y autónoma en la administración de sus recursos y en el ejercicio de sus funciones. Además, posee personalidad jurídica y patrimonio propio. Según su ley de creación tiene una duración temporal limitada, ya que está previsto que finalice sus operaciones en el año 2004.

El principal objetivo del FIS consiste en mejorar el nivel de vida de las personas en situación de pobreza del área rural de Guatemala, contribuyendo a satisfacer las necesidades más apremiantes de las comunidades y grupos de guatemaltecos pobres y extremadamente pobres del área rural. Asimismo, debe promover y fortalecer la organización comunitaria como una forma de identificar, priorizar, formular, gestionar, ejecutar y sostener proyectos de desarrollo.

Las tres funciones básicas del FIS conforme a su ley orgánica son:

- ☞ **Intermediación financiera:** por medio de la cual se captan recursos nacionales y externos y se otorgan como aportes no reembolsables que coadyuven a la superación de la pobreza rural, para permitir que las comunidades se incorporen y participen en el proceso de desarrollo económico y social del país.
- ☞ **Intermediación técnica:** que establece criterios técnicos en el ciclo de proyectos para garantizar la alta calidad en los proyectos entregados a las comunidades.
- ☞ **Intermediación organizacional:** que busca potenciar la organización y otorgar personería jurídica a grupos informales integrados por los beneficiarios de las inversiones.

La cartera de inversiones del FIS incluye programas y proyectos en los sectores siguientes:

- ?? Salud y nutrición.
- ?? Educación, especialmente en etapas iniciales.
- ?? Proyectos productivos que fortalezcan la economía local y la autogestión.
- ?? Infraestructura social y productiva.
- ?? Actividades de protección del medio ambiente.
- ?? Otras áreas de desarrollo y asistencia social acordes a sus objetivos.

Desde su inicio, la administración del ciclo de proyectos del FIS está documentada en un manual de operaciones. Este manual ha sido modificado en dos ocasiones adaptándolo a las necesidades expresadas por las comunidades y los gobiernos locales. Actualmente, la gestión de un proyecto toma aproximadamente ocho meses desde su ingreso al FIS hasta su aprobación por parte del comité técnico, aunque hay proyectos que por su grado de complejidad se demoran hasta dos años en iniciar.

La relación del FIS con las municipalidades no es formal en la mayoría de casos. Cuando se aprueban proyectos cofinanciados, se establece un convenio FIS-Municipalidad en donde se acuerda la forma en que actuará cada entidad y el monto de recursos en que contribuirán. El FIS también puede financiar proyectos con los gobiernos locales en forma directa pero hasta la fecha solamente el 5% de los recursos se ha ejecutado de esa forma.

Adicionalmente, el programa PRORIENTE que recién se ha iniciado bajo la coordinación del FIS, establece una nueva metodología de apoyo a los gobiernos locales mediante el fortalecimiento de las unidades técnicas municipales y la creación de mecanismos asociativos comunitarios de desarrollo económico. No obstante, esta metodología todavía no ha sido probada.

La dirección del FIS está a cargo de una junta directiva nombrada directamente por el Presidente de la República, un presidente ejecutivo y un gerente general. Cuenta con un equipo gerencial que dirige y coordina las distintas etapas del ciclo de proyectos así como el área de sistemas, información y planificación.

#### **1.4 Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario - FSDC –**

En 1992 se creó un fondo ministerial que originalmente dependía del Ministerio de Desarrollo, cuyo nombre actual es Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario. Este fondo inició sus operaciones en el segundo semestre de 1993 y en 1994 tuvo una asignación de Q.40 millones<sup>1</sup> de los cuales sólo se ejecutaron Q.20.8 millones.

Debido a que en 1992 el Ministerio de Desarrollo fue suprimido, este Fondo pasó a depender de la Presidencia de la República y en el segundo trimestre de 1993 se puso en operación con el nombre de Fondo Regional para el Desarrollo Comunitario –FRDC-. Los recursos que tiene asignados los canaliza a través de los consejos de desarrollo, con destino al financiamiento de obras y proyectos que demanda la población en materia de salud, educación e infraestructura.

---

<sup>1</sup> Informe del CIEN sobre Fondos Sociales 1994.

El Acuerdo Gubernativo No. 192-94 creó formalmente el FSDC, en tanto que el Acuerdo Gubernativo No. 250-94 estableció que los recursos financieros se programarían a través de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia, que es la dependencia responsable de trasladar los recursos a los consejos de desarrollo.

### 1.5 Relación entre los Fondos Sociales y las Transferencias a los Gobiernos Locales

Los fondos sociales son considerados como instrumentos del desarrollo local y para cumplir con sus objetivos se les ha asignado un monto de recursos de una magnitud considerable casi similar a la que administran las municipalidades. Sin embargo, los fondos sociales han operado en forma paralela a los gobiernos locales sin que se hayan establecido mecanismos de coordinación efectivos.

El cuadro 1 muestra los montos presupuestados de los tres fondos sociales descritos en el período 1993-2002. Como se puede observar, las cantidades asignadas han aumentado de manera sustancial cada año, en cada uno de los fondos, especialmente de 1997 a 1998 en que se duplicó la asignación total.

Cuadro 1: Recursos Presupuestados al FIS, FONAPAZ y FSDC  
-Millones de Quetzales-  
Período: 1993-2002

Fondo	1993-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
FIS	86.2	115.1	181.7	366.3	410.4	453.9	538.9	498.9	2,651.4
FONAPAZ	273.4	146.1	171.0	591.7	350.3	386.1	587.1	424.5	2,930.2
FSDC	270.5	174.0	371.5	491.2	551.1	705.0	734.4	711.2	4,008.9
<b>Total</b>	<b>630.1</b>	<b>435.2</b>	<b>724.2</b>	<b>1,449.2</b>	<b>1,311.8</b>	<b>1,545</b>	<b>1,860.4</b>	<b>1,634.6</b>	<b>9,590.5</b>

\*Fuentes: Período 1993-1999, Reportes del CIEN sobre Fondos Sociales. Proyectos de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 1999, 2000 y 2001.

Como resultado de la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996, los fondos cobraron mayor importancia llegando incluso a duplicarse los recursos que tenían asignados entre 1997 y 1998. Los fondos fueron considerados entonces como los instrumentos más idóneos para ampliar la cobertura de los programas de inversión social.

El Grupo Consultivo de la Paz, organizado en enero de 1997, concretó esta oportunidad y las asignaciones de 1998 reflejan los acuerdos establecidos en ese foro. La cooperación internacional estableció juntamente con el gobierno de Guatemala programas específicos para el tema de la paz que se concretaron a través de préstamos y donaciones. Se debe resaltar que los gobiernos locales no fueron contemplados como mecanismos para canalizar estos aportes, aunque se debe advertir que los recursos del FSDC son utilizados para cofinanciar proyectos ejecutados por los gobiernos locales.

Fondos Sociales y Finanzas Municipales

En cuanto a las transferencias del gobierno central a las municipalidades se puede observar también un aumento progresivo a partir de 1993. El cuadro 2 muestra las cifras distribuidas según el tipo de aporte.

Cuadro 2  
Transferencias Presupuestadas por el Gobierno Central a favor de las Municipalidades  
Millones de Quetzales. Período:1993-2002

Rubro	1993-1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Aporte Constitucional	1,224.8	510.4	526.8	601.2	670.6	740.1	895.9	996.0	6,165.8
IVAPAZ		120.8	341.8	454.1	534.5	704.9	728.4	1,042.7	3,927.2
Otras Transf.		209.2	117.8	143.5	91.4	118.0	120.9	178.1	978.9
<b>Total</b>	<b>1,224.8</b>	<b>840.4</b>	<b>986.4</b>	<b>1,198.8</b>	<b>1,296.5</b>	<b>1,563.0</b>	<b>1,745.2</b>	<b>2,216.8</b>	<b>11,071.9</b>

\*Fuentes: Período 1993-1999, reportes del CIEN sobre fondos sociales 1994 y 1999.

Proyectos de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 1999, 2000 y 2001.

Las transferencias a las municipalidades muestran también un comportamiento creciente a partir de 1996, gracias a que se asigna a favor de los gobiernos locales un punto porcentual del impuesto al valor agregado (IVAPAZ).

Si se comparan los recursos que el gobierno central ha otorgado a los fondos sociales y los que son transferidos a las municipalidades, es posible notar que en cuanto a las asignaciones presupuestarias se refiere, los dos mecanismos gubernamentales de inversión social y de desarrollo local (fondos sociales y transferencias), prácticamente son similares y puede decirse que son modalidades paralelas. Se puede observar en el cuadro 3 que el aporte per cápita otorgado a los gobiernos locales es ligeramente mayor que el otorgado a través de los fondos sociales, siendo estos últimos, mecanismos temporales y que debieran funcionar con condiciones de excepcionalidad.

Cuadro 3  
Comparación entre las Asignaciones Otorgadas a los Fondos Sociales y las Transferencias a las Municipalidades. Período 1993-2002  
Millones de Quetzales

Entidad	Total Asignado 1993-2002	Monto per cápita*
Presupuesto Fondos Sociales	9,590.5	826.8
Transferencias a los Gobiernos Municipales	1,1071.9	954.5
<b>Total</b>	<b>20,662.4</b>	<b>1,781.3</b>

\* Asumiendo una población de 11.6 millones.

Fuente: información proporcionada por el CIEN.

Se debe tomar en cuenta que no todos los municipios son beneficiarios de los fondos sociales y sí de las transferencias municipales. Asimismo, los fondos asignados al FSDC son canalizados únicamente a través de las municipalidades y por lo tanto se convierten en otro mecanismo de aporte municipal, pero esta última situación no se refleja como tal debido a las condicionalidades a que están sujetos los recursos asignados.

Con relación a la ejecución del presupuesto, los fondos sociales pueden acumular recursos de un año al otro, por lo que la ejecución real de los recursos se puede conocer solamente a través de los flujos de caja a los cuales no se tiene acceso inmediato. A este respecto, uno de los mayores problemas que han enfrentado los fondos durante sus diez años de existencia es la falta de transparencia en el manejo financiero y contable. La falta de información sobre la ejecución real de los fondos y el hecho que la Contraloría General de Cuentas de la República no tenga mayor control en los procedimientos de ejecución del presupuesto son algunas de las causas de este problema.

Asimismo, otro problema en el caso del FIS y FONAPAZ radica en el largo y complejo proceso que deben seguir las comunidades y los gobiernos locales para gestionar financiamiento para los proyectos. A pesar de los intentos que se han hecho para modificar los procedimientos no se han logrado superar estas demoras. Existe poca claridad en las reglas del juego en cuanto a la forma en que los gobiernos locales pueden tramitar sus proyectos, no hay manuales de procedimientos compartidos que puedan guiar a las comunidades o gobiernos en las gestiones ni en el seguimiento de proyectos. Tampoco hay reglas claras en cuanto a la responsabilidad de la operación y mantenimiento de los proyectos, una vez que éstos son terminados.

## **1.6 Otros Fondos Sociales**

Durante 1992 y 1993, mediante los respectivos acuerdos gubernativos, fueron creados varios fondos que se mencionan solamente como referencia:

- ?? Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, FODIGUA
- ?? Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, PRONADE
- ?? Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología, FONCYT
- ?? Fondo Nacional de Conservación Natural – FONACON –
- ?? Consejo Nacional de Áreas Protegidas – CONAP –
- ?? Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente – FOGUAMA –
- ?? Fondo de Desarrollo de la Telefonía Rural – FONDETEL –
- ?? Fondo Vial del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

En 1999 se había asignado un 10.3% del total del presupuesto egresos del gobierno central a once fondos que en algunos de los casos se denominan “fondos sociales”. Sin embargo, no ha existido un criterio en la definición de lo que estrictamente debe considerarse un “fondo social”, tampoco hay límites en su creación y cada gobierno de turno ha definido estrategias diferentes en materia de fondos sociales.

Se supone que en todos los casos los fondos atienden a una población definida. En general los programas están orientados a los grupos y comunidades más pobres del país, con énfasis en áreas rurales, de conflicto y en poblaciones indígenas. Únicamente el FOGUAVI incluye población de medianos recursos. Por su parte, el FONACYT está enfocado a programas de desarrollo científico y tecnológico y el FONAGRO a organizaciones cuyo desarrollo sea viable por medio de la agricultura.

Desde la perspectiva municipal los fondos han tenido tanto aspectos positivos como negativos. Del lado positivo se puede decir que han puesto a disposición de los municipios una fuente de financiamiento adicional para la ejecución de proyectos en beneficio de las comunidades y han proporcionado una mayor cobertura geográfica a los programas de desarrollo que el que las municipalidades, en su momento, podrían haber aportado dadas las circunstancias del proceso de paz.

Sin embargo, en el contexto actual, hay aspectos en la metodología de ejecución de los proyectos que son mejorables, tales como la participación real de las comunidades en la toma de decisiones, el trabajo conjunto y coordinado con los gobiernos locales y el impacto real de las obras ejecutadas. Los proyectos ejecutados han estado concentrados en la creación de infraestructura y no se ha dado espacio a proyectos que fomenten el desarrollo económico y organizacional de las comunidades. Adicionalmente, el desempeño de los fondos ha tenido críticas por la duplicación en la ejecución de proyectos y áreas atendidas y se ha discutido mucho sobre la falta de coordinación y planificación conjunta entre ellos. Todo estos factores contribuyeron a que la Asociación Nacional de Municipalidades, en su propuesta al Pacto Fiscal, solicitara la supresión de los fondos sociales y la transferencia de los recursos que administran directamente a los gobiernos locales.

A pesar de algunos esfuerzos realizados, no existe un mecanismo formal de coordinación entre los fondos, las instituciones gubernamentales tradicionales y los gobiernos locales. Asimismo, el Sistema Nacional de Proyectos que está a cargo de SEGEPLAN no ha logrado establecer un mecanismo de priorización y coordinación en la ejecución de los proyectos y las entidades que los canalizan.

Otro de los temas que se critican en el desempeño de los fondos es la cantidad de recursos adicionales que se tienen que utilizar para la ejecución de los proyectos, dejando subutilizados los recursos tradicionales y las estructuras establecidas del Estado y creando sistemas paralelos de ejecución de proyectos en forma desordenada con alto grado de endeudamiento del país.

## **2. RELACIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES CON LOS FONDOS SOCIALES**

### **2.1 Descentralización**

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 224 ordena la descentralización administrativa del Estado. La descentralización del Estado es un instrumento mediante el cual se pueden focalizar mejor los recursos, atender las

necesidades de cada comunidad de mejor forma, administrar efectivamente los bienes y servicios disponibles y por lo tanto ayudar el mejor desarrollo económico de las comunidades en el interior del país.

En el capítulo IV del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria se define la descentralización como un compromiso del gobierno de Guatemala por medio de del cual se debe “asegurar la transferencia del poder de decisión y recursos adecuados a los niveles apropiados (local, municipal, departamental y regional) para atender en forma eficiente las demandas del desarrollo socioeconómico y fomentar una estrecha interacción entre los órganos estatales y la población”<sup>2</sup>.

La descentralización estatal consiste en la transferencia de recursos financieros y técnicos a la administración pública local que se encuentra cercana a los ciudadanos. La descentralización también comprende la transferencia de recursos a los grupos comunitarios directamente.

La identificación, priorización y ejecución de las obras que satisfacen necesidades y demandas de las comunidades, se convierten en procesos participativos entre la población y los gobiernos locales con el apoyo de facilitadores que canalizan el financiamiento, la asistencia técnica, la capacitación y el acompañamiento.

Aunque la descentralización se concentra básicamente en el sector formal del gobierno, tanto los fondos sociales como los gobiernos locales, al nivel municipal como departamental y regional, son mecanismos intermediarios, a través de los cuales se pueden implementar componentes del proceso de descentralización, ya que su cercanía con las comunidades les permite identificar y conocer de mejor forma las necesidades de las mismas. Asimismo, pueden ser objetos de la fiscalización ciudadana.

La realidad de Guatemala muestra que los gobiernos locales no ejercen totalmente la autonomía que la Constitución les otorga, debido a las limitaciones que prevalecen en cuanto a su esfera jurídica de operaciones, a su capacidad técnica y a su disponibilidad de ingresos. El proceso de descentralización de funciones y responsabilidades a los gobiernos locales debe ir acompañado de un fortalecimiento técnico y financiero a los mismos. En Guatemala este proceso de fortalecimiento se ha iniciado en algunas municipalidades con el apoyo de la cooperación internacional. Sin embargo, no ha habido un proceso real de descentralización.

Los fondos sociales y los gobiernos locales al ser una parte importante del proceso de descentralización en Guatemala, han permitido la ampliación de espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones que afectan su desarrollo. No obstante, a pesar de los logros en este tema, la coordinación de los diferentes entes del proceso de descentralización todavía no funciona adecuadamente.

---

<sup>2</sup> Acuerdos de Paz, Capítulo IV, Modernización de la Gestión Pública y Política Fiscal. Artículo 43.a.

## 2.2 Vinculación de los Fondos Sociales y los Gobiernos Municipales

Los gobiernos locales han desempeñado un papel importante en la inversión social de las comunidades a partir del establecimiento del aporte constitucional. La decisión de aportar un porcentaje del Presupuesto del Estado a los gobiernos locales marcó un nuevo rol para las corporaciones municipales al poder contar con fondos disponibles permanentemente que han podido ser ejecutados en las obras prioritarias de las comunidades.

A partir del primer año de ejecución de los fondos sociales, las corporaciones municipales han tenido un proceso de fortalecimiento y capacitación que se ha desarrollado bajo distintas metodologías y cooperaciones. En los años 1993 y 1994 que iniciaron actividades los principales fondos sociales, con la ejecución de obras al nivel local, el proceso de las municipalidades se alteró, especialmente en las áreas afectadas por el conflicto armado, al contar con mecanismos paralelos de inversión en sus comunidades.

Los fondos sociales, especialmente el FONAPAZ y el FIS, fueron diseñados sin tomar en cuenta los procesos municipales, marcando una nueva forma de implementar el ciclo de proyectos desde la planificación hasta la supervisión de las obras. Se inició la promoción de proyectos en las comunidades, se conformaron comités y grupos comunitarios y se identificaron y priorizaron obras sin contar con la participación de los gobiernos locales y sin tomar en cuenta el proceso de planificación e identificación de obras que venían realizando las municipalidades.

El Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario es el único fondo social que tiene como base la planificación establecida por los consejos de desarrollo, en donde en principio se supondría que debieran reflejarse los planes municipales. Sin embargo, el FSDC ha sido criticado por la politización en la asignación de recursos y por el manejo inadecuado de las carteras de proyectos presentadas por los gobiernos locales.

Las municipalidades han tenido sólo una participación parcial en las obras financiadas por los fondos sociales. Existen tres mecanismos que los fondos sociales contemplan para trabajar con las municipalidades:

- ☞ Entrega de recursos a las municipalidades para la ejecución directa de obras mediante el sistema de cofinanciamiento. Este sistema requiere que las municipalidades aporten parte de los recursos los cuales son complementados por los fondos sociales.
- ☞ Gestión de obras por parte de las municipalidades sin aportar recursos y sin ejecutar las obras directamente. Este mecanismo es el más utilizado por las municipalidades al no tener que aportar recursos propios. Las obras se realizan bajo los criterios de los fondos sociales y las municipalidades actúan únicamente en calidad de gestores a favor de las comunidades.
- ☞ Entrega directa de fondos sin aportes municipales. Este mecanismo ha sido utilizado por FONAPAZ y en menor grado por el FIS. Es el único mecanismo utilizado por el FSDC.

La ejecución de proyectos y obras en forma paralela y la sostenibilidad de las mismas, especialmente obras de infraestructura, han sido dos de los problemas más comunes en las relaciones fondos-municipalidades, ya que no se ha establecido ningún mecanismo formal que garantice ni el mantenimiento ni la operación de las obras ejecutadas por los fondos sociales.

Actualmente, existen procedimientos establecidos en los respectivos manuales de operación del FIS y FONAPAZ, en los cuales se describe que para la aprobación de un proyecto de infraestructura se requiere que previamente se haya garantizado su sostenibilidad. En el caso de las escuelas, se requiere la aprobación de partidas presupuestarias para maestros y gastos, por parte del Ministerio de Educación. Solamente se construyen escuelas con esta garantía. El mismo procedimiento se aplica al Ministerio de Salud para la construcción y equipamiento de centros y puestos de salud. Sin embargo, por razones políticas, estos procedimientos no siempre son aplicados.

En el sector donde más se presenta el problema de garantizar el debido mantenimiento de las obras es en la construcción de puentes y carreteras. Una vez terminados los proyectos de este sector se considera que son responsabilidad directa de las municipalidades que, sin embargo, debido a la falta de coordinación, no están en capacidad de asumir estas responsabilidades. En estos casos los gobiernos locales incorporan los gastos de mantenimiento en forma ex post sin ninguna previsión o asignación presupuestaria. En la práctica solamente intervienen cuando se hace necesaria una reparación.

A pesar de los problemas que se han identificado, sería factible diseñar un mecanismo fácil y eficiente que pueda garantizar que las obras construidas por los fondos sociales puedan ser entregadas al gobierno municipal y que sean incorporados al presupuesto de mantenimiento respectivo. Para esto se sugiere el establecimiento de un Fondo Preventivo de Obras que pueda funcionar directamente con los gobiernos locales en apoyo a la sostenibilidad y mantenimiento de los proyectos.

A continuación se describen algunos de los logros y problemas identificados en las relaciones fondos sociales-gobiernos locales.

### **2.2.1 Logros de los fondos sociales con relación a los gobiernos municipales**

En Guatemala los fondos sociales no guardan relación directa con los gobiernos municipales. Desde su creación se han convertido en una fuente alternativa de inversión en el área rural, compitiendo directamente con la labor de las municipalidades. Un aspecto positivo de esta competencia, consiste en que la inversión realizada por los fondos sociales ha aumentado la capacidad de los gobiernos locales, mediante la modalidad del cofinanciamiento de proyectos y la misma ejecución de obras locales adicionales. El aspecto negativo radica en que las inversiones se han hecho con poca coordinación fondos sociales-municipalidad y con escasa participación ciudadana.

Asimismo, a pesar que los fondos sociales cuentan con una mejor capacidad técnica que las municipalidades para la ejecución de obras, no ha habido una transferencia tecnológica a los gobiernos locales, lo que ayudaría a mejorar las capacidades de los mismos.

La República de Guatemala está dividida en 331 municipios cuyos gobiernos locales cuentan con ingresos establecidos en rubros no relacionados con los presupuestos de los fondos sociales. La ejecución paralela de proyectos por parte de los tres principales fondos sociales, FIS, FONAPAZ y FSDC y de los gobiernos locales, ha tenido logros en cuanto a que las comunidades cuentan con una mejor infraestructura que puede servir como plataforma para el mejoramiento de la calidad de vida de sus pobladores.

Sin embargo, el incremento de la oferta de infraestructura al nivel local debería ser únicamente un componente de una política integral de desarrollo económico y social, la cual debe contar con otros ingredientes tales como el fomento de la inversión privada, la incorporación de metodologías participativas en la identificación y priorización de proyectos, la protección del medio ambiente, etc., que todavía no han sido incorporados totalmente en la metodología de inversión de los fondos sociales ni de los gobiernos municipales.

En términos generales en todos los municipios beneficiados por los fondos sociales la ejecución de obras debería haber tenido un impacto positivo en las finanzas municipales, al potenciar y maximizar el uso de los recursos disponibles. Los fondos sociales se han convertido en fuentes de financiamiento adicionales para la inversión de obras locales, lo que permite a los gobiernos municipales asignar sus propios fondos a otros proyectos aumentando la realización de obras en beneficio de las comunidades.

No obstante, como ya se indicó, la ejecución de las obras se ha dado en forma paralela y sin coordinación ente los distintos fondos sociales y los gobiernos locales causando desorden y duplicación en la asignación de recursos. Las finanzas municipales han debido asumir las cargas adicionales que significan las obras realizadas por los fondos sociales, para mantener y operar los proyectos al no existir un plan de coordinación. Las obras son recibidas por las municipalidades en forma desordenada pasando a ser servicios que no cuentan con las correspondientes asignaciones presupuestarias municipales.

### **Aportes del Fondo de Inversión Social**

En cuanto a aportes al proceso de inversión local, el primer logro realizado por el Fondo de Inversión Social, a través de su Dirección de Planificación, fue implementar el primer “mapa de pobreza” técnicamente elaborado en Guatemala. Este mapa, diseñado en 1993, clasificó cada municipio del país según su índice de pobreza. Tuvo como base los siguientes procesos:

- ☞ El censo de población de 1981, realizado por el INE
- ☞ La encuesta socio demográfica realizada por el INE en 1989

El mapa fue actualizado con la información procedente del censo de población realizado por el INE en 1994 y permitió establecer el inventario de necesidades básicas insatisfechas e indicadores sociales y económicos al nivel departamental, municipal y comunitario.

Con el uso del mapa de pobreza se inició en Guatemala un proceso de focalización del gasto y de la inversión al nivel local estableciendo las zonas de pobreza. El listado de municipios con base en su índice de pobreza ha servido de base al FIS y a SEGEPLAN para programar e invertir en comunidades más necesitadas y apoyar procesos de participación ciudadana donde más se ha requerido. Ha servido de guía a algunas entidades gubernamentales y no gubernamentales permitiendo focalizar el gasto en comunidades con menos acceso a servicios e infraestructura sin dejar de apoyar a otras comunidades en proceso de desarrollo.

Uno de los resultados más importantes de contar con el mapa de pobreza ha sido encontrar que la mayoría de municipios catalogados como en situación de pobreza y pobreza extrema coinciden con los municipios más afectados por el conflicto armado. Esto ha llevado a los fondos sociales a invertir en los mismos municipios creando problemas en la duplicación de obras pero permitiendo una mejora sustancial en los niveles de vida de la población y la incorporación de esta población en la vida económica del país mediante la construcción de infraestructura productiva y social. Sin embargo, se ha criticado por parte de entidades de desarrollo y por los gobiernos locales, el hecho de que el FIS no ha compartido en forma pública el mapa de pobreza que pudiera convertirse en un instrumento importante de planificación.

El FIS ha aportado también la modalidad de entregar la ejecución directa de un proyecto a las comunidades mediante la figura de las “Empresas del FIS” o EFIS que son grupos de vecinos no formalizados a los cuales se les otorga una personería jurídica temporal para ejecutar el proyecto que solicitan. Al terminar la obra la EFIS es liquidada o transformada en otro tipo de entidad con personería jurídica, lo que garantiza parcialmente su sostenibilidad. Esta figura ha fomentado al nivel local un proceso educativo, tanto de las comunidades como de los gobiernos locales, al contar con una cultura organizacional legal lo que ha permitido formalizar los procesos de ejecución de proyectos.

Según información proporcionada por la Dirección de Planificación del FIS, únicamente el 8% de los recursos ejecutados han sido trasladados a las corporaciones municipales para su manejo a lo largo de los ocho años de existencia de esta entidad. Esto indica que los gobiernos locales no han sido beneficiarios directos de los proyectos del FIS a pesar de estar contemplados en la ley del FIS como tales.

La metodología de trabajo del FIS ha avanzado en el fortalecimiento de la relación comunidad-municipalidad al haberse aprobado recientemente un préstamo de US\$ 90 millones por el Banco Interamericano de Desarrollo – BID –. El destino del préstamo es financiar el denominado programa “PRORIENTE” que será implementado en treinta y cinco municipios de Izabal, Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa. Se ha previsto que PRORIENTE esté directamente ligado al fortalecimiento de los gobiernos locales.

Con el programa PRORIENTE, el FIS persigue cumplir una función de intermediación tecnológica, con el enfoque de fortalecer a las municipalidades para implementar un modelo de descentralización y de fortalecimiento de los gobiernos locales, así como apoyar a los grupos comunitarios.

### **Aportes del Fondo Nacional para la Paz**

En el caso de FONAPAZ, su principal logro fue guiar a las comunidades más afectadas por el conflicto armado hacia un proceso de reincorporación a la vida civil y económica, construyendo la confianza en las instituciones del Estado. Asimismo, se apoyó en los gobiernos locales para lograr procesos participativos en la identificación de necesidades y prioridades que fueron más adelante la base para las negociaciones de paz al nivel local.

FONAPAZ ha logrado establecer mecanismos de trabajo con los gobiernos locales por medio del cofinanciamiento de las obras. Estos mecanismos, utilizados también por otros fondos sociales, consisten en ejecutar obras mayoritariamente de infraestructura, en las cuales los fondos sociales aportan un porcentaje del costo total y las municipalidades aportan la diferencia. Los porcentajes aportados por cada entidad varían de acuerdo a los siguientes criterios:

- ✍ Disponibilidad de recursos de cada entidad.
- ✍ Prioridad de la obra según criterio de la entidad que la promueva.
- ✍ Aportes de otras entidades.
- ✍ Aportes comunitarios.

En realidad las corporaciones municipales ejercen una función de gestoras de financiamiento de las obras solicitadas por las comunidades ante los fondos sociales mencionados. En el 90% de los proyectos no administran directamente los recursos aprobados, ni determinan el orden de prioridad de las obras. Las obras son ejecutadas por entidades con personería jurídica contratadas para tal efecto.

FONAPAZ ha operado con los gobiernos locales por medio de la transferencia directa de recursos para la ejecución de obras mediante convenios y arreglos interinstitucionales. En algunos casos han participado bajo estas modalidades comités comunitarios y otras entidades estatales.

### **Aportes del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario**

El Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario opera con una metodología y procedimientos para la asignación de recursos diferente del resto de fondos sociales, tanto para recibir el aporte de gobierno como para vincularse con los gobiernos locales. El FSDC es el mecanismo utilizado para canalizar los fondos asignados a los consejos de desarrollo. Los gobiernos locales presentan sus iniciativas de proyectos a los consejos departamentales, que son los que consolidan las propuestas a ese nivel en un solo documento, y que posteriormente se integra en el nivel regional.

La entidad encargada de incorporar los presupuestos de los consejos de desarrollo en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado es la Dirección Técnica del Presupuesto –DTP- del Ministerio de Finanzas Públicas. Los presupuestos de inversión y operación son revisados por la DTP y por el Congreso de la República en donde en la mayoría de casos son modificados de acuerdo a prioridades políticas y económicas. La cartera final de proyectos municipales aprobada por las diferentes instancias no es la

elaborada originalmente por las corporaciones municipales, obviando así las decisiones comunitarias y los proyectos identificados por procedimientos participativos.

Al aprobarse el presupuesto total del FSDC, los fondos se canalizan operativamente de una manera simple a los consejos de desarrollo, permitiendo que las municipalidades cofinancien los proyectos en alianzas tripartitas que incluyen a ONGs, comités de vecinos, entidades de servicio, etcétera. Los fondos son depositados en cuentas bancarias de los consejos de desarrollo. A partir de allí el trámite para la aprobación de los proyectos puede durar hasta un año.

El FSDC es el único de los tres fondos mencionados que entrega directamente los fondos a las corporaciones municipales. En los últimos años se ha incrementado la ejecución de obras a través de las gobernaciones departamentales y presidentes de consejos regionales a los cuales se les entregan los recursos directamente para el financiamiento de obras específicas, solicitadas por estas entidades.

## **2.2.2 Articulación de los fondos sociales con la planificación municipal**

La presencia de los fondos sociales en el nivel local y la creciente participación de los gobiernos locales en temas de desarrollo económico y social crean un vínculo difícil de manejar para ambos mecanismos y para las comunidades en general.

La variedad de concepciones metodológicas utilizadas por los fondos sociales, los diferentes mecanismos y procedimientos técnicos aplicados en la planificación, identificación y priorización, tienen un impacto directo en las comunidades ya que tienden a causar confusión de cómo se deben realizar las gestiones para solicitar las obras ante las distintas entidades que las pueden financiar. Sin embargo, a pesar de los problemas mencionados, la relación y vinculación de los fondos sociales y los gobiernos municipales además de proporcionar más y mejores obras para las comunidades, ha permitido una mejor relación entre la población y el gobierno abriendo espacios de participación ciudadana en la identificación, priorización, ejecución y supervisión de las obras y servicios.

En algunos de los 331 municipios de Guatemala, principalmente en los departamentos de El Quiché, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Zacapa y Chiquimula existen unidades de apoyo municipal las cuales reciben diferentes nombres: Oficinas de Planificación Municipal y Unidades Técnicas Municipales. Estas oficinas en su mayoría son apoyadas por la cooperación internacional, llevan el seguimiento y control de las obras ejecutadas por los gobiernos municipales y además coordinan y planifican con otras entidades locales, incluyendo los fondos sociales, las estrategias de inversión local a corto y mediano plazo.

No obstante, son pocos los municipios que han preparado planes municipales de desarrollo. La metodología utilizada para la elaboración de estos planes es diferente dependiendo de la entidad que apoye a las unidades técnicas. Algunas de las entidades que han respaldado la formulación de planes municipales son: GTZ en Alta y Baja Verapaz, NEXUS Municipal de AID en algunos municipios de El Quiché, Totonicapán y Chimaltenango, Movimondo también en El Quiché y el Programa Progress del PNUD en Chiquimula y Zacapa.

Asimismo, tal y como se mencionó en los aportes del FIS, recientemente se inició el programa PRORIENTE en treinta y cinco municipios de Izabal, Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa, con financiamiento del BID y ejecutado bajo la coordinación del FIS.

Este programa apoya la creación y fortalecimiento de las oficinas de planificación municipales<sup>3</sup> aunque todavía no ha mostrado resultados concretos. También plantea una nueva metodología de apoyo a gobiernos locales que puede ser tomada en cuenta. Se prevé que el apoyo a las oficinas de planificación municipal permitirá contar con una mejor articulación y focalización del gasto.

Según entrevistas sostenidas con algunos alcaldes, los mayores logros encontrados con relación a sus municipios y fondos sociales son:

- ?? Poder contar con fondos adicionales para solventar las demandas de las comunidades.
- ?? Garantizar una buena calidad de los proyectos por los procedimientos que los fondos utilizan en el análisis de los mismos.
- ?? Contar con información sobre sus municipios en cuanto a índices de pobreza, datos económicos, inventario de obras realizadas, diagnósticos sectoriales.
- ?? Tener presencia en el área.

En general, los gobiernos locales han establecido una nueva cultura de gestión de financiamiento al contar con opciones como los fondos sociales que les permiten financiar obras demandadas por la población pero que por lo escaso de sus recursos no pueden realizarlas. Asimismo, los gobiernos locales han aprovechado la tecnología utilizada por los fondos sociales, especialmente el FIS, en donde al gestionar financiamiento para sus proyectos se asegura la factibilidad técnica, económica y social de los proyectos y por lo tanto una buena calidad de las inversiones.

### **2.2.3 Problemas encontrados**

A pesar de los logros mencionados, la inversión local y la articulación entre gobiernos municipales y fondos sociales tiene todavía muchos obstáculos que superar. El proceso de descentralización requiere de la coordinación de actividades y acciones que logren la maximización en el uso de los recursos disponibles. En este sentido, los consejos de desarrollo además de representar los intereses de las comunidades son el vínculo entre el gobierno central y los gobiernos locales y deben ser transmisores de las políticas sectoriales que se impulsan en el ámbito nacional. Los actores en el proceso de inversión al nivel local se pueden identificar de la siguiente manera:

- ?? Comunidades beneficiarias y demandantes de inversión.
- ?? Gobiernos municipales popularmente electos.
- ?? Consejos de desarrollo departamentales y regionales.
- ?? Diputados distritales representantes ante el Congreso de la República.

---

<sup>3</sup> Memoria de Labores 2000 FIS, página 27

- ?? Ministerios.
- ?? Fondos sociales.
- ?? Organizaciones no gubernamentales.

En este listado se pueden identificar a las comunidades como beneficiarios, ejecutores y demandantes de obras y servicios y al resto de entidades como facilitadores en estos procesos que trabajan en función de cumplir con las demandas de sus beneficiarios.

Los problemas encontrados en la vinculación de fondos sociales y gobiernos municipales se pueden describir de la manera siguiente:

- ✍ **Poca articulación territorial y sectorial** entre gobiernos locales, ministerios y organizaciones no gubernamentales y entre los mismos fondos sociales. Todas las entidades invierten en las mismas áreas y en los mismo sectores.
- ✍ **Duplicación de esfuerzos, obras y recursos.** Por la falta de un sistema de coordinación e información de la inversión local, la duplicación de obras entre los distintos fondos y los gobiernos locales es un problema que no se ha logrado solventar totalmente. En los tres últimos años han habido esfuerzos por coordinar al nivel de los consejos de desarrollo y a través de las oficinas técnicas municipales lo que ha producido una mejor coordinación en algunas municipalidades con los fondos sociales. Asimismo, se han dado casos en que las comunidades gestionan las mismas obras en todos los fondos y en la municipalidad al mismo tiempo, lo que da lugar a la asignación de recursos humanos y financieros en cada entidad, a la misma obra, hasta que una de ellas inicia la ejecución. Las demás cancelan la gestión pero han invertido ya recursos en proyectos que no se ejecutan. La duplicación de obras es una de las principales críticas que se hacen a la existencia de varios fondos sociales.
- ✍ **Utilización ineficiente de recursos disponibles del Estado.** Los fondos sociales no utilizan recursos existentes en instituciones del Estado en la ejecución de las obras. Por ejemplo, mano de obra y maquinaria. Sin embargo, se ha dado un espacio al sector privado de realizar trabajos en el interior de la República lo que ha permitido que el sector privado se involucre en la problemática del país.
- ✍ **Centralización y concentración en la toma de decisiones y en la gestión y trámite de los proyectos.** Existen oficinas locales de los fondos sociales que se limitan únicamente a recibir las solicitudes y a entregar información pertinente de cada proyecto en gestión. Sin embargo, la evaluación y aprobación de los proyectos, la asignación de los recursos, la contratación de los ejecutores y los procesos de supervisión, se encuentran centralizados en la mayor parte de los casos. Ha habido esfuerzos en este sentido pero perdura la tendencia a centralizar procesos.
- ✍ **Poca atención a la planificación local.** Ha habido poca atención a los procesos de planificación local organizados por las municipalidades. Generalmente los fondos sociales mantienen la planificación centralizada y responden a demandas aisladas, no coordinadas con los procesos que han seguido los gobiernos locales.
- ✍ **Mayor énfasis en la construcción de obras con débiles planes de sostenibilidad, mantenimiento y operación.** En general y con excepción de convenios establecidos específicamente, los fondos sociales no programan recursos para el

mantenimiento, operación o sostenibilidad de las obras. Al concluir los proyectos este rubro no se define y causa efectos en las finanzas municipales al tener que asumir gastos no presupuestados de obras que no están planificadas en sus agendas y las cuales muchas veces no están contempladas a ser financiadas por los rubros municipales, tal el caso de pago de maestros o personal de salud.

- ✍ **Los proyectos de infraestructura social han concentrado más fondos** asignando pocos recursos al sector productivo.
- ✍ **Poca vinculación con el sector privado local** para la formulación conjunta de políticas de desarrollo económico y asignación de recursos para facilitar estos procesos al nivel local.
- ✍ **Injerencia político partidista en la asignación de recursos para la realización de determinadas obras.** Esto ha provocado que los procesos de planificación local establecidos por los gobiernos locales no sean respetados y se incorporen proyectos que favorecen a determinados grupos políticos o a determinados personajes de la vida política nacional.

En opinión de los alcaldes entrevistados los mayores problemas identificados con los fondos sociales son los siguientes:

- ?? Falta de coordinación en la selección de obras y su priorización.
- ?? Comunicación directa con las comunidades sin tomar en cuenta a las municipalidades.
- ?? Procedimientos engorrosos y excesivamente largos para satisfacer las demandas más urgentes de las comunidades.
- ?? Falta de mantenimiento, operación y supervisión de los proyectos.
- ?? No son beneficiarios directos de los fondos del FIS y FONAPAZ lo que no permite el uso directo de los recursos.

### 3. REPLANTEAMIENTO DE LOS FONDOS SOCIALES

En la coyuntura actual de los fondos sociales y por los problemas que se han mencionado, existen varias iniciativas de unificar estos mecanismos en uno solo que permita una mejor articulación al nivel local. En resumen se pueden mencionar tres alternativas:

- a) Unificación de los tres fondos sociales en uno solo: en esta alternativa se presentan dos modalidades:
  - ?? Fusionar el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario y el Fondo Nacional para la Paz con el Fondo de Inversión Social.
  - ?? Creación de un fondo único.
- b) Regionalización de los fondos sociales.
- c) Transformar el FIS en un fondo único con incremento de financiamiento a los gobiernos locales.

Adicionalmente, han habido esfuerzos para que los distintos fondos se especialicen en sectores específicos sin resultados concretos.

### 3.1 Unificación de los Fondos Sociales

#### 3.1.1 Fusionar el FSDC y FONAPAZ con el FIS

En esta alternativa se plantea que FONAPAZ y FSDC se liquiden gradualmente, dando espacio a que se establezca un mecanismo de transición de las obras en ejecución al Fondo de Inversión Social. Los recursos asignados a las dos entidades serían canalizados al FIS.

Sin embargo, se plantea que para implementar esta alternativa el FIS debe reestructurar su ciclo de proyectos para dinamizar las gestiones y realizar una verdadera desconcentración en las oficinas departamentales en cuanto a la toma de decisiones. El FIS tendría que asumir ciertas funciones propias de cada fondo en liquidación, tales como la resolución de conflictos y el fortalecimiento de gobiernos locales, creando unidades específicas para estos temas dentro de la estructura del FIS. Asimismo, se deberá crear un mecanismo de transferencia directa de fondos a las municipalidades para proyectos identificados por medio de los procesos de planificación municipal. La Secretaría de la Paz –SEPAZ-- tendría que asumir el rol normativo y ejecutivo de la temática de la paz.

La debilidad de esta alternativa con respecto a los gobiernos locales, es que al dejar un único fondo social que centralizaría y concentraría los recursos y la toma de decisiones, dejaría más vulnerables a los gobiernos locales en cuanto a procesos políticos y a trámites engorrosos que no se han logrado superar. Sin embargo, se tendría la ventaja que tanto las comunidades como los gobiernos locales unificarían esfuerzos ante un solo ente lo que facilitaría la planificación de las obras.

#### 3.1.2 Creación de un fondo único

En octubre de 2001, la Presidencia de la República presentó al Congreso un proyecto de ley de creación del Fondo de Inversión para el Desarrollo y la Paz – FIDEPAZ- que pretende unificar los tres fondos sociales ya mencionados en este ente único de inversión social.

Llaman la atención las siguientes características que se le atribuyen al nuevo fondo propuesto:

- ?? “...ser un **ente rector** con suficiente autoridad y jerarquía dentro del organigrama de las entidades del Estado que esté diseñado de manera tal que pueda orquestar fácilmente la ejecución de todos los recursos económicos disponibles...”. (Exposición de Motivos).
- ?? El proyecto de ley tiene múltiples similitudes con la Ley de Creación del Fondo de Inversión Social, especialmente con relación a la conformación de su Junta Directiva, Presidencia Ejecutiva y Gerencia General. Asimismo, propone la creación de entidades similares a las Empresas del FIS – EFIS -.
- ?? Considera a las municipalidades como beneficiarias de inversión no reembolsables ordinarias, por medio de la suscripción de convenios de contrapartida en los cuales puede complementar los recursos ordinarios y extraordinarios de las municipalidades como contrapartida para obras de

infraestructura social y servicios públicos. Esta es una debilidad clara de la propuesta de ley que vendría a funcionar tal y como se ha hecho hasta ahora con FONAPAZ y con el FIS, con la circunstancia agravante de no contar con los fondos del FSDC para los gobiernos locales.

- ?? Permite el cofinanciamiento de obras con entidades del Estado garantizando su funcionamiento mediante su inclusión en el presupuesto del ente correspondiente en el siguiente año fiscal.
- ?? En cuanto a la coordinación institucional, el Capítulo IV, Relaciones Inter-institucionales, Artículo 36, plantea la coordinación con SEGEPLAN, con la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia y con los consejos de desarrollo urbano y rural así como con otras entidades y dependencias especializadas en la materia.
- ?? Se le asignan dos puntos porcentuales del IVAPAZ.

Esta iniciativa ha sido compartida por las entidades financieras multilaterales. La propuesta de las IFIs considera la creación de un fondo que sea capaz de cubrir el 30% de las comunidades del país ejecutando 6,000 proyectos anualmente. A manera de comparación, el Fondo de Inversión Social en Guatemala ha logrado ejecutar aproximadamente 1,500 proyectos al año cubriendo únicamente municipios que por su situación de pobreza son considerados prioritarios.

La creación de un fondo único presenta el mismo problema mencionado en el caso de unificar los fondos en el FIS, ya que se crearía un ente único de inversión social que además de centralizar recursos y toma de decisiones, estaría en competencia directa con los gobiernos locales si se ejecuta tal y como lo plantea el proyecto de ley.

### **3.2 Regionalización de los Fondos Sociales**

Esta alternativa plantea la distribución de las ocho regiones del país dentro de los tres fondos sociales, asignadas de acuerdo a las características de cada región y las misiones que corresponden a cada fondo. Por ejemplo, el FONAPAZ tomaría las regiones más afectadas por el pasado conflicto armado, el FIS las regiones pobres no relacionadas con el conflicto (oriente, sur y norte del país) y el FSDC podría cooperar con los municipios que tengan mayor grado de desarrollo técnico. Esta alternativa tendría como requisitos la adaptación de los presupuestos a regiones prioritarias según un mapa de pobreza unificado, la sistematización y unificación de manuales y procedimientos entre los fondos y entre los fondos y las municipalidades, y la coordinación permanente con los gobiernos locales.

La regionalización o especialización de los fondos sociales ha sido una propuesta que no ha sido discutida formalmente, pero que ha sido considerada por las instituciones financieras multilaterales. Esta reforma permitiría que los fondos trabajaran en forma individual ya sea por región geográfica o por sector (salud, educación, productivos, etc.) ordenando de mejor manera la coordinación con las respectivas municipalidades y por ende presentando una mejor forma de trabajo con las comunidades.

La posibilidad de distribuir geográficamente las funciones de los fondos sociales es una opción viable que podría tener ventajas, como por ejemplo racionalizar los costos de

funcionamiento, facilitar los procesos para las comunidades y gobiernos locales y aplicar políticas adecuadas a cada fondo y a cada región.

Por el contrario, distribuir los fondos en forma sectorial es la opción que se considera menos viable, ya que siempre se contaría con oficinas y personal de todos los fondos al nivel local y causaría confusión al tener los gobiernos locales y las comunidades que tramitar los distintos proyectos con distintos fondos.

### **3.3 El FIS como Fondo Único con Incremento de Recursos a los Gobiernos Locales**

En esta opción el FSDC y el FONAPAZ se liquidan gradualmente y los recursos que han tenido asignados se canalizarían directamente a los gobiernos locales aplicando la misma fórmula de distribución del aporte constitucional. Al quedar el FIS como el único fondo social trabajando al nivel local y con los gobiernos locales con un presupuesto ampliado, se deberían tener dos requisitos importantes:

- a) El mejoramiento de los procesos del FIS para que pueda trabajar en forma descentralizada y desconcentrada.
- b) La creación de un programa dentro del FIS que pueda aportar recursos para el fortalecimiento municipal como estrategia principal.

Esta opción aportaría fondos adicionales a los gobiernos locales y permitiría contar con una sola entidad que tendría carácter de excepcionalidad y temporalidad, únicamente apoyando el trabajo de las municipalidades, sin interferir con ellas en cuanto a los mecanismos de inversión social y productiva y a la comunicación con las comunidades para procesos de planificación participativa.

### **3.4 Conclusiones sobre la Unificación de los Fondos Sociales y su Vinculación con los Gobiernos Locales**

Cualquiera que sea la opción que finalmente decida adoptar el gobierno de Guatemala sobre los fondos sociales, la vinculación entre éstos y los gobiernos locales debe ser parte integrante de una estrategia de descentralización de las funciones y recursos del Estado hacia las comunidades. Se debe de realizar una reingeniería de los fondos sociales de carácter conceptual y operativa para que puedan dar respuestas a los procesos que realizan los gobiernos locales con sus comunidades, sin interferir o competir con ellos.

La función de los fondos sociales ha tenido hasta la fecha un enfoque enmarcado dentro del cumplimiento de los compromisos que se adquirieron en el proceso de paz. Han pasado cinco años desde la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera y se considera que el gobierno de Guatemala debe iniciar un proceso de revisión de las funciones de los fondos sociales para adecuarlos a la situación y a las necesidades actuales que enfrentan las comunidades y los gobiernos locales.

El reto principal que enfrenta el gobierno de Guatemala radica en mejorar las condiciones económicas de la población y sobre todo apoyar un proceso de eliminación de la pobreza. Para lograr este objetivo, se debe impulsar como política nacional la descentralización del

Estado, la cual puede utilizar como herramientas a los gobiernos locales, a los fondos sociales y al sector privado, trabajando en forma complementaria y coordinada, y en ningún caso paralela. El nuevo enfoque de los fondos sociales deber consistir en apoyar acciones que promuevan la inversión privada al nivel local y fortalecer a las municipalidades para que puedan gestionar en mejor forma los recursos propios disponibles y los que se generen como resultado de esa nueva inversión privada.

#### **4. AGENDA PENDIENTE**

En las recomendaciones que se han elaborado sobre el tema de los fondos sociales y las finanzas municipales se plantean nuevos desafíos para los fondos sociales y su vinculación con los gobiernos locales.

La necesidad de implementar un sistema de inversión local que permita coordinar, planificar y mantener obras y servicios realizados por los distintos inversionistas públicos, es una de las prioridades que se deben incluir en el proceso de descentralización de las funciones del gobierno central. En un sistema de inversión local, los fondos sociales no deben reemplazar la gestión del sector público, sino que deben reforzar más que suplantar a las entidades estatales en cuanto a la inversión social y productiva se trata.

Tres elementos son significativos para el trabajo de descentralización del Estado y su relación con los mecanismos de inversión social al nivel local:

- ?? El respeto de las autoridades centrales a los procesos de planificación participativa que representan las decisiones y demandas de las comunidades, elaboradas juntamente con sus respectivos gobiernos locales.
- ?? El apoyo decidido y la voluntad política para implementar un proceso de descentralización real del Estado guatemalteco.
- ?? La implementación de procesos de planificación local integrados al proceso de planificación nacional que aunque no siempre coinciden en cuanto a prioridades y preferencias, deben coordinarse en los grandes temas de desarrollo y reducción de pobreza.

El aparato estatal debe estar estrechamente vinculado en cuanto a la inversión social y productiva al nivel local por medio de sistemas de información y coordinación que permitan la plena participación ciudadana en la solución de sus problemas. Paralelamente, los recursos y los facilitadores de estos recursos deben estar integrados en planes conjuntos de trabajo en todos los niveles de mando para maximizar la inversión y garantizar la respuesta rápida y eficiente a las demandas de la población.

Ya sea que continúen separadamente los tres principales fondos sociales que existen actualmente o se fusionen en un solo mecanismo, los nuevos retos de los fondos se pueden resumir de la siguiente forma:

- ✍ Lograr su armonización con las disposiciones del Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo.
- ✍ Contar con mecanismos de transferencia directa de recursos a los gobiernos locales para la ejecución de obras y el fortalecimiento municipal.

- ☞ Ser ejecutores al nivel local, de políticas sectoriales que promueva el gobierno al nivel central.
- ☞ Ser instrumentos del proceso de descentralización y modernización del Estado con planes estratégicos diseñados y discutidos con las autoridades locales y la participación de las comunidades.
- ☞ Los fondos sociales deben tener carácter de excepcionalidad para permitir a los gobiernos locales el protagonismo que les otorga la voluntad de las comunidades por medio del proceso electoral.
- ☞ Asistir a los gobiernos locales en la coordinación de actores participando en la inversión social al nivel local, para evitar duplicación de esfuerzos y gestiones y la pérdida de recursos.
- ☞ Sistematizar la focalización del gasto en áreas prioritarias y pobres por medio de mecanismos conjuntos de planificación.
- ☞ Aprovechar los recursos existentes del Estado en la ejecución de obras.
- ☞ Desconcentrar al nivel departamental la gestión de obras y la toma de decisiones.
- ☞ Unificar información, procedimientos, manuales y mecanismos entre los fondos y entre fondos y municipalidades.
- ☞ Fomentar procesos conjuntos de planificación local.

Los fondos sociales al trabajar juntamente con los gobiernos locales pueden crear un proceso conjunto y armónico de desarrollo local que genera la confianza de las comunidades por los procesos unificados que se utilizan.

En experiencias implementadas en otros países centroamericanos, el trabajo conjunto de fondos y municipalidades ha dado transparencia a la gestión de los recursos, ya que desde la etapa de la planificación de las asignaciones que corresponden a cada municipio, hasta la sostenibilidad de las obras terminadas, los procesos se realizan conjuntamente fomentando la participación ciudadana al nivel microregional, municipal y departamental.

El combate a la pobreza, la generación de ingresos y el desarrollo económico local, entre otros temas, debe ser la agenda conjunta que motive la coordinación de esfuerzos. Los gobiernos locales han iniciado en Guatemala un proceso de fortalecimiento a través de las unidades técnica municipales las cuales deberán ser apoyadas por los fondos sociales a través de:

- ☞ Creación de mecanismos para sistematizar la inversión en forma coordinada entre los distintos actores con una planificación participativa y conjunta.
- ☞ Creación de agendas conjuntas de planificación municipal.
- ☞ Capacitación del recurso humano municipal por parte de los fondos sociales que cuenten con la tecnología necesaria.
- ☞ Dotación de equipo y mobiliario a las UTM's.
- ☞ Profesionalizar al personal de las UTM's con la posibilidad de pago de salarios temporales para la contratación de personal adecuado.
- ☞ Apoyo a políticas que promuevan el desarrollo económico local tales como gestiones de riesgo, creación de sistemas de garantías crediticias, infraestructura productiva, etc.
- ☞ Apoyo a iniciativas de resarcimiento y conciliación en situación de conflicto.

Un aspecto importante en la economía local es la generación de ingresos propios. Cada municipio cuenta con fortalezas en cuanto a infraestructura, recursos naturales, atractivos turísticos y puntos de convergencia económica como mercados locales de importancia. El aprovechamiento de estos recursos debe ser una de las prioridades del trabajo conjunto fondos-municipios, ya que el atraer inversiones de capital privado que generen empleos y fuentes alternativas de trabajo puede promover el desarrollo económico de cada municipio.

La inversión en obras que apoyen la inversión privada al nivel local así como la inversión en temas sociales también deberá traer como consecuencia la implementación de planes conjuntos de sostenimiento, de mantenimiento y de operación de las obras para no solamente atraer la inversión privada sino mantenerla indefinidamente. El mejoramiento del ingreso en forma permanente es el único mecanismo que permite a los pobres mejorar su nivel de vida e invertir en la educación de las siguientes generaciones.

Por último y como punto de convergencia del trabajo conjunto, los fondos y los municipios son los mecanismos escogidos para hacer llegar a la población, el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz. La agenda de la paz deberá ser retomada e incorporada en la elaboración de los planes municipales de desarrollo, ya que incluyen aspectos importantes como la incorporación de poblaciones desarraigadas a municipios que actualmente no están preparados para hacer frente a nuevas comunidades.

El movimiento que se ha generado después de la suscripción de la Paz en Guatemala ha tenido impacto en los municipios por la migración y desplazamiento de más de un millón de personas de distintas etnias y culturas que se han reubicado en nuevas comunidades y que demandan servicios de los gobiernos locales.

Al plantearse los fondos sociales como mecanismos para impulsar políticas sectoriales del gobierno central, se debe incluir el tema de la paz cuyos compromisos están vigentes en las agendas comunitarias tanto de nuevos grupos como de comunidades ya establecidas previamente y que ven amenazados sus intereses. La resolución de conflictos generados por el tema de tierras, de desigualdad en procesos de resarcimiento y de la falta de asistencia técnica adecuada a estas comunidades en proceso de integración deben también estar en la agenda conjunta.

El resultado de un trabajo conjunto deberá generar una nueva visión al nivel local. En una perspectiva a futuro los fondos sociales trabajarán con los gobiernos locales en forma conjunta, constante y solidaria, en función de actuar en forma unificada, como Estado descentralizado, en beneficio de las comunidades del país. Esta forma de trabajo abrirá el camino al desarrollo económico, político y social de la población en una cultura de paz.

## **5. CONCLUSIONES**

- ✍ El trabajo realizado por los fondos sociales en Guatemala, a lo largo de diez años de existencia, ha dejado una mejor situación en las comunidades y una cultura de inversión social diferente. Asimismo, ha planteado la necesidad de coordinar las

acciones al nivel local con el objeto de maximizar el uso de recursos y evitar la duplicidad de acciones.

- ✍ La gestión del FIS y FONAPAZ ha tenido impacto en las finanzas municipales, al poner a disposición de los gobiernos locales recursos externos no reembolsables, para cumplir con las demandas de bienes y servicios que presentan sus comunidades. La intervención de los fondos ha potenciado la capacidad financiera de las municipalidades.
- ✍ Las municipalidades prefieren gestionar el financiamiento de las obras y no ejecutarlas directamente ya que para esto último se requiere el aporte de recursos en forma de cofinanciamiento. El sistema de cofinanciamiento ha sido el menos utilizado en el trabajo fondos-municipalidades ya que estas últimas cuentan con la posibilidad mencionada en el párrafo anterior. Como ejemplo, en el FIS solamente el 5% de los recursos ha sido ejecutado por medio de cofinanciamiento municipal.
- ✍ El FSDC es el único fondo que transfiere directamente recursos financieros a las municipalidades. Sin embargo, se requiere de una mayor formalización de sus mecanismos para minimizar la injerencia de criterios políticos en su operación.
- ✍ Se requiere de una reingeniería de los fondos sociales en Guatemala, para convertirlos en entes facilitadores de procesos al nivel local, más que ejecutores de obras, con énfasis en fortalecimiento municipal y desarrollo económico y social de la población beneficiada. Se sugiere llevar a cabo talleres para la toma de decisiones sobre este tema, ya que de ello depende el futuro de la inversión social y productiva de Guatemala y la disponibilidad ordenada de recursos para los gobiernos locales.
- ✍ En la vinculación con los gobiernos locales se sugiere que los fondos sociales sean socios y contraparte y complemento de los gobiernos municipales en procesos de micro planificación, cofinanciamiento de proyectos, creación de esquemas de mantenimiento preventivo y apoyo a unidades técnicas inter-municipales.
- ✍ Se sugiere analizar la experiencia de Nicaragua para crear un Fondo de Mantenimiento Preventivo de Obras y Servicios, que permita la sostenibilidad de obras a mediano y largo plazo sin afectar las finanzas municipales.
- ✍ En Guatemala se ha iniciado un nuevo modelo de cooperación entre los fondos sociales y los gobiernos municipales. El diseño del programa PRORIENTE, de reciente inicio en el FIS y con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, apoya a treinta y cinco municipios prioritarios de cinco departamentos del oriente del país con la creación de asociaciones de desarrollo local -ADEL- que son organizaciones comunitarias que trabajan conjuntamente con las oficinas de planificación municipal. De este modelo como de otros existentes en el país habrá que sacar experiencias positivas a ser tomadas en cuenta en el proceso de reforma de los fondos sociales. La metodología de PRORIENTE debe ser probada todavía pero contiene elementos que se consideran interesantes.

- ✍ Con el fin de facilitar el seguimiento de los presupuestos de los consejos de desarrollo y la gestión transparente de las agendas municipales en las entidades estatales centrales, se sugiere la creación de sistemas de información en línea con las entidades del Estado que permitan mantener y respetar los procesos de micro planificación participativa, priorización de obras y la planificación municipal.
- ✍ Se plantea la necesidad de utilizar un solo instrumento de distribución de la inversión al nivel local. El uso de un solo mapa de pobreza, por ejemplo, y de sistematizar su aplicación en todas las entidades del Estado para distribuir los recursos de inversión en forma planificada y ordenada, estableciendo zonas prioritarias.
- ✍ Se sugiere analizar experiencias de otros países latinoamericanos en cuanto a la relación de los fondos sociales y las municipalidades, ya que han habido avances sustanciales en cuanto al trabajo coordinado y armónico de estos dos mecanismos vitales en la descentralización y el desarrollo local.
- ✍ En el contexto actual de los fondos sociales y por su importante relación con los gobiernos locales, se recomienda la realización de un foro específico sobre el tema, donde se pueda discutir con los actores locales las mejores alternativas en cuanto al proceso de reingeniería de los fondos sociales.