

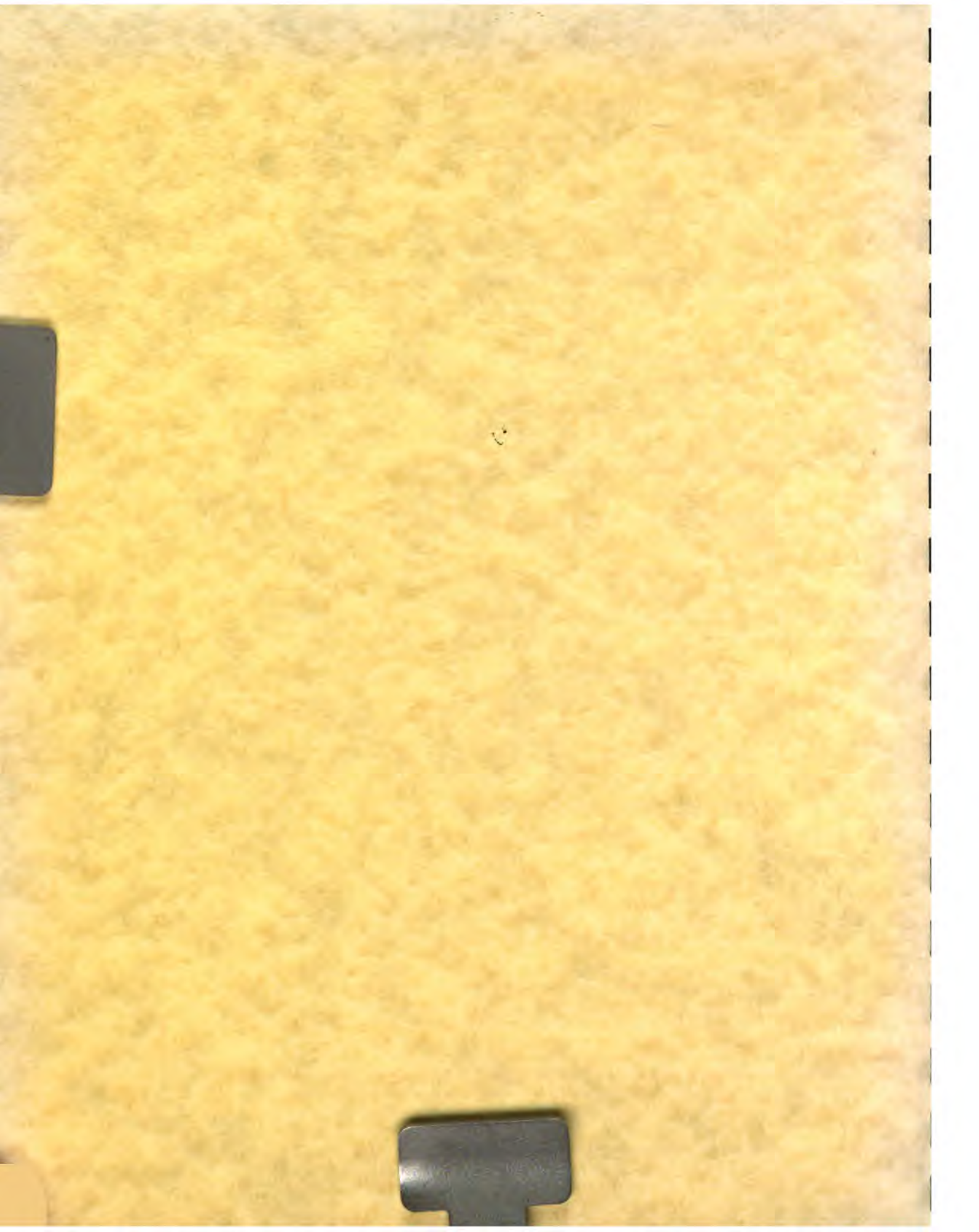
IICA



**PROGRAMA
DE INVERSIONES
Y PROMOCION SOCIAL
(PIPS)**

IICA
E13
I59p00g

OFICINA DEL IICA EN GUATEMALA



**PROGRAMA
DE INVERSIONES
Y PROMOCION SOCIAL
(PIPS)**

Ref. World Bank. Staff Appraisal Report. Guatemala. Social
Investment Fund WB/LDC. Country Rep II. Washington
January 8, 1990 (Confidential). Disponible en forma
de Guillermo Tom. 1112. Guit

6V ~~_____~~

00003645

11CA
E13
159 pres



ETAPA I: PROGRAMA DE INVERSIONES Y PROMOCION SOCIAL (PIPS)

IICA

4 de Febrero de 1991

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Presentación

El Gobierno de la República de Guatemala durante el período 1991-96 desea aplicar un Programa de Inversiones y Promoción Social, que actúe en forma paralela a las medidas que se ejecutarán para lograr la estabilización y el desarrollo económico.

Podría implementarse con carácter de urgencia una estrategia, cuya meta sea atender o minimizar los efectos en los grupos de mayor pobreza, tanto en estado de urgencia como de insatisfacción de las necesidades básicas.

Un programa global e integral debe contener un sin número de componentes y ellos, deben agruparse para su ejecución en Sistemas Coordinados, lo que incluye una reorganización institucional en un marco de, gasto público con mayor énfasis en lo social.

Se considera necesario que acciones en este sentido, puedan iniciarse inmediatamente aunque sea en forma parcial y mientras se define un Programa más amplio. Para ello se ha sugerido, realizar un trabajo en 2 etapas, preparando para cada una de ellas un documento que sirva de base para la toma de decisiones y definiciones de los componentes del Programa en cada Etapa.

Etapa I: Cumpliendo con la solicitud de ASIÉS, se adjunta un documento que contiene una propuesta, consistente en la puesta en marcha de un programa múltiple, compuesto de 6 sistemas en coordinación interinstitucional, participación popular, apoyo presupuestal a obras comunales, crédito productivo, armonización de servicios universales y coordinación de programas de compensación directa. La propuesta que se presenta para su discusión, se refiere a esta etapa, donde se potenciaría el funcionamiento de la estructura



actual, mejorando los mecanismos de coordinación intersectorial y de gestión. Esto significa que en el corto plazo sólo se estaría dando mayor eficiencia a la gestión, dirigiendo coordinadamente las acciones dispersas hacia objetivos comunes, elevando el nivel de concertación entre el proyecto social y el económico de Gobierno.

Etapas II: Un grupo de trabajo, coordinado por ASIES y organizado con criterio multisectorial tendría a su cargo la preparación de otro documento con propuestas de medidas a mediano y largo plazo para diseñar y ejecutar un Programa de Compensación Social.

2. Marco Conceptual

Al abordar la problemática tendiente a superar la situación de pobreza y minimizar los efectos negativos de los Programas de Ajuste Estructural sobre algunos estratos poblacionales, debe ponerse énfasis en el objetivo de hacer de ello un factor multiplicador del desarrollo nacional. El enfoque metodológico se ha basado en seis Sistemas articulados dentro de un marco global, con metodología y acciones graduales, continuas e integradas, que sean entendidas y logren hacer partícipes a los sujetos a quienes van destinadas.

El desarrollo se conceptualiza como un proceso equilibrado de largo plazo, más que como una serie de saltos originados en decisiones coyunturales, debiendo además ser coherente en su evolución para evitar que decisiones políticas o la acción en un sector, empobrezca o afecte a otros sectores y si este fuera el caso, previendo y diseñando programas tendientes a minimizar sus efectos en los sectores de menor desarrollo.

Debería buscarse datos y evidencias reales del número y sector de familias pobres, de empleo y subempleo, las actividades a que se dedican, la asociación entre pobreza y actividades agrícolas, el número y distribución de sector informal, etc.

Esta propuesta (Etapas I) intenta promover la mejor utilización y articulación de los mecanismos y organizaciones existentes para que con ciertos reajustes y coordinando sus acciones, se conformen sistemas, que constituyan en conjunto un Programa armónico que permita iniciar inmediatamente actividades parciales de promoción



obras y proyectos comunales y municipales con criterio de uso masivo de mano de obra local.

3. Filosofía

El desarrollo, entendido como un proceso con objetivos de paz social y creación de una sociedad más justa y armónica, debe fundamentarse en principios básicos como respeto a la dignidad humana, libertad individual, solidaridad, igualdad de oportunidades y participación, lo cual debe traducirse en un apoyo del Estado para que las iniciativas de la población se traduzcan en una acción de desarrollo integral.

Estos pilares de una pirámide, deben tener como base del desarrollo, a la población de las zonas marginales, y como techo a las entidades de fomento de proyectos y de ejecución de programas, sean públicos o privados.

Los primeros grandes temas de los seis presentados, llegarían a articular ejes o sistemas operativos, que podrían constituir el enfoque básico a corto plazo de un Programa de Promoción e Inversión Social, lo que no impide el diseño de un programa de compensación social más amplio a mediano y largo plazo, con un contenido como el que se sugiere en la Parte V.

4. Problemática

En los últimos años en el país se ha observado un desarrollo económico y social insuficiente para incorporar a amplios sectores de la población a los beneficios que el crecimiento ha producido, en otras palabras, "el pastel ha crecido poco, y además los trozos no han sido repartidos en forma equitativa".

El manejo económico se ha vuelto difícil y se observan indicadores nunca antes vistos como han sido el índice de precios, que en 1990 superó el 70% según cifras del Banco de Guatemala, el dólar traspasó en un momento la barrera de los Q6, el desempleo superando el 10% y el llamado subempleo llegando al 37%, aún así el comportamiento global de la economía ha mostrado un PIB positivo en el último quinquenio, pero según cifras de SEGEPLAN los niveles de pobreza alcanzan al 83% y la llamada "pobreza extrema" es cercano al 50%.

Tanto la disminución de la inversión productiva como así mismo, el orientar recursos hacia el sistema financiero,



en especial al llamado "mercado especulativo internacional", ha provocado un crecimiento desbalanceado internamente y que presente serios problemas futuros de inestabilidad social y en especial del debilitamiento del potencial productivo nacional.

Las características de la pobreza han sido ampliamente estudiadas, sin embargo se carece de un mapa que describa la situación de la pobreza rural y urbana, y que sirva de base para orientar los recursos que el propio Estado o la iniciativa privada dirijan hacia los grupos de mayor pobreza.

Existen instrumentos que el Estado ha orientado hacia las áreas más desposeídas, como el 8º Constitucional a las Municipalidades, los fideicomisos bancarios, los recursos del INFOM, los proyectos específicos dirigidos a las áreas rurales como Zacapa, Chiquimula, Ixcán (CEAR) y otros; cada uno de ellos dirigidos hacia una población objetivo, pero en los casos en que comprenden los mismos espacios geográficos, no actúan complementariamente sino que lo hacen independientemente.

Así también las instituciones que movilizan estos recursos tienen sus propios objetivos de desarrollo que cumplir y no siempre se encuentran dentro de un marco de orientación de un programa económico social de gobierno.

La carencia de un marco social, que otorguen viabilidad a un proyecto político, complementario al marco económico de acción del gobierno, se pone de manifiesto al observar la preponderancia del proceso economicista en la toma de decisiones del sector público en los últimos años, donde los aspectos sociales han quedado relegados.

La debilidad del enfoque social en las acciones emprendidas por los últimos gobiernos, motivados esencialmente por la preferencia financiera en la toma de decisiones, hacen conveniente que el nuevo gobierno tome las decisiones políticas, tendientes a poner en marcha la coordinación de acciones entre entidades públicas y privadas, dirigidas a potenciar un proyecto social con apoyo político y que a través de un Gabinete Social, u otro mecanismo que se defina, permita por un lado la articulación de acciones operativas y por otro, abra espacios de diálogo y concertación con los responsables del manejo económico y financiero del país. De ahí podría originarse un marco orientador de la acción social del proyecto político, que sienta las bases para un programa dirigido a entregar una compensación social, en base de utilizar la organización para la promoción y la inversión social actual, dando énfasis en dinamizar los mecanismos gerenciales.

Esta propuesta constituiría un primer paso para hacer realidad en el futuro un programa de compensación social, habida cuenta que la situación financiera por la que atraviesa el país y los avances en las negociaciones con organismos financieros internacionales, hacen vislumbrar la cercanía de un programa global de ajuste estructural y programas sectoriales. Estos tendrían efectos negativos sobre ciertos grupos vulnerales.

5. Componentes de la Etapa I. Programa de Inversiones y Promoción Social (PIPS). Este Estaría Conformado por 6 Sistemas

- a. Sistema de Apoyo presupuestal para obras locales, donde podría incluirse el 8%, el FIS, un "Fondo Especial" para el desarrollo de comunidades (fideicomisos específicos) e INFOM para obras locales.
- b. Sistema de coordinación interinstitucional y descentralización administrativa.
- c. Sistema institucionalizado de participación de las municipalidades y las comunidades y sus habitantes para su propio desarrollo.
- d. Sistema de crédito productivo a individuos y promoción, apoyo y consolidación de los grupos y asociaciones de productores y cooperativas.
- e. Sistema de coordinación y fortalecimiento de servicios y programas de carácter universal.
- f. Sistema de coordinación de programas y políticas de carácter compensatorio.

En el tratamiento de estos Sistemas, se parte del supuesto de que el desarrollo de áreas marginales puede constituir el "pivote" de la estrategia para resolver los problemas de empleo, producción de alimentos, reducción del proceso inflacionario, distribución de ingresos, obtención de divisas, uso eficiente de los recursos y reducción de efectos negativos, que pueda producir el ajuste.



6. Estrategias

- 6.1. Centralizar la definición de las políticas de desarrollo global para que sean coherentes. Armonizar y coordinar políticas de ajuste estructural y las de compensación social.**
- 6.2. Descentralizar la acción administrativa para que se tomen acciones al mismo nivel donde se generan los problemas.**
- 6.3. Definir población objetivo y áreas preferenciales de apoyo para reducir la extrema pobreza. No subordinar la política social a la política económica sino armonizarlas.**
- 6.4. Crear un Sistema de Apoyo Presupuestal y Financiero de obras locales y obtener recursos externos e internos para un Fondo Especial de Desarrollo que responda presupuestalmente a las necesidades de las mismas, utilizar el 8% del Presupuesto Nacional orientado a las municipalidades, el FIS y el INFOM; como parte de un sistema de apoyo presupuestal a obras e inversiones locales.**
- 6.5. Coordinación efectiva de las entidades ejecutoras a todos los niveles de acción. La acción del Estado debe ser armónica y ejecutada a través de proyectos integrales en que las entidades ejecutoras coordinen sus acciones entre ellas y con la población que participa en las mismas.**
- 6.6. Participación de la población en su propio mejoramiento y el de su comunidad, aportando adicionalmente recursos propios.**
- 6.7. Evitar criterios paternalistas e incentivar pequeños proyectos locales, que crean empleo y actividades productivas para familias y grupos organizados.**
- 6.8. Constitución de Empresas Productivas permanentes a partir de esfuerzos individuales de los grupos solidarios y cooperativas, haciendo de los pequeños proyectos que desarrollen la base y primera etapa de la constitución de empresas permanentes y eficientes.**
- 6.9. Constitución de un sistema de crédito productivo en apoyo a los individuales, grupos o cooperativas mencionadas en el inciso anterior.**

- 6.10. Crear y fortalecer un Sistema de Planificación o programación a nivel de microregión con la participación de la población (el Ministerio de Agricultura ha iniciado este proceso).
- 6.11. Fortalecer las Instancias de Desarrollo y de Autogestión a los niveles locales.
- 6.12. Coordinación de los servicios de carácter universal y los programas de carácter compensatorio.
- 6.13. Contar con apoyo político total e incorporar las valiosas experiencias de las organizaciones no gubernamentales que han demostrado seriedad e interés en contribuir al desarrollo del país.

7. Situación Actual a Nivel Local

En el país existen múltiples instituciones y organismos tanto gubernamentales como privados de desarrollo que han trabajado en aspectos específicos de los temas que aquí se tratan. Por otro lado además de los Consejos Locales existen a nivel de aldea y municipio diversos tipos de comités y otras asociaciones, estimándose que existen más de 6,000 de éstas, cuyos beneficios en forma directa se extienden a cerca de 500,000 personas, pero su acción se extiende a muchísimas personas más, cuyo número es muy difícil poder estimar. Estos comités promueven el mejoramiento, reconstrucción, desarrollo de las comunidades y otros, son promovidos por las propias comunidades y deberían, adicionalmente a los Consejos de Desarrollo, ser parte del nuevo proceso.

Actualmente, la administración pública tiene una estructura para operar los proyectos sociales, pero ella adolece de mecanismos de gestión coordinada.

Las acciones sociales que lleva adelante el gobierno, se ejecutan parcialmente mediante la acción de varias unidades de los Ministerios del Estado; la coordinación de estos se intenta efectuarla en el Gabinete ampliado; sin embargo, este último no tiene una programación de reuniones, ni un seguimiento y control de lo que allí se acuerde; así también, dentro de los sectores con responsabilidad en el componente social, las instituciones realizan sus operaciones en forma un tanto independiente y se observa la ausencia de coordinación entre ellas y más aún de un proceso de seguimiento y evaluación de sus acciones.



Varios Ministerios de Estado, están trabajando en áreas deprimidas y para ello han designado promotores sociales, delegados técnicos y otros extensionistas a nivel de las comunidades, los cuales se calcula que superan las 11,000 personas, las cuales orientan su acción hacia objetivos institucionales y que podrían utilizarse en la aplicación eficiente y asistencia de varios de los mecanismos que aquí se propone.

Así también, recursos financieros obtenidos por vía interna o externa, se están utilizando con propósitos múltiples y también en forma descoordinada, pudiendo realizar el Estado un proceso de racionalización de las inversiones, definiendo poblaciones objetivo, hacia donde se concentrarían una serie de recursos.

El sector no gubernamental así mismo, realiza una serie de actividades en las áreas deprimidas por la vía de cooperativas, ONG y otras, las cuales no encuentran un marco referencial que optimice su uso y cada una juega un papel independiente en la búsqueda de sus propios objetivos, el caso de las ONGs, cuya proliferación en los últimos años, ha conducido a una competencia por la búsqueda de recursos; algunas de ellas realizan acciones con objetivos claros y precisos, por lo que pueden incorporarse al programa aquellas que presenten ventajas técnicas y administrativas hacia las áreas marginales.

8. Modelo de Acción Futura

La acción que se propone se puede conceptualizar a partir de dos enfoques básicos: el enfoque teórico y el enfoque deseado por los beneficiarios; ambas expresiones deben armonizarse para dar como producto un modelo particular factible de implementar, articulador, flexible, no impositivo y altamente participativo, cuyo resultado sea la satisfacción de las verdaderas necesidades de la población objetivo, un mecanismo multiplicador de desarrollo y un compensador del ajuste.

Con estos fundamentos, la acción futura que se desea implementar, adicionalmente a reducir los impactos negativos que pueda producir el ajuste en los sectores más expuestos, permite incrementar la inversión que genera empleo, a través de la utilización de los diversos recursos para obras locales y proyectos productivos, al mismo tiempo que se logra la consolidación de la participación de la población.



Desde el punto de vista del sector público, se propicia la articulación y coordinación interinstitucional en los diferentes niveles, por medio de los consejos departamentales y regionales que hacen operativa la acción a su nivel, aunando esfuerzos con las organizaciones no gubernamentales, el sector público y los representantes de la comunidad, focalizando así esta acción hacia las áreas de mayor pobreza relativa.



**PROGRAMA DE INVERSIONES Y PROMOCION SOCIAL
SISTEMAS I AL IV**

SISTEMAS DE APOYO PRESUPUESTAL Y FINANCIAMIENTO PARA OBRAS LOCALES, SERVICIOS PUBLICOS E INVERSION	SISTEMA DE COORDINACION INTERINSTITUCIONAL	SISTEMAS DE PARTICIPACION LA POBLACION	SISTEMA SOCIAL PRODUCTIVO DE CREDITO, FORTALECIMIENTO Y ASISTENCIA TECNICA A PEQUEÑOS PROYECTOS PRODUCTIVOS, GRUPOS SOLIDARIOS, COOPERATIVAS, ETC
<p align="center">GABINETE SOCIAL - SECRETARIA DEL GABINETE DEFINIR PAPEL DEL MINISTERIO DE DESARROLLO QUE PODRIA FUNGIR COMO SECRETARIA DE LOS SIST</p>			
<p>DIRECTOR O COORDINADOR</p> <p>Fondo especial de Desarrollo</p> <p>FIS</p> <p>82 Constitucional</p> <p>INFON</p> <p>Fideicomisos especificos</p> <p>Fondos de "Islotes de desarrollo" y asentamientos campesinos</p> <p>Fondos de Proyectos de empleo temporal</p>	<p>SECRETARIO DEL CONSEJO Y COMITE</p> <p>Consejo Nacional de Desarrollo (Existente)</p> <p>Comite Coordinador de entidad ejecutoras (Nuevo)</p> <p>Consejos Sectoriales, Agricultura, Salud, Educacion, etc.</p>	<p>SECRETARIO Y/O DIRECTOR DE ENTIDAD RESPONSABLE</p>	<p>COORDINADOR</p> <p>COMITE INTERINSTITUCIONAL DE CREDITO Y ASISTENCIA TECNICA</p> <p>Rural</p> <p>Banca Priv.</p> <p>Sistema Cooperativo</p> <p>Fideicomisos espec.</p> <p>Programa de compra de tierras</p> <p>Urbano</p> <p>Banca Priv.</p> <p>Microempresa</p> <p>ONG</p> <p>Sistema de ahorro y</p>
<p>NIVEL REGIONAL</p> <p>Agencias y Oficinas Regionales</p>	<p>Consejo Regional de Desarrollo</p>	<p>Agencias y Oficinas Regionales</p>	<p>Agencias y Oficinas Regionales</p>
<p>NIVEL DPTAL</p> <p>Agencias y Oficinas Dptal.</p>	<p>Consejo Dptal. de Desarrollo</p> <p>Coordinadoras Sectoriales</p>	<p>Agencias y Oficinas Dptal.</p>	<p>Agencias y Oficinas Dptal.</p>
<p>NIVEL DISTRITAL (Nuevo)</p>	<p>Coordinadora Distrital (Nuevo)</p>	<p>CONSEJO MUNICIPAL</p> <p>CONSEJO LOCAL DE ALDEA CENTRAL (Nuevo)</p> <p>CONSEJO LOCAL</p>	<p>GRUPOS, ASOCIACIONES, COOPERATIVAS, ETC.</p>
<p>NIVEL MUNICIPAL</p> <p>NIVEL DE ALDEA CENTRAL (Nuevo)</p> <p>NIVEL LOCAL (ALDEA)</p>			



**PROGRAMA DE INVERSIONES Y PROMOCION SOCIAL
SISTEMAS V y VI**

SISTEMAS ----- NIVELES DE ACCION	SISTEMA DE COORDINACION Y FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE CARACTER UNIVERSAL	SISTEMA DE COORDINACION DE PROGRAMAS DE COMPENSACION DIRECTA SUBSIDIOS Y POLITICAS DIFERENCIADAS
	COORDINADOR	COORDINADOR
NIVEL NACIONAL	Ministerio de Trabajo y P.S. M. de Educacion Publica M. de Salud IGSS Regimen de Pensiones Capacitacion INTECAP ONG "educacion para la vida" INDECA (precios minimos) Subsidios generales (transporte y servicios) Vivienda de interes social Infraestructura social	Secretaria de Bienestar Soc. Bono Alimentario Suministros Escolares Becas Conedores Escolares Proyectos Tercera Edad Campaña Proteccion Niñez Proyectos para Jovenes ONG Sociales Capacitacion Juventud Programa Asistencia Soc. Politicas diferenciadas Asist. a Viudas y Mujeres Jefes de Familia
NIVEL REGIONAL		
NIVEL OPTAL		
NIVEL DISTRITAL (nuevo)		
NIVEL MUNICIPAL		
NIVEL DE ALDEA CENTRAL (nuevo)		
NIVEL LOCAL (ALDEA)		



I. PRIMER SISTEMA O EJE: APOYO PRESUPUESTAL Y FINANCIERO PARA OBRAS LOCALES, SERVICIOS PUBLICOS E INVERSION

1.1. Este sistema tendría por objetivo el de articular los diferentes instrumentos de la inversión pública, la descentralización de la misma y la promoción y ejecución de proyectos a nivel local y municipal dentro de la concepción, tanto de equidad distributiva de los beneficios del crecimiento como de generación de empleo a través de pequeñas y medianas obras y proyectos de uso intensivo de mano de obra. Permitiría una microplanificación acorde a las necesidades sentidas de la población y sería el elemento que permitiría además, fortalecer la acción de los organismos ejecutores a través de la asignación adicional de recursos para inversión en obras locales.

Estos fondos serían canalizados con énfasis hacia los niveles locales a través de las municipalidades y de los Consejos Locales, tratando que se orienten en una primera etapa, especialmente a proyectos que utilicen materias primas y mano de obra local.

La orientación actual de los diversos mecanismos financieros dirigidos a población objetivos son independientes y se ejecutan a través de diferentes canales, lo que resulta limitando la potencialidad de la inversión y por ello se hace necesario su coordinación, para dirigirlos hacia objetivos bien delimitados, a partir de las necesidades sentidas de la población y bajo marcos referenciales definidos por un ente central que se operacionalice en dichas áreas, permitiendo así la utilización de la micro planificación regional.

Estaría constituido en principio por un sistema de coordinación de los fondos provenientes del:

- a. 8% constitucional**
- b. INFOM**
- c. FIS**
- d. Fideicomisos varios**
- e. Fondo Especial de Desarrollo**
- f. Proyectos especiales e islotes de desarrollo**
- g. Fondo de proyectos de empleo temporal (operación hormiga)**
- h. Comité Nacional de Emergencia y Comité Nacional de Reconstrucción**
- i. Otros**



Los mecanismos utilizados para manejar y operacionalizar el sistema de apoyo presupuestal y financiero, así como los instrumentos que podrían usarse para potenciar esta acción serán tratados en la propuesta de los sistemas segundo y tercero.

A continuación se explica lo que podía constituir un Fondo Especial de Desarrollo.

1.2. Fondo Especial de Desarrollo (Discutir si es conveniente crearlo a la luz del FIS)

A efectos de responder a las necesidades de servicios y obras de uso público de las comunidades y niveles locales, expresadas a través de los comités de desarrollo (local, local central y municipal) se creará el "Fondo Especial de Desarrollo", con los recursos que se definan. El Fondo no sustituirá, sino más bien complementará los recursos presupuestarios que normalmente están asignados en las entidades públicas y privadas que trabajan en ejecución de obras o serán asignadas directamante en apoyo de las obras que realicen los Comités de Desarrollo Municipal, Consejos de Desarrollo Local Central y Consejos de Desarrollo Local, o instituciones privadas de desarrollo no lucrativo que trabajan en relación directa con las comunidades.

Estos recursos podrán asignarse como apoyo presupuestal o como financiamiento reembolsable:

El "Fondo Especial de Desarrollo" podrá asignar recursos específicos a través de las Coordinadoras Interinstitucionales, en apoyo a los proyectos de las Corporaciones Municipales y Consejos Locales.

Este fondo especial podría manejar fideicomisos específicos o contribuciones de países amigos y de la Comunidad Internacional, que se interesa en este tipo de enfoques.

Podrá sustituirse este Fondo por la aprobación de un FIS reajustado, que cumpla los mismos fines.

Deberá hacerse una propuesta jurídica para la creación de este instrumento.



II. SEGUNDO SISTEMA: COORDINACION INTERINSTITUCIONAL Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Se considera que un buen canal para la promoción e inversión social son los Consejos de Desarrollo y es por ello que, con el fin de dinamizar la política fragmentaria que ha caracterizado las acciones del Sector Público, se propone con base en la ley de los Consejos de Desarrollo, fortalecer al sistema de coordinación interinstitucional (que permita un enfoque y acción orgánica y convergente de las diferentes unidades ejecutoras del sector público) y al sistema de participación de la población de las comunidades. Ambos contarían con el apoyo de los recursos del sistema de apoyo presupuestal, lo que lograrían además de los objetivos de compensación social, una relación de confianza y una programación y acción integral del pueblo y gobierno a nivel local.

Este Sistema se basaría en:

La actual estructura de los Consejos de Desarrollo y su reglamento, que podría reajustarse para llegar a tener una organización que cuente con los siguientes mecanismos:

- Consejo de Política Urbana-Rural
- Comité Coordinador de Entidades Ejecutoras
- Consejo Regional y Coordinadora Interinstitucional Regional (CIR)
- Consejo Departamental, Coordinadora Interinstitucional Departamental (CID)
- Coordinadora Interinstitucional Distrital
- Entidad responsable de la participación de las comunidades (Ministerio de Desarrollo)
- Enlace con el Sistema de Apoyo Presupuestal y Financiero

La operación de estos mecanismos se detallan a continuación.



2.1. Consejo Nacional de Desarrollo

Los Ministros continuarían con sus funciones normales, intensificando sus esfuerzos para el desarrollo rural y marginal. Se fortalecería un Gabinete Social u otro mecanismo de coordinación y definición de políticas generales en el sector social y el "Consejo Nacional de Desarrollo" cuya secretaría pudiera estar a cargo del Ministerio de Desarrollo Urbano-Rural u otro ente o personero que se defina.

Este "Gabinete Social" tendría como función conocer y coordinar los seis Sistemas propuestos y las acciones que se realizan, así como tomar decisiones de políticas al respecto. Lo podría presidir el Vicepresidente de la República o el funcionario que designe el Presidente de la República.

Tendría una Secretaría que podría ser el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural u otro "personero" designado, el que actuaría además como secretario del "Comité Coordinador de Entidades Ejecutoras", que se menciona a continuación y el cual se considera de importancia.

2.2. Comité Coordinador de Entidades Ejecutoras

Este mecanismo no existe actualmente y estaría conformado por las entidades ejecutoras, Direcciones Generales e instituciones que tienen funciones y acciones con influencia en el área rural y marginal a nivel técnico y que actualmente llegan independientemente.

En la definición del modelo operativo será necesario precisar cuáles son tales organismos y si habrá distintas formas de vincularse al Comité.

Fungirá como coordinador el Secretario del Consejo Nacional de Desarrollo que al mismo tiempo sería el Coordinador del Sistema de Apoyo Presupuestal y financiamiento por obras locales (Fondo del 8% para municipalidades, FIS, el Fondo Especial de Desarrollo e INFOM, etc.).

Este Comité tendría reuniones tanto en la ciudad capital como en las regiones y departamentos en los que participarían los coordinadores regionales departamentales.

A este nivel podrían conocerse los problemas de programación a nivel local, municipal, departamental y regional.



2.3. Consejo de Desarrollo Regional y Coordinadora Interinstitucional Regional

A nivel regional adicionalmente, a las reuniones de los Consejos Regionales se llevarían a cabo reuniones de los representantes en la región de las mismas entidades ejecutoras que conforman el Comité Coordinador de Entidades Ejecutoras, constituyendo así una Coordinadora Regional. Tendría un coordinador que sería el Coordinador de la región nombrado por el Presidente de la República y una secretaria.

2.4. Consejo de Desarrollo y Coordinadora Interinstitucional Departamental

El Gobernador Departamental tiene funciones de orden público y adicionalmente a ellos debería tomarse la decisión de encargarse de las funciones de coordinación de las agencias públicas y privadas que trabajan en su departamento o en su defecto considerar el nombramiento de un funcionario encargado de la coordinación a nivel departamental.

Entre las funciones básicas además de lasss contenidas en el reglamento de los Consejos de Desarrollo deberían considerarse:

- a. Hacer un inventario de proyectos y elaborar un Plan de Desarrollo Departamental con el apoyo y asesoría del Representante de la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica.
- b. Coordinar la acción de todas las entidades que trabajen en el Departamento.
- c. Apoyar los planes de desarrollo a nivel municipal, local central y local.
- d. Será el canalizador de recursos, servicios y asistencia a los Comités de Desarrollo Municipal, Local Central y Local.
- e. Analizar y discutir posibles proyectos de inversión en el Departamento que por su magnitud necesitan del apoyo de diversos ministerios y recursos extraordinarios.



A este nivel se discutirían los planes de desarrollo del departamento, distrito, municipio y microregión. Serviría de enlace con el Consejo, la coordinadora regional y con los consejos de desarrollo a nivel municipal y local.

2.5. Coordinadora Interinstitucional Distrital

Es una propuesta de un mecanismo que no está en funcionamiento y sólo se formaría en aquellos casos que varios municipios vecinos necesiten enfrentar en forma conjunta y con cierta especificidad algunos problemas comunes. La instancia distrital, en este caso, está más sujeta a condiciones coyunturales y particulares de varios municipios y no es parte sustantiva del modelo.



III. TERCER SISTEMA: PARTICIPACION DE LA POBLACION

Este sistema está íntimamente relacionado con los dos anteriores. Se maximiza aquí el rol de la Corporación Municipal como "pivote" del desarrollo municipal y local.

Este sistema estaría constituido por tres niveles: nivel municipal, nivel de aldea central y nivel local.

3.1. Estructura a Nivel Municipal (Consejo Municipal)

La Corporación Municipal a través del Consejo Municipal será la máxima autoridad en la circunscripción municipal el canal para el uso de los fondos del sistema de apoyo presupuestal y financiamiento para obras locales y se le apoyará en todas sus gestiones e iniciativas debido a su tradición y potencial con el objeto de integrar aún más a las aldeas centrales, aldeas, cantones y caseríos con la cabecera municipal. Se podrá formar adicionalmente, una Coordinadora Interinstitucional Municipal con participación de los funcionarios de las entidades ejecutoras; se integrará un Comité de Desarrollo Municipal con participación de Representantes de los Consejos Locales que en ciertos casos tendrían sesiones conjuntas.

3.1.1. Coordinadora Interinstitucional Municipal (CIM)

Se formaría a propuesta el Consejo Municipal y sería presidida por el alcalde municipal. Se integran además del alcalde y de los miembros del Consejo actual con un representante de cada una de las instituciones del Sector Público y Privado de desarrollo (ONG, Comités y otros), que tengan capacidad instalada en el municipio.

3.1.2. Comité de Desarrollo Municipal (Cabecera Municipal y Aldeas)

Es un mecanismo articulador de la cabecera municipal con las aldeas y sería integrado con aprobación del Consejo Municipal por:

- a. El Alcalde Municipal o un representante de la corporación municipal, quien lo presidirá.



- b. El Secretario Municipal quien levantará las actas respectivas.
- c. Los Miembros del Consejo Municipal.
- d. Los responsables o presidentes de los consejos de Desarrollo Local Central y de los Comités de Desarrollo Local.
- e. De estimarlo conveniente por el jefe de comisionados militares o representante del Ministerio de la Defensa como miembro ex-officio, con voz pero sin voto.

3.1.3. Atribuciones y Responsabilidades del Comité de Desarrollo Municipal

- a. Emitirán opinión y participarán en la elaboración de un Plan Anual de Desarrollo de las aldeas y del municipio (planificación microregional).
- b. Los integrantes del Comité de Desarrollo Municipal podrán formar comisiones de trabajo de acuerdo a sus necesidades.
- c. En lo que le sea aplicable tendrán las responsabilidades y objetivos de los comités y consejos de desarrollo local.
- d. Elaborarán además un Plan Operativo a Mediano y Largo Plazo, determinando, jerarquizando y priorizando acciones y proyectos que satisfagan las necesidades de todo el municipios.
- e. Los integrantes de este Comité devengarán las dietas por sesión que le sean fijadas por el Ministerio de Finanzas Públicas y asignada partida específica.
- f. Coordinarán sus sesiones de tal forma que puedan asistir delegados de entidades públicas y privadas que tengan relación con la agenda de esa sesión.
- g. Elaborarán un calendario de sesiones de modo que los integrantes de los consejos y comités puedan asistir a todas las reuniones que le corresponda.



Podrán en el futuro conformarse otros órganos de representación de estos comités y consejos de tal manera que los intereses de las comunidades se expresen a nivel departamental y nacional.

Podrán realizarse reuniones a nivel de varios municipios, departamentos o región cuando sea necesario.

A efecto de poder responder a las necesidades de estas comunidades, expresadas a través de los comités de desarrollo local, consejos de desarrollo local y comités de desarrollo municipal, en forma adicional a la que las entidades públicas y privadas puedan responder con sus recursos normales, se crearía el "Fondo Especial de Desarrollo" que junto con el Fondo del 8%, el FIS y otros asignarán recursos de acuerdo a la planificación a nivel de comunidad, aldea central o microregión.

NOTA: La forma de la creación de los Comités de Desarrollo Municipal y Comités Locales, necesitarán un análisis jurídico y la anuencia de los Consejos Municipales para respetar el marco constitucional de autonomía municipal.

3.2. Consejo de Desarrollo Local de Aldea o Cantón Central

Se seleccionarán aldeas o cantones que por su población (más de 2,000 habitantes), su localización geográfica, sus servicios, las aldeas o caseríos a su alrededor y otros criterios, puedan servir de centro de servicios o polo mínimo de desarrollo y atracción voluntaria de una microregión determinada.

Estas aldeas seleccionadas a pedido del Consejo Municipal, gozarán de una atención especial y un régimen de organización propio, tendiente a la autogestión comunitaria, con los mismos objetivos de los comités de Desarrollo Local y con la autorización del Consejo Municipal.

El Gobierno dará prioridad a estas aldeas para dotarles de servicios mínimos como escuela hasta 6o. grado, puesto de salud, centro comunal, centros agrícolas demostrativos, centro de acopio, carretera vecinal, agua potable, línea telefónica, luz eléctrica, silo comunal, etc., y asimismo apoyará el surgimiento de empresas



asociativas, cooperativas, tiendas cooperativas, centro de servicios, iglesias, clubes juveniles, de amas de casa, etc.

Las aldeas, cantones centrales y su Consejo de Desarrollo Local Central, integrarán a ese nivel las acciones dispersas de las oficinas gubernamentales.

3.3. Consejo de Desarrollo Local

En cualquier caserío, aldea o cantón del país de 250 habitantes mayores de 18 años, podrá formarse un Comité de Desarrollo Local.

Objetivos

Además de los que la ley de los Consejos de Desarrollo les da, debería inculcarse los siguiente objetivos.

- a. Participación de los ciudadanos en las decisiones y mejora de sus propias comunidades, animándolos a enfrentar sus propios problemas.
- b. Descentralización en la resolución de los problemas de las comunidades y toma de decisiones a nivel local.
- c. Propiciar el desarrollo de una verdadera democracia y permitir que surjan los líderes locales más capaces.
- d. Responsabilizar a las comunidades en la solución de sus problemas y determinación de su futuro.
- e. Dar los medios para que las comunidades puedan construir y hacer lo que ellos sienten con sus necesidades.
- f. Permitir que el pueblo pueda expresar sus necesidades sentidas y promover el sentido de pertenencia a una identidad nacional.
- g. Permitir el gobierno acercarse y ganar la confianza de las comunidades, permitiendo que éstas supervisen la acción de las entidades de gobierno.



3.3.1. Organización Interna del Consejo de Desarrollo Local y del Consejo de Desarrollo Local Central

Estos Comités o Consejos sería conveniente que estuvieran organizados internamente así:

- a. Un Presidente o responsable a cargo de la coordinación.
- b. Un Vicepresidente o co-responsable.
- c. Un Secretario a cargo de la Secretaría, encargado además de su organización y que llevará el libro de actas.
- d. Un Tesorero encargado de recaudaciones, uso de recursos y control de gastos que llevará las cuentas.
- e. Un Vocal encargado de agricultura, mejoramiento económico y ganadería.
- f. Un Vocal encargado de salud.
- g. Un Vocal encargado de infraestructura.
- h. Las Cabeceras Municipales, Departamentales y la Ciudad Capital podrán estar sujetas al mismo régimen.
- i. Los Comités y Consejos serán totalmente apolíticos.

3.3.2. Responsabilidades del Consejo de Desarrollo Local

- a. Representar a su comunidad en reuniones de trabajo y de otra índole.
- b. Hacer un inventario de los recursos naturales, humanos, materiales y financieros de su comunidad que sirva como base para un diagnóstico de la misma.
- c. Analizar las necesidades y problemas de su comunidad y habitantes, priorizando las mismas.

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100

- d. Hacer un programa de trabajo de acuerdo a esas necesidades y los recursos con que cuentan, detectando faltantes para solicitarlos a nivel municipal, del Fondo Especial de Desarrollo o de otras fuentes.
- e. Ser vínculo de relación y coordinación de trabajo de las entidades públicas y privadas que laboren en la comunidad.
- f. Levantar actas y constancia para identificación de personas que extravían documentos, títulos de propiedad, derechos, herencia, etc.
- g. Velar por las viudas, huérfanos y personas desamparadas en sus comunidades, buscando los medios para ayudarlos.
- h. En caso de emergencia, desastres o situaciones de disturbios o guerra, los Comités y Consejos de Desarrollo Local se constituirán en Comités de Emergencia para resolver las necesidades más inmediatas de la comunidad.
- i. Será responsabilidad de los Consejeros, asistir a todas las sesiones del Consejo, las cuales como mínimo serán dos veces al mes. La falta de asistencia sin excusa previa para más de tres sesiones consecutivas, dará lugar a la expulsión automática del Consejero, quien será sustituido en su cargo por el suplente.
- j. Las sesiones serán programadas de tal forma que permitan a los Delegados de los Consejos de D. Local y Consejos de Desarrollo Local, Central, Municipal y Coordinadora Departamental a asistir a dichas sesiones.
- k. Manejar los fondos o bienes que dicha comunidad pudiera poseer o llegar a tener.
- l. Podrán haber sesiones conjuntas del Consejo de Desarrollo Local Central y de las Comunidades en donde influya o sea centro de servicios.



3.4. Entidad Responsable de la Participación de las Comunidades

Se reajustaría el Ministerio de Desarrollo Urbano-Rural para ampliar sus funciones y que tenga como mínimo las siguientes:

- a. Estímulo al surgimiento de Consejos a nivel local, local central en íntima relación y los Consejos Municipales y con su anuencia.
- b. Calificación y acreditación de los que serán aldeas centrales.
- c. Supervisión y auditoría al uso de los recursos recaudados por los comités o asignado a ellos.
- d. Supervisión del sistema de elecciones de Asamblea General en los Consejos Locales.
- e. Arbitraje de conflictos y ente de apelación.
- f. Elaborar diagnósticos de comunidades e inventarios de recursos.
- g. Diseñar metodología.
- h. Aprobación de reglamentos.
- i. Servir de órgano de referencia, de enlace y de cooperación técnica recíproca.

El Funcionario de más alto nivel de esta entidad podría designar una persona que funja como Director del Fondo y Coordinador del Sistema de Apoyo Presupuestal, Coordinador del Comité Coordinador de Entidades Ejecutoras y tendrá gran influencia en el uso del Fondo del 8% y en el FIS.



IV. CUARTO SISTEMA: SISTEMA SOCIAL-PRODUCTIVO DE CREDITO, FORTALECIMIENTO Y ASISTENCIA TECNICA A PEQUENOS PROYECTOS PRODUCTIVOS, CAMPOS SOLIDARIOS, COOPERATIVAS Y OTRAS ASOCIACIONES EMPRESARIALES

Se ha preparado una propuesta específica sobre este tema, que por su importancia amerita una discusión separada. El IICA estaría en disposición de presentar la propuesta, cuando ASIES lo considera conveniente.

V. QUINTO SISTEMA: COORDINACION Y FORTALECIMIENTO DE PROGRAMAS DE CARACTER UNIVERSAL

Los programas de carácter universal como salud, educación, asistencia, previsión social y otros, deben ampliar su cobertura y promover la participación de la población.

Una política salarial en las condiciones de Guatemala, aunque conveniente, no es suficiente y tendría un impacto limitado en la disminución de la pobreza, si no se mejoran los servicios sociales, lo que hace pensar en un enfoque global e integral.

Se trata de articular las políticas sociales de aplicación general y fortalecer las instituciones que proporcionan servicios de carácter universal, como son los del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Educación Pública, Salud Pública, Seguridad Social, Régimen de Pensiones, Capacitación, Ministerio de Economía (precios mínimos), subsidios generales (transportes y servicios), vivienda de interés social y otros.

En este sistema, podrían incluirse la inversión pública en infraestructura social como hospitales, escuelas, vivienda, así como su fortalecimiento a través de mayor gasto de funcionamiento y más alta efectividad de los programas sociales y la capacitación.

Sobre este sistema, es necesario trabajar en un documento base por parte de especialistas en el tema.



VI. SEXTO SISTEMA: COORDINACION DE PROGRAMAS DE COMPENSACION DIRECTA Y DE SUBSIDIOS Y POLITICAS DIFERENCIADAS

Los programas de carácter compensatorio y de subsidios, deben mejorar la selección de sus beneficiarios y focalizar sus acciones para llegar efectivamente a los más necesitados.

Dentro de las acciones específicas en este sistema, pueden considerarse:

- a. Subsidios selectivos (bono alimenticio, transporte, vivienda, salud, educación, etc.)
- b. Subsidios directos
- c. Desayuno, refacción escolar
- d. Precios de alimentos regulados
- e. Asistencia a grupos específicos (ancianos, viudas, jefes de familia, lisiados, inválidos, guarderías infantiles, suministros escolares, etc.)
- f. Política de distribución de insumos
- g. Becas, pensiones, bienestar social, proyectos específicos para la tercera edad, niños, mujeres y otros

Se considera que deben generarse, políticas diferenciadas para sectores específicos y precisar claramente la población objetivo de una política que enfatize y concentre esfuerzos en los referente a compensadores sociales.

Sobre este tema falta una propuesta específica y antes de hacerla, deberían definirse algunos criterios sobre el tema.

NOTA: Este primer borrador sobre el tema social, fue preparado con el objetivo de intentar presentar una alternativa de enfocar el problema y para permitir una discusión amplia, de la cual puedan surgir ideas adicionales a otras vías de encarar los problemas que sean más acordes con la coyuntura, tipo de conducción gubernamental actual, papel que se quiere dar a las ONGs, uso de los mecanismos en funcionamiento y modelo de sociedad que se pretende para el futuro.



