

T-C4-01
065
C.2

**UNIVERSIDAD PANAMERICANA DE
GUATEMALA**

Facultad de Ciencias de la Comunicación

Departamento de Estudios de Posgrados

Doctorado en Investigación en Ciencias Sociales



TESIS DOCTORAL

**EL PROGRAMA DE DESARROLLO
COMUNITARIO PARA LA PAZ EN GUATEMALA:
Análisis de los ciclos de inversión en los años 1998-2001
en el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango**

Autor: Manuel Antonio Ordóñez Campos

Director: Dr. Oscar Guillermo Peláez Almengor

GUATEMALA, 2003

B. UPANA - I - 2114 C.2 - 2004

**AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD
PANAMERICANA DE GUATEMALA**

RECTOR:

ING. ABEL GIRON

VICE-RECTOR ACADEMICO:

LICDA. ALBA DE GONZALEZ

VICE-RECTOR ADMINISTRATIVO:

LIC. ALFONSO SCHILLING

**AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS
DE LA COMUNICACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSGRADOS**

DECANO:

LIC. ALFRED KALTSCHMITT

DIRECTOR PROGRAMA

DOCTORADO:

PROF. CARLOS INTERIANO

DIRECTOR DE TESIS:

DR. OSCAR PELÁEZ

*El temor de Jehová es el principio de la sabiduría,
Y el conocimiento del Santísimo es la inteligencia.
Proverbios 9.10*

*A mi esposa Ileana.
A mis hijos Pedro y Antonio.*



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

DICTAMEN DE TESIS DOCTORAL

Nombre del Estudiante: MANUEL ANTONIO ORDÓÑEZ CAMPOS

Título de la Tesis: "EL PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ EN GUATEMALA: Análisis de los ciclos de inversión en los años 1998-2001 en el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango".

El Director de la Tesis antes aludida,

Considerando:

Primero: Que ha tenido a la vista el informe de tesis, donde consta que el estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de su campo.

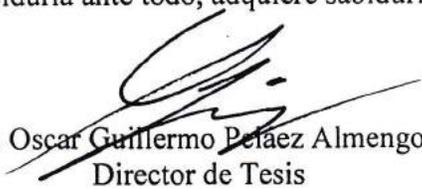
Segundo: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una investigación de doctorado.

Por tanto,

En su calidad de Director de Tesis, emite DICTAMEN FAVORABLE para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 17 de mayo de 2003

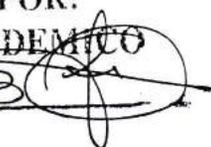
"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Dr. Oscar Guillermo Peñaez Almengor
Director de Tesis

Cc/estudiante
Archivo

cc./Para estudiante

RECIBIDO POR:
CONTROL ACADEMICO

16/8/03 



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

DICTAMEN DE COMITÉ DE TESIS DOCTORAL

Nombre del Estudiante: MANUEL ANTONIO ORDÓÑEZ CAMPOS

Título de la Tesis: "EL PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ EN GUATEMALA: Análisis de los ciclos de inversión en los años 1998-2001 en el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango".

El Comité de Tesis,

Considerando:

Primero: Que ha leído el informe de tesis, donde consta que el estudiante en mención realizó la investigación de rigor, atendiendo a un método y técnicas propias de su campo.

Segundo: Que ha realizado todas las correcciones que le fueron planteadas en su oportunidad.

Tercero: Que dicho trabajo reúne las calidades necesarias de una investigación de doctorado.

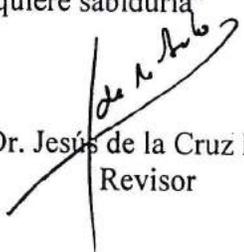
Por tanto,

En su calidad de Comité de Tesis, emite DICTAMEN FAVORABLE para que continúe con los trámites de rigor.

Guatemala, 2 de agosto de 2003

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"


Dr. Oscar Guillermo Peláez Almengor
Director de Tesis


Dr. Jesús de la Cruz Escoto
Revisor

Cc/estudiante
Archivo

cc/estudiante

RECIBIDO POR:
CONTROL ACADEMICO

16/8/03 



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

DICTAMEN DEL DIRECTOR DEL PROGRAMA DE DOCTORADO EN INVESTIGACIÓN SOCIAL

Nombre del Estudiante: MANUEL ANTONIO ORDÓÑEZ CAMPOS

Título de la Tesis: "EL PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ EN GUATEMALA: Análisis de los ciclos de inversión en los años 1998-2001 en el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango".

El Director del Programa de Doctorado en Investigación Doctoral,

Considerando:

Primero: Que ha tenido a la vista los dictámenes del Director de Tesis y Comité de Tesis, respectivamente, en donde hacen constar que el estudiante aludido ha llenado los requisitos académicos de su Tesis Doctoral, cuyo título se hace constar en el informe adjunto.

Por tanto,

Extiende el presente Dictamen que faculta al interesado para que realice los pagos de rigor y demás trámites administrativos previos a fijar la fecha para realizar la Defensa de su Tesis. Nombra como miembros del Tribunal de Graduación a los profesionales siguientes:

Doctor Oscar Guillermo Peláez Almengor (Director)
Doctor Jesús de la Cruz Escoto (Revisor)
Doctora María Teresa Mosquera (Vocal)

Guatemala, 9 de Agosto de 2003

"Sabiduría ante todo, adquiere sabiduría"

Prof. Carlos Interiano
Director Programa de Doctorado

Cc/estudiante
Archivo

cc/estudiante

RECIBIDO POR:
CONTROL ACADEMICO

16/8/03

INDICE GENERAL

Índice de contenidos	i
Índice de tablas	vi
Índice de gráficas	viii
Abreviaturas	ix

PARTE I. INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN	1
1.1 Los escenarios de los proyectos en Guatemala	3
1.2 Las comunidades y la inversión de los proyectos en Guatemala	6
1.3 Características de la población guatemalteca	11
1.4 Objetivos	15
1.4.1 Objetivos generales	15
1.4.2 Objetivos específicos	15
1.5 Hipótesis	16
CAPÍTULO 2. METODOLOGÍA Y FUENTES	17
2.1 Los aspectos metodológicos	17
2.2 Características del área de la investigación	20
2.3 Los instrumentos	21
2.3.1 Las variables	23
2.3.2 Los indicadores	23
2.3.3 La medición de los indicadores	23
2.4 El análisis estadístico	24
2.5 Los sujetos	24
2.6 Fuentes de información	25
2.6.1 Fuentes primarias	25
2.6.2 Fuentes secundarias	25

PARTE II. MARCO TEÓRICO

CAPÍTULO 3. LOS MODELOS DE DESARROLLO CONTEMPORÁNEO	26
3.1 El modelo Neoliberal	26
3.2 El modelo Neoestructuralista	31
3.3 EL DESARROLLO HUMANO: PNUD	35
3.4 El desarrollo alternativo	37
3.5 REFLEXIONES FINALES: Los Acuerdos de Paz y los modelos de desarrollo contemporáneo	38

CAPÍTULO 4. EL PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ 41

4.1	Antecedentes	41
4.2	La confrontación armada	43
4.3	La herencia del enfrentamiento armado en las comunidades	46
4.4	La desarticulación de la organización comunitaria en Guatemala	50
4.5	REFLEXIONES FINALES: Causas que dieron origen al Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en Guatemala	52

CAPITULO 5. DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA 55

5.1	La estructura institucional	56
5.2	La dimensión del proyecto en las comunidades	62
5.3	La focalización del proyecto en Guatemala	63
5.4	Los principios metodológicos de la participación comunitaria	65
5.5	El trabajo preparatorio de campo	66
5.6	El análisis de necesidades a nivel microregional	67
5.7	La planificación preliminar	68
5.8	REFLEXIONES FINALES: La descripción del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en Guatemala	69

CAPITULO 6. PRINCIPALES INDICADORES DE EVALUACIÓN SOCIAL 72

6.1	La cobertura	72
6.2	El coeficiente de utilización	77
6.3	La productividad	78
6.4	La eficacia	80
6.5	La eficiencia	83
6.6	REFLEXIONES FINALES: Los beneficiarios en las comunidades	85
6.7	Futuro de la medición y la evaluación social de los proyectos	87

PARTE III. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA EN GUATEMALA

CAPÍTULO 7. EL MODELO DE EJECUCIÓN EN GUATEMALA 88

7.1	La operacionalización del programa en Guatemala	88
7.2	La estructura institucional	94
7.3	El arreglo financiero	99
7.4	Las adquisiciones	103
7.5	Los límites operacionales	111
7.6	La ejecución del programa en Guatemala	112
7.7	Plazos de compromisos	117
7.8	Mantenimiento y sostenibilidad de las inversiones	117

7.9	Seguimiento y supervisión	118
7.10	Auditoría y fiscalización	123
7.11	Plan de financiamiento	124
7.12	REFLEXIONES FINALES: El modelo de ejecución del Programa de Desarrollo Comunitario en Guatemala	125
CAPÍTULO 8.	METODOLOGÍA DEL PROGRAMA DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ EN GUATEMALA	127
8.1	La guía metodológica de DECOPAZ	127
8.2	Análisis a la guía metodológica de DECOPAZ	129
8.3	Los beneficios de la utilización la guía metodológica de DECOPAZ	136
8.4	REFLEXIONES FINALES: La metodología del Programa de Desarrollo Comunitario en Guatemala	137
CAPÍTULO 9.	CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IXCOY HUEHUETENANGO	138
9.1	Ubicación y colindancias	138
9.2	Datos climáticos	139
9.3	Datos históricos	141
9.4	Los servicios	145
9.5	Los aspectos demográficos	146
9.6	La organización y participación social	152
9.7	La salud	156
9.8	Saneamiento	156
9.9	La vivienda	158
9.10	La educación	158
9.11	La estructura productiva	160
9.12	Los recursos naturales y medio ambiente	166
9.13	REFLEXIONES FINALES: El diagnóstico del Municipio de San Juan Ixcoy realidad u utopía	174

PARTE IV. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

CAPÍTULO 10.	ANÁLISIS COMPARATIVO DE APOYO AL REPOBLAMIENTO Y DESARROLLO DE ZONAS DE EMERGENCIA ENTRE PERÚ Y GUATEMALA	176
10.1	Principales demandas de la población y los retos de la reparación, reconciliación y la construcción de una cultura de paz en Perú y Guatemala	177
10.2	Plan Nacional de reparación de secuelas de la población de la población afectada por la violencia política en Perú	183
10.3	Propuesta de un Plan Nacional a desarrollarse en la población afectada por la violencia política en el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango Guatemala	195

10.4	Análisis del Reglamento de organización y funciones del Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de zonas de emergencia en Perú y Guatemala	198
10.5	Análisis de la situación actual de la violencia política en Perú y Guatemala	200
10.6	Comparación de los ámbitos de acción en Perú y el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala	204
10.7	Comparación del Programa de Apoyo al Repoblamiento y desarrollo de la zonas de emergencia en Perú y el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala	211
10.8	REFLEXIONES FINALES: Propuesta de reparación para el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango y Guatemala	225

CAPÍTULO 11. LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS EN GUATEMALA 227

11.1	ANÁLISIS DE INDICADORES: Las ecuaciones para su interpretación	228
11.1.1	Cobertura	231
11.1.2	Utilización	231
11.1.3	Eficacia	232
11.1.4	Eficiencia	233
11.2	ANÁLISIS DE INDICADORES: Los resultados Microregionales y Municipales obtenidos de inversión durante tres ciclos en el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango	234
11.2.1	Cobertura	234
11.2.2	Utilización	236
11.2.3	Eficacia	237
11.2.4	Eficiencia	240
11.3	Resumen del análisis de indicadores	241
11.4	ANÁLISIS COMPARATIVO: Comunal, microregional y Municipal	242
11.4.1	Cobertura	242
11.4.2	Utilización	245
11.4.3	Eficacia	248
11.4.4	Eficiencia	251
11.5	REFLEXIONES FINALES: Los contrastes entre los indicadores y la propuesta de análisis para el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango	254

CAPÍTULO 12. CONCLUSIONES 255

12.1	Conclusiones generales	255
12.2	Conclusiones específicas	258

PARTE V. ANEXOS Y BIBLIOGRAFÍA

ANEXO I.	REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL PROGRAMA DE APOYO AL REPOBLAMIENTO Y DESARROLLO DE ZONAS DE EMERGENCIA	261
ANEXO II.	MAPA BASE DEL DEPARTAMENTO DE HUEHUETENANGO	272
ANEXO III	ZONA DE INTERVENCIÓN DEL PLAN DE PILOTO DE REPARACIÓN EN PERÚ	273
ANEXO IV	PLAN DE INVERSIÓN MICROREGION DOS	274
ANEXO V	PLAN DE INVERSIÓN MICROREGION CUATRO	275
ANEXO VI	PLAN DE INVERSIÓN MICROREGION CINCO	276
ANEXO VII	PLAN DE INVERSIÓN MICROREGION SEIS	277
	BIBLIOGRAFÍA	278

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 4.1	La pobreza en Guatemala.	42
TABLA 4.2	Distribución de la población.	44
TABLA 6.1	Relación entre lo programado y lo logrado por un proyecto.	86
TABLA 7.1	Limites operacionales	111
TABLA 7.2	Cronograma de inversiones.	113
TABLA 7.3	Costos US\$ miles	125
TABLA 8.1	Guía Metodológica de DECOPAZ de Promoción	129
TABLA 8.2	Guía Metodológica de DECOPAZ de Microregionalización	130
TABLA 8.3	Guía Metodológica de DECOPAZ de Planeación	132
TABLA 8.4	Guía Metodológica de DECOPAZ de Ejecución	135
TABLA 9.1	Población etérea del municipio de San Juan Ixcoy	149
TABLA 9.2	Población por microregión .	150
TABLA 9.3	Instituciones gubernamentales y no gubernamentales.	154
TABLA 9.4	Distribución de estudiantes en los diferentes niveles de educación.	159
TABLA 9.5	Producción agrícola.	161
TABLA 9.6	Producción pecuaria.	162
TABLA 9.7	Microempresas en el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango.	163
TABLA 10.1	Secuelas principales por ejes temáticos. Perú.	203
TABLA 10.2	Población objetivo	205
TABLA 10.3	Programa ciudadanía y gestión local	206
TABLA 10.4	Programa salud mental y comunitaria	207
TABLA 10.5	Programa etnicidad y equidad de género	209
TABLA 10.6	Programa rehabilitación económico productivo	210
TABLA 10.7	Programa de ayuda humanitaria	211
TABLA 10.8	PIM en relación al PIA, 2,002	212
TABLA 10.9	PIA, PIM y calendario y gasto al segundo trimestre del 2,002. Nuevos Soles	213
TABLA 10.10	Actividades y proyectos PAR año 2002	215
TABLA 10.11	Aporte de las metas a las actividades y proyectos.	216
TABLA 10.12	Matriz de importancia de las actividades y proyectos en los programas.	218
TABLA 10.13	Objetivo estratégico.	219
TABLA 10.14	Aporte por objetivo.	220
TABLA 10.15	Avance de metas.	220
TABLA 10.16	PIA, PIM y calendario y gasto trimestral de PAR. 2,002, Nuevos Soles.	222
TABLA 10.17	Indicador de avance financiero.	223
TABLA 11.1	Componente de proyectos productivos de inversión, San Juan Ixcoy Huehuetenango.	228
TABLA 11.2	Cobertura microregional por ciclo y por los tres ciclos.	235
TABLA 11.3	Cobertura municipal por ciclo y por los tres ciclos.	235

TABLA 11.4	Utilización microregional por ciclo y por los tres ciclos	236
TABLA 11.5	Utilización municipal por ciclo y por los tres ciclos.	237
TABLA 11.6	Eficacia microregional por ciclo y por los tres ciclos.	238
TABLA 11.7	Eficacia municipal por ciclo y por los tres ciclos	239
TABLA 11.8	Eficiencia microregional por ciclo y por los tres ciclos.	240
TABLA 11.9	Eficiencia municipal por ciclo y por los tres ciclos	241
TABLA 11.10	Indicadores de cobertura, utilización y eficiencia a nivel municipal	241
TABLA 11.11	Análisis de cobertura comunal. Microregional y municipal	242
TABLA 11.12	Análisis de utilización comunal. Microregional y municipal	245
TABLA 11.13	Análisis de eficacia comunal. Microregional y municipal	248
TABLA 11.14	Análisis de eficiencia comunal. Microregional y municipal	251

ÍNDICE DE GRÁFICAS

GRÁFICA 1	Cobertura y extensión de uso	76
GRÁFICA 2	Distribución de población por microregión.	151
GRÁFICA 3	Porcentaje de población alfabeto y no alfabeto	160

ABREVIATURAS

A	Eficacia
ACODIHUE	Asociación de Cooperación al Desarrollo Integral de Huehuetenango
AID	Agencia Internacional de Desarrollo.
AJ	Adolescentes y Jóvenes
B	Eficiencia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
BIRF	Banco de Integración, Reconstrucción y Fomento.
BM	Banco Mundial.
C.A.	Centro América
CCOIN	Comité de Coordinación Interinstitucional
CECI	Centro Canadiense de Estudios y Cooperación Internacional
CEPAL	Comisión Económica Para América Latina
CIPEC	Comité Ejecutivo de la Confederación de Países Exportadores de Cobre.
CONALFA	Comité Nacional de Alfabetización.
CONAP	Comisión Nacional de Áreas Protegidas
C_p	Costo Programado
C_r	Costo Real
DDHH	Derechos Humanos
DECOPAZ	Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz
EPP	Entidad de Primer Piso
EPP'S	Entidades de Primer Piso
ERM	Entidad Representativa de la Microregión
ERM'S	Entidades Representativas de las Microregiones.
FIS	Fondo de Inversión Social.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
FOE	Fondo de Operaciones Especiales
FONAPAZ	Fondo Nacional Para la Paz
INAB	Instituto Nacional de Bosques
L	Unidades de Metas Logradas
L.A.	Latinoamérica ó América Latina
M	Unidades de metas programadas
MAGA	Ministerio de Agricultura y Ganadería.
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
MIMDES	Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social.
MINEDUC	Ministerio de Educación
MOF	Manual de organización y Funciones.
MR	Microregión
MSPAS	Ministerio de Salud pública y Asistencia Social.
NAJ	Niños, Adolescentes y Jóvenes.
OE	Objetivo Especifico
OEA	Organización de Estados Americanos.
OG'S	Organizaciones gubernamentales.
ONG'S	Organizaciones no gubernamentales.

PAP	Presupuesto Analítico del Personal
PAR	Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia
PIA	Presupuesto Institucional de Apertura.
PIB	Producto Interno Bruto
PIM	Presupuesto Institucional Modificado
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo.
POA	Plan Operativo Anual
POI	Plan Operativo Institucional
Pr	Productividad
PR	Prestaciones Realizadas
PROCUH	Programa de Desarrollo de la Sierra de los Cuchumatanes
PRODERE	Programa de Desarrollo para Refugiados, Desplazados y repatriados en Centroamerica.
PROMUDEH	Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano
Q	Quetzal
Re	Rendimiento
T_p	Tiempo Planeado para alcanzar la meta total
T_r	Tiempo Real para llegar al logro obtenido
TSE	Tribunal Supremo Electoral
U	Coefficiente de Utilización
UNOPS	Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas
URD	Unidad (es) de Recursos Disponibles
URU	Unidad de Recursos Utilizadas.
US\$	Dólar
UT	Unidad de Tiempo

PARTE I. INTRODUCCIÓN

❖ **INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN**

❖ **METODOLOGÍA Y FUENTES**

INTRODUCCIÓN A LA INVESTIGACIÓN

La investigación se centró en el análisis de las causas y los efectos que el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, obtuvo en los cuatro años de ejecución, se hizo un análisis de los componentes de inversión social y productivo, tomando como base los ciclos de inversión; se estableció como estudio de caso el municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala, Centro América, realizándose una delimitación temporal comprendida del año 1998 al año 2,001, se empleo indicadores de cobertura, utilización, eficiencia y eficacia con el objetivo de analizar su impacto.

La tesis fundamental de esta investigación fue demostrar que el programa que se desarrolló no cumplió con las metas establecidas en el tiempo programado. La estructura del argumento se dividió en cinco partes, siendo la primera el capítulo uno, que consiste en la Introducción a la Investigación, capítulo dos que consiste en Metodologías y Fuentes, se realizó una descripción de las características del área, diseño de investigación, se expuso que es una investigación no experimental, descriptiva, utilizándose el método funcional estructuralista, empleándose técnicas, como análisis de documentos, observación, entrevistas a informantes claves y grupos focales.

La parte dos enfoca el Marco Teórico de la Investigación, iniciando con el capítulo tres que hace referencia a los Métodos de desarrollo contemporáneo, tomando

como ejemplo el Neoliberal, Neoestructuralista, Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el de Desarrollo Alternativo, estos modelos fueron seleccionados con el objetivo de relacionarlos con el Programa.

En el capítulo cuatro describe las causas que dieron origen a la ejecución del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, haciendo énfasis en la confrontación armada que sufrió el país.

El capítulo cinco está enfocado a una descripción del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz.

En el capítulo seis se realizó una descripción teórica de los indicadores de evaluación social. La parte tres en el capítulo siete se realizó un análisis de la ejecución del Programa en Guatemala, haciendo énfasis en el modelo de ejecución en el país. En el capítulo ocho se expuso la metodología del Programa de desarrollo comunitario para la paz en Guatemala; el capítulo nueve describe las características del municipio de San Juan Ixcoy, Huehutenango, Guatemala.

La parte cuatro se expusieron los resultados, iniciando con el capítulo diez hace un análisis comparativo del Programa de apoyo al repoblamiento y desarrollo de zonas de emergencia entre Perú y Guatemala.

En el capítulo once trata sobre los proyectos productivos en Guatemala, haciendo hincapié en el análisis de indicadores. El capítulo doce presenta las conclusiones y por último la parte cinco que consiste en Bibliografía y anexos.

1.1 LOS ESCENARIOS DE LOS PROYECTOS EN GUATEMALA

En relación a los antecedentes del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, y pionero a nivel centroamericano, fue el Programa de Desarrollo para Refugiados y Repatriados en Centroamérica¹ – Guatemala (CAM/89/026), que inició en el año 1990. Con una duración de 6 años y un monto de inversión de US\$ 26,654,557, siendo la aportación de la siguiente manera: Gobierno de Italia US\$ 22,900,619; PNUD: US\$ 609,496; Gobierno de Guatemala: US\$ 3,144,442.00, la agencia principal fue el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y la agencia ejecutora fue la Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS); PNUD/OSP y las agencias asociadas fue el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Siendo contraparte nacional el Ministerio de Desarrollo, (MINDES) y la Secretaria General de Planificación Económica, (SEGEPLAN).

La contraparte local fueron las municipalidades de Chajul, Cotzal, Ixcán y Nebaj; Comités comunales; Casas de la Cultura; Cooperativas; ONGs locales; Agencias de Desarrollo Económico Local.

¹ Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas; " Programa de desarrollo para refugiados, desplazados y repatriados en Centroamérica – Guatemala (CAM/89/026)"; 2000: http://www.unops.org.gt/unops_prodere.htm (2 enero 2001).

El área geográfica de intervención fue Triángulo Ixil, Ixcán, mixto; Acciones de nivel nacional, departamento del Quiché, siendo los beneficiarios aproximadamente 200,000 personas.

Sus antecedentes fueron la Cumbre de Esquipulas II y proceso de Paz: El objetivo general fue facilitar el desarrollo local de las áreas de Centroamérica más afectada por los enfrentamientos armados y los procesos de desarraigo. Facilitar la inserción y/o reasentamiento de las poblaciones desarraigadas a causa de la violencia.

En Huehuetenango antes de la ejecución del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, estuvo el Programa Fortalecimiento de la Institucionalidad Local, Derechos Humanos y Género (FIDHEG)², identificándose, como el Proyecto GUA/96/08. Iniciándose en el mes de agosto del año 1996, con un tiempo de duración de 33 meses y con un financiamiento de US\$ 1, 277,747 con las contribuciones siguientes: Gobierno de Holanda US\$ 1, 247,747; PNUD US\$ 30,000, siendo la agencia principal el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la agencia ejecutora la Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS), la contraparte nacional fue el Fondo Nacional para la Paz.

La contraparte local fueron los Consejos de Desarrollo Departamental, Consejos de Desarrollo Municipal, Corporaciones Municipales, Asociaciones Microregionales y Organizaciones de la Sociedad Civil.

² Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas; "Fortalecimiento de la institucionalidad local, derechos humanos y género en Huehuetenango; (GUA/96/08)"2000; http://www.unops.org.gt/unops_fidheg.htm (3 de enero 2001).

El área geográfica de intervención fueron 9 municipios del departamento de Huehuetenango, siendo Jacaltenango, Concepción Huista, San Juan Ixcoy, Todos Santos Cuchumatán, San Pedro Soloma, Chiantla, Santa Eulalia, La Libertad y Cuilco.

En relación a los antecedentes, se considera que el territorio de acción se caracterizó por la débil difusión de los acuerdos de Paz, la escasa participación de la mujer y de la comunidad en general en la toma de decisión en cuanto a su desarrollo, la poca capacidad de identificar, priorizar y formular programas, proyectos y agendas de desarrollo, el débil funcionamiento de los consejos de desarrollo, a los niveles municipal y departamental y por último la carencia en el departamento de modalidad de asesoría legal para la población de escasos recursos.

El objetivo general del proyecto fue apoyar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, facilitando la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones, fortaleciendo la Institucionalidad local, promoviendo la protección de los derechos humanos y la inclusión de la perspectiva de género en sus iniciativas.

Y se logró incrementar la participación ciudadana por medio de conformación de las microregionales y su integración a los Consejos Municipales de Desarrollo.

Se promovieron espacios de planeación participativa a nivel municipal, fortaleciendo la integración de los Consejos Municipales de Desarrollo y sus unidades Técnicas.

Se impulsó a nivel municipal la realización de Agenda de desarrollo. Se amplió la participación en el seno de los Consejos de Desarrollo a sectores históricamente excluidos (mujeres indígenas). Se contribuyó a la formulación de un proyecto de apoyo a la descentralización para el departamento de Huehuetenango. Se fortaleció el acceso a la

justicia por medio de la creación de un Bufete Popular y se sistematizó la experiencia del proyecto para promover su replicabilidad.

1.2 LAS COMUNIDADES Y LA INVERSIÓN DE LOS PROYECTOS EN GUATEMALA

A continuación se hace una descripción de los Programas de la Unión Europea y la modalidad del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, implementado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

La cooperación de la Unión Europea con Guatemala comenzó a ser relativamente importante en el año de 1986, coincidiendo con la elección del Presidente Vinicio Cerezo y la restauración de un régimen democrático en el país con el inicio de las negociaciones de paz con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). En aquel año, la cooperación europea alcanzaba los 15 millones de ecus, lo que suponía un enorme salto, ya que en el período anterior (1976-1985) sólo se habían financiado pequeños proyectos de ONG por valor de 1.18 millones.³

En los años siguientes esta cooperación se mantuvo con pequeñas altibajos, debidos, curiosamente, al desvío de recursos de la UE hacia el proceso de paz en Nicaragua y a la lentitud de las conversaciones de paz en Guatemala. En cualquier caso en los años 1988 y 1989 se iniciaron proyectos destinados a favorecer el retorno de los refugiados y desplazados, y en 1990 se pusieron en práctica acciones de defensa de los derechos humanos y medidas para favorecer la consolidación del sistema democrático.

³ Dominic Wyatt y Dominique Saillard, *Guerra y Desarrollo: La reconstrucción post-conflicto*, (Bilbao, España: Berekintza, S.L., 2000), p. 76

Pero, no fue hasta 1993 cuando la Comisión Europea su atención y apoyo al proceso de paz, y de esto es reflejo la cooperación, que se duplicó al pasar a 34.52 millones de ecus, y que apoyó tanto proyectos de desarrollo rural integral como de intervenciones a favor de refugiados y desplazados. En aquel año, los procesos de paz en Nicaragua y el Salvador habían concluido, la experiencia de esos procesos hizo ver a la CE la importancia de un apoyo sostenido y no ocasional de la comunidad internacional, y en el caso de Guatemala, la fragilidad del proceso de paz se hizo evidente con el intento de autgolpe de Estado del Presidente Serrano aquel mismo año.

En 1994 el aumento se consolidó, llegando a los 56.23 millones de ecus⁴ e iniciando acciones específicas de rehabilitación para financiar proyectos de la Comisión Presidencial para la atención a poblaciones repatriadas (CEAR) y de la Secretaría de Planificación (SEGEPLAN). A ello se sumó una mayor actividad de apoyo político por parte de la CE, coincidiendo con el nombramiento de León Carpio como Procurador de derechos humanos.

En los años 1995 y 1996, año de la firma de los Acuerdos de Paz, la cooperación europea continuó en la misma línea, pero adecuándose a nuevos problemas, como la necesidad de reasentar a poblaciones desplazadas por el conflicto. Así, la CE contribuyó a la compra de fincas para el asentamiento de exrefugiados/as y la realización en ellas de actividades productivas y de reactivación económica. El enfoque de estas acciones, financiadas por la CE, consistía en salir de una lógica de emergencia e iniciar una acción de auténtica rehabilitación orientada al desarrollo. En estas acciones, la CE ha usado diversos instrumentos, que van desde el apoyo por parte de ECHO (Oficina humanitaria de la UE)

⁴ Ibid., p.77

a proyectos de ONG, hasta la puesta en marcha de proyectos de desarrollo rural integral (DRI o proyectos ALA).

Entre los años 1986 y 1997 la cooperación europea con Guatemala sumó 270 millones de ecus⁵, de los cuales aproximadamente la mitad han servido para apoyo a áreas y sectores relevantes, posteriormente incluidos en el Plan de Paz. Al final de este periodo la CE realizó una Evaluación Global de la Ayuda Comunitaria a Guatemala, en la que se plantean algunas autocríticas y se proponen vías de revisión y rectificación. Por ejemplo, se estima que no se ha prestado suficiente atención a los “factores que podrían desencadenar procesos de desarrollo social y económicos autosostenidos” y se propone dar una mayor coherencia a las acciones de la Comunidad, definiendo sectores estratégicos para consolidar las condiciones de desarrollo económico en una sociedad democrática. Muchas de estas recomendaciones se incluirán en la Declaración Conjunta relativa a la puesta en práctica de la contribución de la Comunidad Europea al proceso de paz en Guatemala.

Luego de la firma del Acuerdo de Paz firme y duradera en Guatemala el 29 de diciembre de 1996, la UE aceleró las conversaciones con el gobierno Guatemalteco de cara a definir y concretar el apoyo de la UE al proceso de paz y el modo de contribuir de forma más efectiva al mismo. Conjunta en julio de 1997 entre el Ministerio de Asuntos Exteriores de Guatemala, Eduardo Stein, y el Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín.

La Declaración Conjunta que define las orientaciones de la cooperación UE/Guatemala para el período 1997-2000 recoge el espíritu de la Declaración Solemne de Florencia,

⁵ Ibid., p. 78

relativa a la renovación del proceso de San José, que prevé la necesidad de programación plurianuales que permitan una mejor asignación de recursos a los distintos ejes y sectores de cooperación. Además, la UE hace suyas las recomendaciones del llamado Grupo Consultivo de Bruselas, en el que están representados otros organismos donantes, en el sentido de acompañar y solidarizarse con el pueblo de Guatemala en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Puede considerarse, por tanto, que en el caso del proceso de paz en Guatemala la UE se plantea el apoyo con mayor coherencia y rigor que en casos anteriores, tratando de movilizar tanto recursos y apoyo técnico como de ser más activa en la esfera política y en el seguimiento de los Acuerdos. Guatemala es, tal vez, el primer caso para la UE de un intento de enfoque global y coherente de acciones de apoyo a un proceso de rehabilitación post-conflicto.

Desde su inicio, la Declaración conjunta expresa su compromiso de apoyo al Acuerdo de Paz firme y duradera y a los acuerdos parciales en él integrados: Derechos Humanos, Poblaciones Desarraigadas, Esclarecimiento Histórico, Pueblos Indígenas, Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Poder Civil y Función del Ejército, Reformas Constitucionales, Cese al fuego, Incorporación de la URNG y Cronograma, que constituyen, se dice, una agenda global orientada a superar las causas del enfrentamiento y sentar las bases de un nuevo desarrollo. El acuerdo de Paz se concreta en un Plan de Paz con cuatro ejes:

Reinserción y desmovilización de poblaciones desarraigadas, URNG y Ejército.

Desarrollo humano integral: lucha contra la pobreza, fortalecimiento de políticas sociales, infraestructuras.

Desarrollo productivo sostenible: capacitación profesional, desarrollo agropecuario, forestal, pesquero y ambiental, exportaciones.

Fortalecimiento y modernización del estado democrático: reforma de la Administración de Justicia, constitución de la Policía Nacional Civil, fortalecimiento municipal, modernización del organismo ejecutivo.

El programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, (968/OC-GU y 984/SF-GU)⁶ con un costo total de US\$ 55.6 millones distribuidos en la siguiente forma BID US\$ 50.0 millones; Local US\$ 5.6 millones, aprobado el 13 de noviembre de 1996. El objetivo del programa fue la recapitalización física, humana y social de las áreas afectadas severamente por el conflicto armado en el país. El programa se basa en un proceso comunitario de planificación participativa, en el cual las comunidades definen sus proyectos prioritarios y ejecutan los proyectos o contratan los servicios correspondientes. El Programa comprende los tres elementos siguientes:

a) Delegación efectiva a los beneficiarios a nivel local del poder de decisión sobre la selección, ejecución y financiamiento de inversiones; b) un proceso de capacitación intensivo en el ejercicio efectivo de gestión de proyectos; c) la incorporación del proceso de planificación participativa para fomentar una cultura de paz.

El Programa delega en las comunidades la preidentificación, selección, planificación y ejecución de los proyectos considerados como prioritarios a nivel local. Para lograrlo, el programa se basa en lo siguiente: a) un arreglo institucional participativo,

⁶ Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas; "Programa de desarrollo comunitario para la paz; (968/OC-GU Y 984/SF-GU)" 2000; http://www.unops.org.gt/unops_decopaz.htm (2 de enero 2002).

eficiente y transparente para la asignación de recursos del gobierno a las comunidades; b) la conformación de un equipo técnico que apoya a las comunidades para que identifiquen consensualmente sus propias prioridades, definan las inversiones correspondientes y las ejecuten; y c) el uso de una metodología que permita trabajar sistemáticamente en forma participativa y que favorezca el desarrollo de las capacidades locales que le darán soporte al proceso de desarrollo a nivel local.

Con recursos del programa se financiaron: a) los costos para cubrir su administración, incluyendo la Junta Directiva, la Secretaría Ejecutiva y la Unidad Técnica; b) capacitación y servicio técnicos a las comunidades; c) la preinversión y ejecución de proyectos de inversión en capital humano y físico; d) proyectos productivos a través de créditos concedidos, que se complementarán con recursos de asistencia técnica; y e) los costos de administración y vigilancia. El programa financió obras de construcción, la mayoría de las cuales eran pequeñas. Entre los ejemplos de dichos proyectos figuran construcción de escuelas, reparación de clínicas de salud, programas de construcción o reparación de instalaciones de agua y saneamiento y construcción de instalaciones comunitarias y áreas de recreación.

1.3 CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN GUATEMALTECA

Contexto socioeconómico, político y demográfico antes del inicio del

Programa:

La República de Guatemala tiene una extensión de 108,889 km² y limita al norte y noroeste con México, al este con Honduras y El Salvador, al noreste con Belice y al sur con el Océano Pacífico. Está dividida política y administrativamente en 330 municipios,

distribuidos en 22 departamentos y estos a su vez en 8 regiones. La población se estimó en 1995 en 9,98 millones de habitantes. El crecimiento demográfico anual es de 2,8%. Un 65% de la población vive en zonas rurales en las que 80% de los núcleos habitados tienen menos de 500 habitantes.

Durante la presente década Guatemala ha recuperado lentamente el ritmo de crecimiento económico. Entre 1990 y 1996 el crecimiento del producto interno bruto (PIB), ajustado respecto de la inflación, ha sido de entre 3% y 5%, mientras que el PIB per cápita creció entre 0,1% y 1,9%. En 1994, el producto nacional bruto (PNB) fue de US\$ 1.190 por habitante.⁷

El desempleo total se ha mantenido en torno a 37%. El desempleo abierto, que fue de 6,5% en 1990, disminuyó a 2,5% en 1993 y subió a 5% en 1996. La inflación experimentó una reducción sensible en el período 1990–1996, en el que la variación anual del índice de precios al consumidor pasó de cerca de 60% a oscilar entre 8% y 14%.

La política fiscal mantuvo el control sobre el déficit del sector público, que en 1990 fue 4% del PIB y en 1996 solo 1,2%. Esta reducción se debió más a la austeridad en el gasto que al crecimiento de la recaudación tributaria, a pesar de las reformas en este terreno que incluyeron el incremento del impuesto sobre valor añadido de 7% a 10%. Los indicadores macroeconómicos favorables no se tradujeron sin embargo en la reducción de la pobreza, en la que viven tres de cada cuatro guatemaltecos.

⁷ Organización Panamericana de la Salud, "Resumen del Análisis de Situación y Tendencias de Salud" 1998, <http://www.ops.org.com/resumen> (6 de agosto de 2002).

Según datos de 1989, la proporción de población que vive en condiciones de pobreza fue de 75% a nivel nacional, con 58 % de extrema pobreza. Tanto la pobreza como la extrema pobreza son más frecuentes en las zonas rurales y en la población indígena, de la que 93% vivía en 1989 en condiciones de pobreza y 91% en extrema pobreza. En la población no indígena las proporciones correspondientes eran solo 66% y 45%.

En 1994 la tasa de alfabetización fue de 71% en hombres y de 57% en mujeres, con una tasa general a nivel nacional de 64%. La tasa bruta de matrícula primaria fue de 79% en 1991, 83% en 1992 y 85% en 1995. Las regiones norte, noroccidental y suroccidental tienen un desarrollo relativo menor que el resto del país. En esas regiones viven casi la mitad de los habitantes, especialmente indígenas. En la capital del país vive 22% de la población.

La tasa de natalidad fue de 37,3 por 1.000 habitantes en 1995 y la tasa global de fecundidad 5,1 hijos por mujer (6,2 en las zonas rurales y 3,8 en las urbanas). La tasa de fecundidad de la población indígena se ha mantenido estable entre 1986 y 1995, mientras que en el grupo no indígena se observó una disminución de 5,0 hijos por mujer en 1987 a 4,3 en 1995. En 1994 el subregistro de la natalidad se estimó en 3%. La esperanza de vida al nacer que en 1992 era de 62,4 años para los varones y 67,3 años para las mujeres, en 1995 fue de 64,7 para los varones, 69,8 para las mujeres y 67,1 para el conjunto de la población. En 1995 las mujeres representaban 49,5% de la población y las mujeres en edad fértil, 22%. La población guatemalteca es muy joven: 45 % son menores de 15 años y solo 3% son mayores de 60.

Los indígenas representan 43% de la población del país y están distribuidos en más de 21 grupos lingüísticos. Al grupo lingüístico quiché pertenece 29% de la población indígena, 25% pertenece al kakchiquel, 14% al kekchí, 4% al mam, 24% al pocomchi, pocomam y tzutuhil, y 4% hablan otras lenguas. Cerca de 32% de la población indígena habla únicamente alguna lengua maya.

Desde 1987, época en la que comenzó el proceso de repatriación de manera individual y voluntaria, se intensificó el regreso de poblaciones guatemaltecas establecidas durante años en países vecinos, principalmente México. Se estima que entre 1993 y 1995 retornaron unas 20.000 personas y en 1996, con motivo de la firma de los Acuerdos de Paz, el retorno se hizo más fluido. Los que regresan en general se establecen en zonas selváticas, inaccesibles, sin servicios básicos y en muy precarias condiciones de vida.

Mortalidad

En 1995 la tasa bruta de mortalidad fue de 7,4 por 1.000 habitantes. En el período 1985–1995 la mortalidad infantil fue de 51,0 por 1.000 nacidos vivos (mortalidad neonatal, 26 por 1.000; mortalidad posneonatal, 25,0 por 1.000). En 1994 se registraron 65.535 defunciones, lo que supone una tasa bruta de mortalidad de 6,8 por 1.000 habitantes. Del total de defunciones, 27,3% correspondieron a menores de 1 año; 3,9% al grupo de 1 a 4 años; 2,7% al de 5 a 14; 21,8% al de 15 a 59; y 36%, al de 60 años o más.

Del total de defunciones registradas en 1994, 58 % ocurrieron en hombres y 42% en mujeres; 24% se produjeron en hospitales, 66% en domicilios, 8% en la vía pública y 2 % en sanatorios. Las causas principales de muerte fueron la neumonía y la influenza

(16,5%), las afecciones originadas en el período perinatal (13,8%), las enfermedades infecciosas intestinales (8,9%) y las deficiencias de la nutrición (5,7%). Las enfermedades infecciosas, las carenciales y las afecciones relacionadas con el embarazo y el parto explican aproximadamente 45% de las defunciones.

En 1994, 57% de las defunciones fueron notificadas o registradas por médicos, 28% por otro personal de salud y 10% por personal ajeno al sector salud. Se desconoce quién certificó 4,5% de las muertes. Se estima que en 1993 hubo un subregistro de mortalidad de 2,8%.

1.4 OBJETIVOS

1.4.1 OBJETIVOS GENERALES

Analizar las diferentes fases de ejecución del Programa Desarrollo Comunitario para la Paz sus ciclos de inversión, metodología y aplicación de indicadores de evaluación social, utilizando como estudio de caso el municipio de San Juan Ixcoy, Huehutenango, Guatemala. Centroamérica.

1.4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar los ciclos de inversión del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz.
- Medir el impacto en la ejecución del Programa utilizando indicadores de cobertura, eficiencia, eficacia y utilización.

- Realizar un diagnóstico del municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala.
- Comparar el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz con Programas de otro país.

1.5 HIPÓTESIS

- La ejecución del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, tomando como estudio de caso el municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala, fue deficiente e ineficaz y con baja cobertura.
- El Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, implementado por el Banco Interamericano de Desarrollo, está dentro del modelo de Rehabilitación, que se encuentra entre la etapa de Emergencia y Desarrollo, diferente a los establecidos por la Unión Europea que son de desarrollo Integral.
- Las características del Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia ejecutado en Perú, son similares con el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz realizado en la parte de Huehuetenango, Guatemala, Centroamérica.
- Algunos de los problemas más graves surgen de los conflictos o, en el mejor de los casos, de los procesos o intentos de reconstrucción, sino del choque entre la tendencia global del mercado internacional y la reconstrucción post-belica.

METODOLOGÍA Y FUENTES

2.1 LOS ASPECTOS METODOLÓGICOS

Con relación a los aspectos metodológicos la investigación que se realizó es no experimental; ya que se obtuvo sin manipular las variables del fenómeno de estudio, se basa en variables que ya ocurrieron o se dieron en la realidad sin la intervención directa del investigador. Lo que se hizo en esta investigación es observar fenómenos, tal y como se dieron en el contexto natural que después fueron analizados.

En este estudio no se construyó ninguna situación, sino que se observaron situaciones ya existentes, no provocadas intencionalmente por el investigador. En esta investigación, las variables independientes ya han ocurrido y no pueden ser manipuladas, porque no se tuvo control directo de dichas variables. No se pudo influir sobre ellas, porque ya sucedieron al igual que sus efectos.

Se realizó un diseño transaccional ya que se ejecutaron observaciones en un momento único en el tiempo.

En esencia se plasmó el sistema objeto de estudio en un momento histórico. Con ello se pretende describir las variables que determinan el fenómeno que se estudió, explicar como interactuaron para producir el problema y en función a ello se pretende pronosticar el futuro desarrollo del objeto de estudio según sus conclusiones y recomendaciones.¹

¹ Baldomero Arriaga, *Métodos y Técnicas de Investigación* (Quetzaltenango, Guatemala: Editorial Itzmaná, 1987) p.110.

La investigación es Descriptiva ya que se orienta a determinar los datos en que se manifiesta la presencia de una o más variables en un fenómeno dado.

La meta es describir como se dio el fenómeno.

El método General es el Metafísico, Funcional Estructuralista:

La postura funcionalista, procede a estudiar los fenómenos de la realidad, buscando establecer las funciones del sistema del objeto de estudio.

La investigación se concretó a explicar como funcionó el sistema del objeto de estudio.

La postura Estructuralista, procede a estudiar los fenómenos de la realidad, buscando entender como está organizado el sistema del objeto de estudio.

Los Métodos Particulares que se utilizaron son:

Método Deductivo:

Es un proceso esencialmente discursivo, que partiendo de un todo problemático, logra descubrir un conocimiento nuevo de menor dimensión. El Método Deductivo se utilizó en esta investigación, ya que explora el objeto de estudio, partiendo de lo General a lo Particular.

Método Inductivo:

Es un proceso de análisis que construye un conocimiento nuevo a partir del análisis pormenorizado de las partes hasta llegar a una Síntesis Generalizadora. Para éste estudio, la Inducción se fortalece en el análisis de los componentes particulares que conforman el sistema del objeto de estudio. El método Inductivo es el que explora el objeto de estudio, partiendo de lo Particular a lo General.²

² Fernando Cortes, *Tendencias de la Investigación en las Ciencias Sociales* (España: Editorial Alianza, 1982) p.180.

Las Técnicas que se utilizaron son las siguientes:

- Análisis de documentos
- Observación
- Entrevistas a Informantes Claves
- Grupos Focales
- Tabulación

Es importante puntualizar que para cumplir con los objetivos de la investigación se sistematizo, realizando las siguientes actividades:

- Entrevistas con profesionales, técnicos y usuarios del Programa de Desarrollo Comunitario Para la Paz.
- Revisión de bibliografía relacionada existente en el Proyecto y fuera de éste.
- Elaboración y validación de instrumentos (cualitativos).
- Procesamiento y análisis de la información.
- Revisión y análisis de resultados.
- Presentación de informe preliminar (primer borrador).
- Revisión y ajustes al Informe.
- Presentación de Informe Final Impreso y en disquetes.

2.2 CARACTERÍSTICAS DEL ÁREA DE LA INVESTIGACIÓN

El Programa Desarrollo Comunitario para la Paz, cubrió 16 municipios del Norte de Huehuetenango y uno del Quiché, utilizando un financiamiento de 50 millones de dólares de préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo y 5.6 millones de dólares de contrapartida del gobierno, su período de ejecución fue de 4 años, con una metodología innovadora³ (dirigida por la demanda de las comunidades, para lograr el desarrollo integral de los diecisiete municipios).

Resolviendo las necesidades de las comunidades mediante:

- La atención integral a una de las áreas más severamente afectadas por el conflicto armado interno.
- Recapitalización de la actividad económica local
- Reconstrucción del tejido social y el fomento de cultura de Paz

Los Objetivos del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz fueron los siguientes:

Rehacer el tejido social a través del trabajo comunitario y de objetivos comunes.

- Capacitar a las comunidades en la autogestión
- Dejar calidad en la organización comunitaria local.
- Promover la construcción de la economía local.
- Elevar el nivel de vida y acceso a servicios de las comunidades afectadas por el conflicto armado interno.

³ Documento Inédito.

San Juan Ixcoy, municipio del departamento de Huehuetenango. Está clasificado como municipio de 3era categoría. El municipio cuenta con un área aproximada de 224 Kilómetros cuadrados, su nombre geográfico oficial: San Juan Ixcoy.

Colinda al oeste con Todos Santos Cuchumatán y Concepción Huista, al norte con Soloma y Santa Eulalia, al este con Nebaj (Quiché), al sur con Chiantla. La cabecera municipal está en los márgenes del Río San Juan, Sierra de los Cuchumatanes. Se encuentra a una altura de 2,195 metros sobre el nivel del mar, latitud 15 grados 36 minutos 00 segundos y longitud 91 grados, 26 minutos, 47 segundos. Cuenta con caminos, roderas y veredas que une a sus poblados y propiedades rurales entre si y con los municipios vecinos. La cabecera municipal de San Juan Ixcoy a la ciudad de Huehuetenango dista 61 Kilómetros.

Se delimitó espacial y temporalmente este municipio debido a que fue uno de los más afectados por el conflicto armado interno y de los que se encuentra en pobreza y extrema pobreza.

2.3 LOS INSTRUMENTOS

Los instrumentos que se utilizaron fueron los cuestionarios y Guías de entrevista, Informes financieros, Auditorias, Informes Contables de los Contadores de las Asociaciones de las Seis Microregiones.

La metodología contempló los siguientes pasos:

Revisión bibliográfica relacionada con los Componentes bajo estudio.

Para sistematizar las actividades del Componente de Infraestructura, se utilizó la metodología del estudio de caso tomando en cuenta las comunidades favorecidas

Elaboración de los instrumentos de recolección de información para sistematizar los Componentes.

Consulta a funcionarios del Proyecto sobre los instrumentos de recolección de información, principalmente a la Entidad de Primer Piso.

Se realizó una prueba piloto de los instrumentos para la recolección de información.

Con relación a la recopilación de información secundaria, se realizó a agentes indirectos a los Componentes.

Se consolidó y analizó la información.

Se presentaron los avances de los resultados obtenidos.

Elaboración de diferentes informes para su revisión en borradores y finalmente se estructuró el producto, que es la presente Tesis doctoral.

2.3.1 LAS VARIABLES

Las variables que se utilizaron fueron los Ciclos de inversión y El Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz

2.3.2 LOS INDICADORES

Los indicadores para el caso de la Variable de los Ciclos de Inversión fueron Cobertura, eficacia, eficiencia y efectividad.

Los indicadores en el caso del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz fueron , rubros que se financiaron, el dimensionamiento, focalización , viabilidad técnica

2.3.3 LA MEDICIÓN DE LOS INDICADORES

En el caso del indicador de Cobertura; se utilizó el instrumento que fue la revisión de documentos con una escala de medición ordinal y con la medida estadística de proporción, en el caso del indicador de Eficacia el instrumento fue la revisión de documentos y la escala de medición es ordinal y las medidas estadísticas son proporción, en el caso de Eficiencia el instrumento es la revisión de documentos y la escala de medición es ordinal y las medidas de estadística es análisis univariado, el indicador de Efectividad el instrumento es la revisión de documentos, la escala de medición es la razón y las medidas estadísticas es el análisis univariado.

Para el caso de la variable Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en todos sus indicadores el instrumento fue revisión de documentos la escala de medición fue ordinal y la medida estadística fue Proporción y Análisis univariado.

2.4 EL ANÁLISIS ESTADÍSTICO

Aunque es una investigación No Experimental se procedió a realizar un análisis estadístico utilizando el software Epi info, Stats y se interpretó un análisis univariado. La recolección de los datos se llevó a cabo en las diferentes comunidades donde se ejecutaron las inversiones de los proyectos. Se realizó por medio de Grupos Focales, Entrevista a Informantes Claves, que en este caso fueron los miembros de las Juntas Directivas de las Seis Microregiones del Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala, Centro América. Se recopiló información de los Documentos Contables, Financieros, Auditorías e Información de Infraestructura del Municipio se elaboraron entrevistas con los contadores de las diferentes Microregiones del municipio de San Juan Ixcoy, del departamento de Huehuetenango. El procesamiento y análisis estadístico se realizó con software con el Epi info y el Estats.

2.5 LOS SUJETOS

Los sujetos son la población beneficiaria de las seis Microregiones que comprende el municipio de San Juan Ixcoy, del departamento de Huehuetenango, Guatemala, Centro América. En los tres ciclos de inversión se programaron 84 proyectos de inversión.

Este número fue el universo, del cual se extrajo la muestra por medio del software Stats y Epi info.

2.6 FUENTES DE INFORMACIÓN

2.6.1 FUENTES PRIMARIAS

Las fuentes de información primaria que se utilizaron, fueron entrevistas a informantes claves que fueron los miembros de la Junta Directiva de las Asociaciones de Desarrollo Microregional del municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala.

Se entrevistaron a beneficiarios de los Proyectos a través de grupos focales.

Se realizaron entrevistas a profesionales, técnicos del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz.

2.6.2 FUENTES SECUNDARIAS

Revisión de bibliografía existente relacionada con el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz.

Se revisaron Informes Financieros de las seis Microregiones

Se analizó informes de auditoría del Programa en el municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala.

Análisis de los diferentes reportes de la Gerencia de Proyectos de la EPP.

Análisis de los informes de los contadores de las seis Microregiones.

PARTE II. MARCO TEÓRICO

- ❖ **LOS MODELOS DE DESARROLLO CONTEMPORÁNEO**

- ❖ **EL PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO
PARA LA PAZ**

- ❖ **DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO**

- ❖ **PRINCIPALES INDICADORES DE EVALUACIÓN
SOCIAL**

LOS MODELOS DE DESARROLLO CONTEMPORÁNEO

El objetivo del presente capítulo es hacer un análisis de los diferentes Modelos de Desarrollo contemporáneo, tomando como punto de partida el Modelo Neoliberal, que es el que encaja dentro de la presente investigación ya que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) son los instrumentos financieros que ejecutan la Política del Fondo Monetario Internacional.

Se realizó una descripción del Modelo Neoestructuralista impulsado por la CEPAL, luego se enfoca el Modelo de Desarrollo Humano impulsado por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo y se finaliza con el Modelo Alternativo impulsado por ONG'S.

3.1 EL MODELO NEOLIBERAL

El neoliberalismo, modelo que propone ausencia de coerción gubernamental para la producción, distribución, y consumo de bienes y servicios¹. Al igual que otros modelos (aunque en diferente forma) propagados por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, critica fuertemente el funcionamiento distorsionado de los mecanismos de mercado y las políticas económicas fracasadas en América Latina. El rol de los bancos multilaterales, como las únicas instituciones financieras a las cuales los deudores se

¹ René Villareal, *La Contrarrevolución monetarista* (México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986), p. 182.

podían aferrar, aumentó su importancia durante la recesión económica mundial y cuando se cayó en la cuenta que los problemas financieros de muchos países latinoamericanos no eran temporales.² El planteamiento neoliberal del desarrollo se volvió dominante en este período. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo comparten presupuestos similares respecto al desarrollo. Estas coincidencias son conocidas como el consenso de Washington, el cual comprende tres tipos de políticas la reforma de la política Macroeconómica, la reforma del régimen comercial y la política para fomentar el desarrollo del sector privado (Banco Interamericano de Desarrollo, 1993b). A estos factores pueden agregarse la orientación hacia el Exterior y la integración hemisférica, la reforma del sector público y el desarrollo de los recursos humanos (ANCLA, 1993), Recientemente, se agregó la política para aliviar la pobreza.

El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial han sido criticados no sólo por no haber resuelto la crisis de América Latina, sino también por haberla agravado. Una de las críticas principales señala la falta de responsabilidad por las consecuencias sociales de sus políticas.

Ahora parece que las instituciones financieras internacionales quieren (o tienen que) encarar la llamada “deuda social”, causada por los cortes drásticos en el gasto público y las tasas de crecimiento negativas. En efecto, en los últimos años se ha prestado mayor atención a los recursos humanos, a la infraestructura y aliviar de la pobreza. La idea de que el mercado no lo puede hacer todo y que el Estado tiene una tarea importante en el

² Estudios Centroamericanos, “Una Comparación de cuatro Modelos Contemporáneos de Desarrollo en América Latina,” *Revista de Economía No. 131*, (Enero/Marzo 1997): Editorial USAC, p 64.

campo de la salud y la educación, ha sido resultado de las críticas a las políticas del Banco Mundial por instituciones como UNICEF y PNUD³.

El Banco Interamericano de Desarrollo en particular ha empezado a revisar su política social recientemente. En 1993, inició un nuevo programa llamado “Grupo de la agenda social”. Este grupo reconoce la necesidad de la incorporación de nuevos elementos tomando como base el consenso de Washington. Subraya la necesidad de procesos innovadores como eje central de las políticas de desarrollo, así como también un reforma socio-económica.

El Banco Interamericano de Desarrollo declara que la idea de “alcanzar primero el crecimiento económico, porque todo lo demás vendrá después”, ya no es válida y que debe definirse “una serie equilibrada e integrada de políticas económicas, financieras y sociales”. (Emmerij, 1993). También establece que la simple “añadidura del análisis de la pobreza a un análisis preexistente de estrategias de desarrollo no es suficiente.”

Una de las medidas propuestas por la política del Banco Interamericano de Desarrollo es, entre otras, el anuncio de un nuevo canal de préstamo, el llamado Fondo para el Desarrollo Socio-Económico.

Sin embargo, puede cuestionarse si los cambios en las propuestas del Banco Interamericano de Desarrollo, llevarán a un desarrollo que combine los objetivos del crecimiento económico con los de equidad social.⁴

³ Ibid., p. 65

⁴ Ibid., p. 66

En las oficinas del Banco Mundial hay interés creciente por las políticas sociales y por la reducción de la pobreza. La afirmación del informe de 1993 de que la reducción de la pobreza debe ser el criterio por el cual juzgar el desempeño del Banco como institución de desarrollo es un ejemplo. El mismo informe menciona que la porción de los préstamos de ajuste destinados a asuntos sociales subió de un 5 % en el año fiscal 1984 – 1986, a un 50 por ciento, en el año 1990 – 1992.

El Banco Mundial enfatiza tradicionalmente el “Ajuste con crecimiento” como el objetivo principal de sus esfuerzos. Sin embargo, en un informe reciente establece que la reducción de la pobreza debería ser el punto de referencia de las actividades de la institución. Esta reducción de la pobreza debe tener lugar dentro de un marco de ajuste y crecimiento económico.

El Banco Mundial, fundado en 1944, se compone de cinco instituciones afiliadas, su misión es combatir la pobreza para obtener resultados duraderos y ayudar a la gente a ayudarse a si misma y al medio ambiente que la rodea, suministrando recursos, entregando conocimientos, creando capacidad y forjando asociaciones en el sector público y privado.

Desde 1985, el interés del Banco mundial por reducir la pobreza a aumentado, pero los críticos alegan que estas estrategias no están integradas en los paquetes de manera que tocan las causas más estructurales de la pobreza. Simultáneamente, los programas de reducción de la pobreza son criticados por su naturaleza política, tal como Gibbon (1991) señala: “Pareciera que su principal propósito es ayudar a algunos gobiernos que están a favor del ajuste a neutralizar críticas potenciales, más que atacar las formas más profundamente arraigadas, resistentes y típicas de la pobreza”.

También se dice que el Banco Mundial mejora su imagen y responde a sus críticos enfrentando sólo los síntomas: (Gibbon, 1993; Bye, 1992). Debe señalarse que la integración de las políticas sociales y económicas puede hacerse de maneras diferentes. Además, es especialmente interesante “el grado y la clase de integración” de objetivos no económicos. El Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial ponen su confianza principal en el mercado y prefieren hablar de la reducción de la pobreza en términos económicos. El Banco Mundial, por ejemplo, escribe que quiere “promover un patrón de crecimiento que permita a los pobres participar por medio de su trabajo y apoyar la inversión en los pobres por medio de la expansión de acceso a la salud, la educación y a otros servicios sociales”.

El creciente apoyo a los muy populares “fondos sociales” por aparte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo dice mucho acerca de la manera como estas instituciones han desarrollado hasta ahora la estrategia para reducir la pobreza. Los fondos sociales son instituciones semi – públicas que buscan apoyar a los sectores más golpeados por las políticas del ajuste estructural.

A largo plazo el mecanismo del mercado debe resolver los problemas y las políticas de fondos sociales son, en principio, de naturaleza temporal.

Las Organizaciones no gubernamentales parecen ser, cada uno de los planteamientos, un vehículo importante en la estrategia del desarrollo el cual debería asegurar el carácter participativo de esas estrategias. En particular, este es el caso de los programas para aliviar la pobreza. Pero hay diferencias importantes en el rol atribuido a estas organizaciones no gubernamentales.

Según el discurso del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, el rol de las organizaciones no gubernamentales se define primariamente en términos de eficiencia, eficacia y parcialmente, como una alternativa de las políticas sociales del Estado. Este es el tipo de organización no gubernamental que básicamente “implementa” proyectos, y en menor medida, participa en su diseño.

3.2 EL MODELO NEOESTRUCTURALISTA

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe fue fundada en febrero de 1948 como una agencia de Naciones Unidas. En particular, la comisión Económica atacó fuertemente la división internacional del trabajo, sobre el deterioro de los términos de intercambio comercial en América Latina. Este ataque se basaba en una buena parte del trabajo de Raúl Prebisch, Economista argentino, (1901/1986). Fue subsecretario de Hacienda (1930/1932), primer director general del Banco Central de la República de la Argentina, asesor del gobierno provisional que derrocó al presidente Perón (1955/1956) y posteriormente colaborador del presidente Alfonsín. Fue miembro de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) y en los escritos de Hans Singer, ciudadano Inglés nació el 29 de noviembre 1936, posee un Ph D de Cambridge, realizó un análisis sobre la caída de los precios de los alimentos y de las materias primas, en los países subdesarrollados (la tesis de Prebisch y Singer). Prebisch introdujo conceptos como centro industrial y periferia agraria.

La Comisión Económica no se redujo a los factores económicos al explicar los problemas de América Latina, sino que adoptó una perspectiva estructuralista. Aunque los escritos de la Comisión Económica fueron muy importantes para el surgimiento

posterior de las teorías sobre el subdesarrollo (la llamada escuela de la “dependencia”), sus enfoques han sido muy tradicionales y optimistas en cuanto a las posibilidades para poner fin al subdesarrollo.

En las décadas de 1950 y 1960, la idea de que la industrialización para sustituir las importaciones podría reducir la vulnerabilidad externa de América Latina, fue muy importante en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina.⁵ Precisamente, como los términos del intercambio comercial internacional eran desfavorables, la protección era necesaria para estimular un proceso de industrialización. El rol planificador del Estado dentro de este proceso se consideraba muy importante, así como se desconfiaba de las interacciones espontáneas de las fuerzas del mercado.

El estructuralismo estaba preocupado, básicamente, por las políticas de largo plazo, pero falló en la concreción de los instrumentos de política económica de corto plazo, en la importancia de las cuestiones financieras y monetarias y en su noción más bien idealizada de la intervención del estado. En estos puntos, entre otros, el pensamiento estructuralista fue cuestionado, particularmente en la segunda mitad de la década de los setenta y en la de los ochenta.

En respuesta, el estructuralismo empezó a concentrarse cada vez más en los problemas y las políticas de corto plazo (ejemplo de ello son los llamados paquetes de ajuste heterodoxo). Y aunque ésta puede haber sido una reacción natural a los paquetes ortodoxos de estabilización, las estrategias de desarrollo de largo plazo perdieron importancia en el pensamiento de la Comisión Económica para América Latina.

⁵ Ibid., p.69

El neoestructuralismo puede ser llamado “estructuralismo actualizado”, que busca una estrategia de desarrollo (a largo plazo) para enfrentar los problemas contemporáneos de América Latina y al mismo tiempo desea proporcionar una alternativa a las políticas neoliberales de corto plazo. Así, el neoestructuralismo combina la llamada “herencia estructuralista de la segunda postguerra” con las respuestas de corto plazo que intentó dar en los ochenta.

La relación entre los instrumentos de corto y largo plazo llevó a una estrategia renovada, etiquetada por Osvaldo Sunkel como desarrollo desde adentro. Osvaldo Sunkel nació en el sur de Chile (Puerto Montt) en 1929. Estudió Economía y Administración en la Universidad de Chile y posgrados en CEPAL y London School of Economics and Political Science. Vinculado a CEPAL desde los primeros años de la institución (1953/68 y desde 1978 hasta el presente) trabajó en México, Brasil, Panamá y Centroamérica.

La serie de informes publicados por la Comisión Económica para América Latina, en la cual se analiza el desarrollo latinoamericano y se hacen recomendaciones para los noventa, es un claro exponente de este nuevo acercamiento neoestructuralista. Las publicaciones se concentran en temas diferentes como el medio ambiente, los recursos humanos o las políticas económicas y sociales, pero tiene como denominador común “cambiar los patrones de producción con equidad social.

La transformación de las estructuras productivas de la región en un contexto de una igualdad social mayor y gradual es en opinión de la Comisión Económica, la tarea primaria y común del desarrollo de América Latina y del Caribe en los noventa. Añadiendo que tal procesos intenta crear nuevas fuentes de dinamismo los cuales, a su

vez, harán posible conseguir algunos de los objetivos inherentes a una concepción de desarrollo contemporáneo: crecimiento, mejoramiento de la distribución del ingreso, consolidación del proceso de democratización, mayor autonomía, establecimiento de condiciones que detendrán el deterioro del medio ambiente y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El núcleo de la propuesta de la Comisión Económica para América Latina para cambiar los patrones de producción con equidad social está descrito en las siguientes líneas:

Primera línea política:

Enfatiza el carácter único de cada país y la necesidad de que cada uno cuente con su propia política mixta (debido a la creciente heterogeneidad de los procesos de desarrollo de los países latinoamericanos).

La segunda línea política:

Pide apoyar una competitividad genuina. Esto debería conseguirse devaluando la moneda nacional, racionalizando la política comercial, integrando políticas tecnológicas y capacitando el potencial humano (los recursos humanos).

En tercer lugar:

Se enfatiza el fortalecimiento de los vínculos de la producción. Esto debe tener lugar “en un proceso de apertura gradual y selectiva y para pasar de una política de sustitución de importaciones relativamente indiscriminada, acompañada por esfuerzos aislados para promover las exportaciones, al desarrollo sistemático de las exportaciones industriales y a la sustitución eficiente de las importaciones⁶. El gobierno puede apoyar la creación de vínculos intersectoriales, fortaleciendo las actividades de capacitación el

⁶ Ibid., p. 69

desarrollo de una infraestructura técnica, de mercado y de financiamiento internacional. Otras propuestas se ocupan, entre otras cosas, de la relación entre la agricultura y la producción de los servicios de apoyo básico y del sistema financiero. Una cuarta recomendación política tiene que ver con la interacción entre los agentes públicos y privados.

El rol del estado debería centrarse en la superación de las deficiencias acumuladas en dos áreas cruciales. La intervención del estado debería ser tanto selectiva como efectiva (CEPAL, 1990). Además de estas cuatro recomendaciones políticas se presta atención especial a la importancia de la integración regional, como medio especial para incrementar la competencia internacional. También se hace hincapié en la necesidad de construir consensos nacionales alrededor de temas socioeconómicos importantes, los cuales deberían llevar a una estabilidad mayor.

3.3 EL DESARROLLO HUMANO: PNUD

El desarrollo Humano es definido por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (PNUD), como un “Proceso para ampliar las opciones de la gente. La más criticada de estas opciones de amplio rango es tener una vida larga y saludable, educarse y acceder a los recursos necesarios para un nivel de vida decente. Opciones adicionales incluyen la libertad política, los derechos humanos garantizados”. Un aspecto importante del enfoque del desarrollo humano es que considera la expansión del ingreso y de la riqueza sólo como una parte del desarrollo y señala que la simple verdad es que no hay un vínculo automático entre el crecimiento del ingreso y el progreso humano. El desarrollo

humano se concentra en la gente y su rol en el proceso de desarrollo. El desarrollo participativo es fuertemente recomendado: “Las necesidades y los intereses de la gente deben guiar la dirección del desarrollo y la gente debería participar plenamente en el esfuerzo por el crecimiento económico y el progreso social”.⁷ El desarrollo humano se distingue de los planteamientos convencionales, es decir del planteamiento que se concentra en el crecimiento económico (que, de acuerdo con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, es necesario, pero no suficiente), del que insiste en la formación del capital humano (que considera a los seres humanos primariamente como medios y no como fines), del que enfatiza el bienestar humano (que considera a los seres humanos más como beneficiarios que como participantes) o del enfoque de las necesidades básicas (que se dedica a proporcionar bienes y servicios, en lugar de concentrarse en opciones humanas).

El concepto de desarrollo humano puede aplicarse a todos los países y comprende aspectos sociales, económicos y políticos. Por eso mismo, los informes cubren el rango completo de elementos, desde opciones personales hasta relaciones internacionales.

El planteamiento se fundamenta tanto en las corrientes teóricas principales como en las perspectivas alternativas. El concepto de desarrollo humano está orientado claramente hacia la modernización, aunque no a cualquier costo; parte del sistema mundial tal como es, pero también critica la desigualdad de oportunidades; integra las iniciativas populares y las de las organizaciones no gubernamentales, pero no comparte sus aspiraciones transformadoras radicales.

⁷ Ibid., p. 70

En general, se debería dar prioridad a la educación y la salud primaria, al agua, al higiene y a los subsidios alimentarios para los sectores más pobres.

Otro punto concierne a la distribución desigual del ingreso. El crecimiento con equidad es normativo y una necesidad práctica. Sin esto, el crecimiento económico excluirá a grandes sectores de la población, probablemente causará tensiones sociales y políticas a, largo plazo, amenazando las expectativas domésticas del crecimiento económico.

Un tercer aspecto los constituyen los obstáculos en el campo internacional, cuya superación resulta más difícil. El Fondo Monetario Internacional, y el Banco Mundial son criticados por su incapacidad para proporcionar recursos a los países subdesarrollados cuando estos más los necesitan o necesitaban.

3.4 EL DESARROLLO ALTERNATIVO

El incremento enorme de las actividades relacionadas con el desarrollo de la base, promovidas por movimientos sociales como los sindicatos, los vecindarios, las organizaciones comunitarias y campesinas, las iglesias, las comunidades cristianas etc., dio pie a diversas teorías y estrategias de desarrollo “desde abajo”.⁸

Hernando de Soto, nacido en 1941 en Arequipa, Perú, egresado de Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, Ginebra, estudió Economía, diplomático internacional y gerente de grandes empresas, trabajó para el GATT, fue Presidente del Comité Ejecutivo de la Confederación de Países Exportadores de Cobre (CIPEC) y Gobernador del Banco Central del Perú. Hace una interpretación del fenómeno.

⁸ Ibid., p. 74

Se trata de una interpretación neoliberal de las actividades empresariales del sector informal de Lima, Perú, en la cual señala la importancia de los mercados libres, del comportamiento individual y de un estado pequeño. Sin embargo, otros autores interpretan el aumento de las actividades de base como los bloques para edificar una nueva sociedad, basada en valores como la comunidad, la democracia real y la justicia económica y social (por ejemplo, la teología de la liberación).

En esta sección, el énfasis está puesto en iniciativas de base que se esfuerzan por encontrar soluciones alternativas a los problemas sentidos por los pobres, las cuales cuestionan las principales concepciones del desarrollo (por ejemplo, los planteamientos neoliberales y neoestructurales, que se concentran en el estado y el mercado). Estas iniciativas de desarrollo serán llamadas desarrollo alternativo.

La novedad de estas actividades auto – dirigidas se deriva del hecho de que son independientes del aparato del Estado. (Lehmann, 1990, p. 151). Se dice que estas actividades son parte del renacer de la sociedad civil.⁹

3.5 REFLEXIONES FINALES: Los Acuerdos de Paz y los modelos de desarrollo contemporáneo

La investigación realizada corresponde a Programas que pertenecen al Modelo Contemporáneo de Desarrollo Neoliberal, ya que el Programa de Desarrollo Comunitario, es financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo, para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Los Acuerdos, fue un proceso que se concluyó el 29 de diciembre con la firma de la Paz. Y por consiguiente el fin formal y definitivo de la guerra en Guatemala, fue posible a partir de la definición que este proceso tiene como

⁹ Ibid., p.75

objetivo fundamental sentar las bases de solución a las causas que dieron origen al enfrentamiento armado interno, que indudablemente tuvo origen en un modelo económico, político y social basado en la exclusión permanente de la mayoría de la población, para el beneficio de un reducido grupo y que han provocado la crisis estructural generalizada en la que se vive actualmente. Este Programa tiene como objetivo principal rehacer el tejido social a través del trabajo comunitario como una alternativa de Desarrollo regional en un área donde afectó el conflicto armado. El préstamo se distribuye de la siguiente manera:

Plan de financiamiento:

Prestatario:	US\$ 5.6 millones
BID (FOE, Moneda Local):	US\$33.0 millones
BID (FFI):	US\$17.6 millones
Total:	US\$55.6 millones

El Modelo Contemporáneo Neoestructuralista tiene como denominador común cambiar los patrones de producción con equidad social, impulsando el desarrollo contemporáneo: crecimiento, mejoramiento de la distribución del ingreso, consolidación del proceso de democratización, mayor autonomía, establecimiento de condiciones que detendrán el deterioro del medio ambiente y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

El Modelo Contemporáneo de Desarrollo Humano se diferencia de los otros planteamientos por que no se concentra en el crecimiento económico, insiste en la formación del capital humano, enfatiza el bienestar humano, el concepto puede aplicarse a todos los países y comprende aspectos económicos, sociales y políticos. Expone que

una de las prioridades es la educación y salud primaria, al agua, a la higiene y los subsidios alimentarios para los sectores más pobres.

El Modelo Alternativo prioriza las necesidades humanas, la autogestión, la sustentabilidad ecológica y el poder de la gente para efectuar transformaciones estructurales.

Un ejemplo para Guatemala es el papel que ha tenido la Iglesia Católica en la construcción del Desarrollo de aquellas regiones que fueron marginadas por el Estado durante mucho tiempo.

La firma de la Paz y por consiguiente el fin formal y definitivo de la guerra en Guatemala, fue posible a partir de la definición que este proceso tiene como objetivo fundamental sentar las bases de solución a las causas que dieron origen al enfrentamiento armado interno, que indudablemente tuvo origen en un modelo económico, político y social basado en la exclusión permanente de la mayoría de la población, para el beneficio de un reducido grupo y que han provocado la crisis estructural generalizada en la que se vive actualmente. El proceso de solución de esta crisis y de construcción de la paz y la democracia sólo puede ser producto de un esfuerzo nacional, que ataque sus causas, con el esfuerzo y participación de los diferentes sectores sociales para hacer posible la redefinición de un Proyecto de Nación y un modelo de desarrollo influyente.

El Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, es parte del proceso de construcción de la Paz y la Democracia con el objetivo de rehacer el tejido social mediante la participación del trabajo comunitario.

EL PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ

En el presente capítulo se analizó los efectos de la confrontación armada, que dio origen a un severo proceso de descapitalización que dañó los stocks de capital físico, humano, social y como consecuencia de la violencia, se produjo el aislamiento de las comunidades fortaleciendo la desarticulación.

4.1 ANTECEDENTES

Por población y Producto Interno Bruto (PIB), Guatemala es la economía más grande de Centro América. Hay cinco características del país que merecen destacarse:

- (i) Gran diversidad étnica
- (ii) Pobreza severa y generalizada;
- (iii) Concentración del ingreso marcado a favor de poblaciones urbanas y no indígenas
- (iv) Los indicadores sociales son muy bajos
- (v) Firma de la paz entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca para poner fin a 35 años de confrontación armada interna.

En Guatemala son pobres el 75 % y viven en extrema pobreza el 58 % de la población. Estos índices le confieren a Guatemala el primer lugar en incidencia de pobreza para países del mundo con similares ingresos per cápita¹.

La distribución del ingreso es muy desigual y refleja el aislamiento de las poblaciones rurales, en particular las indígenas, del proceso de desarrollo.

Los tres primeros cuadros tienen fecha 1995 debido a que esta información es la que prevalecía antes de la firma de los Acuerdos de Paz.

Tabla 4.1 La pobreza en Guatemala, año 1995.

Población	Extremadamente Pobre	Pobre	Otros	Total
Urbana	33.7 %	57.2 %	42.8 %	40 %
Rural	71.9 %	85.7 %	14.3 %	60 %
No indígena	45.2 %	65.8 %	34.2 %	61 %
Indígena	81.3 %	92.6 %	7.4 %	40 %
TOTAL	57.9 %	75.2 %	24.8 %	

Fuente: "Guatemala: An Assessment of Poverty". World Bank. 1995

A la desigualdad en distribución del ingreso se suma la desigualdad en la distribución de la tierra. Se estima que 2.5 % de las fincas (grandes, con un tamaño promedio de 200 hectáreas) ocupan el 65 % de la tierra agrícola mientras que el 95.8 % de las fincas

¹ Fuente: "Guatemala: An Assessment of Poverty". World Bank. 1995.

(minifundios) ocupan el 28 % de la tierra cultivable. A pesar de que la agricultura representa en promedio el 25 % del PIB anual y el sector primario genera el 40 % de los ingresos por exportaciones, el 86 % de los productores agrícolas viven bajo la línea de la pobreza. La concentración del acceso a la propiedad de la tierra y la inseguridad jurídica de su tenencia son un foco importante de las tensiones políticas en el país.

La política fiscal ha sido poco efectiva para propiciar una mejor distribución del crecimiento económico a través de inversiones públicas. A la reducida base fiscal (cerca de 7 % en 1995) se añade severas ineficiencias e inequidades de la política de asignación del gasto público.

Además de la baja eficiencia interna en la prestación de los servicios y la reducida capacidad de los ministerios de línea para ejecutar oportunamente sus presupuestos, la inversión social ha sido sistemáticamente baja. Los indicadores sociales son inconsistentes con esa política.

4.2 LA CONFRONTACIÓN ARMADA

“Las causas que condujeron al enfrentamiento armado interno en Guatemala son estructurales. Entre ellas, las más importantes son: la fragmentación y los altos niveles de pobreza de la población; la incapacidad del sistema político para democratizar sus estructuras y para hacer efectivos los derechos humanos y la igualdad ante la ley; los bajos niveles de participación de la población civil en los procesos de decisión y su limitado acceso a los beneficios del crecimiento económico. Desde la colonia hasta la transición democrática de 1985 – con excepción del breve período democrático de 1944 a 1954 – prevaleció un sistema político autoritario y excluyente, caracterizado por altos

grados de represión social, discriminación étnica y de género, inestabilidad política, y falta de mecanismos institucionales para la resolución pacífica de conflictos a través del dialogo y de canales legales. Este ambiente político, junto con el clima internacional propiciado por la guerra fría, alentó el surgimiento de varios movimientos guerrilleros en 1960. Los cuales se unificaron en 1980 como la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). El período más crítico de la lucha guerrillera tuvo lugar entre 1979 y 1984. La respuesta del gobierno, basada en las políticas de contrainsurgencia y seguridad nacional, solo reforzaron las características tradicionales del sistema político, creando un círculo vicioso:

Por una parte, la confrontación armada interna sofocaba la sociedad y a su vez las limitaciones de esta última intensificaban la confrontación armada interna².

El conflicto fue más agudo en departamentos del norte y oeste del país, zonas mayoritariamente rurales y con alta representación de poblaciones indígenas.

Tabla 4.2 Distribución de la población, año 1995.

Área	Población Rural	Población Indígena	Extrema Pobreza	Pobres
Norte	82.1 %	84.3 %	83.4 %	91.3 %
Suroeste *	76.1 %	46.2 %	65.0 %	82.7 %
Noroeste	85.0 %	84.6 %	87.9 %	93.7 %
Petén	70.8 %	12.7 %	58.4 %	75.4 %

Fuente: "Guatemala: An Assessment of Poverty". World Bank. 1995.

² República de Guatemala. Hacia la Firma de una Paz Duradera para Guatemala". Reporte Encuentro Informal de Donantes. Paris, Junio 21, 1995.

(*) Incluye a Suchitepequez y Retalhuleu, que han sido menos afectados por el conflicto cuando se compara con otros departamentos del suroeste del país. Dada la homogeneidad de la zona los indicadores sociales son representativos.

La dimensión del desarraigo y de la destrucción física y social resultante del enfrentamiento armado es enorme, sobre todo cuando se considera que la población rural afectada directamente por el conflicto es de 3.1 millones de habitantes. Aunque no hay estadísticas definitivas, se estima que, como consecuencia del enfrentamiento armado, se desplazaron internamente entre 300,000 y un millón de habitantes, murieron más de 150 mil personas, cientos de niños quedaron huérfanos, un número indeterminado (pero considerable) de mujeres quedaron viudas, se arrasaron los cimientos de 440 aldeas y salieron del país un número indefinido de refugiados, de los cuales cerca de 45,000 fueron a campos de refugiados en, México y 2,000 a Belice. El número de retornados, desde 1985 hasta 1995, es de 30,000 personas. A la desarticulación de las redes de cooperación económica y social se sumó la desconfianza y la división entre comunidades, grupos afectados y estratos sociales. Con excepción de las formas de colaboración asociada a la subsistencia y al control militar, las formas de cooperación, colaboración y comunicación social dejaron de funcionar, erosionando la capacidad local de gestionar sus propias soluciones de desarrollo económico.

A pesar de las ayudas de urgencia recibidas en los últimos años, los años de violencia política, la exclusión de las poblaciones rurales e indígenas del proceso de desarrollo y la suspensión por décadas de casi toda la inversión social, dejan a las comunidades afectadas por el enfrentamiento en condiciones muy precarias.

4.3 LA HERENCIA DEL ENFRENTAMIENTO ARMADO EN LAS COMUNIDADES

Descapitalización

Las áreas afectadas por el enfrentamiento armado han sufrido un severo proceso de descapitalización que afecta los stocks de capital físico, humano y social.

4.3.1 Capital Físico

La destrucción de capital físico puede agruparse en cuatro grupos:

- a) **Infraestructura física de comunicaciones y servicios:** Contrario a otros conflictos armados, la destrucción fue poca debido a que los stocks iniciales eran mínimos. Los costos están más asociados al costo de oportunidad de las inversiones que dejaron de realizarse en la zona.
- b) **Infraestructura de servicios sociales básicos:** Como resultado del cese en la prestación de servicios de educación y salud, la infraestructura correspondiente (construcción, instalaciones y equipo) se deterioró considerablemente. En aldeas afectadas directamente por el enfrentamiento armado (cerca de 440 aldeas) se destruyeron escuelas, centros de salud construcciones de servicio comunitario, y sistemas de provisión y drenaje de aguas.
- c) **Infraestructura Productiva:** En el noroccidente del país se registro una severa destrucción de infraestructura productiva. Adicionalmente, la destrucción de las asociaciones civiles y comerciales se tradujo en el deterioro de la infraestructura productiva de propiedad colectiva, en particular de las exitosas cooperativas de productores del norte de El Quiché (Ixcán Grande).

d) **Vivienda:** A la destrucción directa de vivienda en algunas aldeas se suman las pérdidas generadas por el abandono, voluntario o forzado.

4.3.2 Capital Humano

Las pérdidas de capital humano pueden agruparse así:

- a) **Destrucción de Capital Humano:** La magnitud de las pérdidas humanas aun no ha sido establecida y deberá reevaluarse a la luz de los resultados obtenidos por la Comisión de la Verdad. Sin embargo, hay evidencia de que la destrucción fue significativa. Algunos municipios afectados en forma directa por el enfrentamiento armado sufrieron la pérdida de hasta el 3 % de la población³. Se estima que alrededor del 75 % a 95 % de los muertos tenían de 17 a 60 años e incluyeron frecuentemente a los líderes comunitarios (con niveles de capacitación formal y/o informal superior al promedio).
- b) **Fuga de Capital humano:** Además del desplazamiento masivo de la población en busca de refugio, hay una considerable pérdida de capital humano originada en el éxodo de algunos de los actores locales mejor capacitados, entre ellos los profesores, personal de salud, médicos, etc. que abandonaron la región por temor.
- c) **Reposición Regular de Capital Humano:** Una pérdida muy severa resulta de la suspensión parcial de la inversión y de la prestación de servicios sociales. A los costos de oportunidad resultantes de la falta de expansión de los servicios educativos, se suma el deterioro del stock de capital humano porque las nuevas generaciones tienen niveles promedio de educación y salud menores a las generaciones precedentes.

³ Por ejemplo los municipios de Nebaj e Ixcán en El Quiché y Rabinal en Alta Verapaz. Así lo indican Investigaciones del centro Internacional para la Investigación en Derechos Humanos con el Grupo de Apoyo Mutuo (1996) y de Ricardo Falla (1992)

4.3.3 El capital social⁴

Definido como la calidad, profundidad y extensión de las relaciones individuales y de grupos de individuos, se basa en la confianza de los individuos en su entorno familiar y comunitario. Ese capital social, que permite la acción organizada de una sociedad, se desarrolla en el ejercicio de formas activas de participación para la búsqueda de soluciones y acuerdos de beneficio colectivo.

La existencia de un capital social mínimo es crítico para el funcionamiento normal de los mercados de bienes y servicios y para que se establezcan las instituciones públicas y privadas que les dan apoyo.

En Guatemala, la estrategia de desarticulación de las formas de asociación civil (económicas, sociales o políticas), la generación de un ambiente de desconfianza y miedo, los límites impuestos a las actividades de comercialización, entre otras, causaron una destrucción severa de capital social.

Pocas organizaciones y sistemas de apoyo mutuo fueron capaces de sobrevivir el conflicto. Por ejemplo, la mitad de las 50 cooperativas existentes en 1979 en el departamento de Huehuetenango habían dejado de operar a mediados de los 80 a causa de la violencia. Las cooperativas sobrevivientes han sido incapaces de aumentar el número de miembros y, por lo tanto, incapaces de extender servicios.

Por otra parte, la presencia militar y paramilitar en zonas de conflicto debilitó la capacidad mediadora y administrativa de los Gobiernos Municipales. El ritmo de recuperaciones del capital social se ve afectado por un número de factores que incluyen,

⁴ Coleman J. Putnman R. Y Fukiyama F. *La Teoría de Capital Social*. México: DF:1995.

desde la localización de la comunidad y la diversidad étnica hasta la intensidad de la violencia de la confrontación armada en esa área. Por ejemplo, en Huehuetenango, la escasa comunicación (que afecta inclusive la diseminación de los acuerdos de Paz) y el profundo temor sobre las consecuencias de organizarse social y económicamente, explican la lentitud de la reactivación de las actividades de asociación de las comunidades aisladas. En el caso del Triángulo Ixil, la unidad étnica y la cultura de trabajo comunitario han favorecido una más rápida asociación de los individuos en la búsqueda de soluciones colectivas. Por el contrario, en tierras bajas de la parte norte del país (zona de colonizaje desde 1970) hay una gran heterogeneidad étnica-cultural y los espacios de diálogo y consenso son pocos, lo cual explica las profundas divisiones sobre los recursos disponibles. En esta zona, habitada por comunidades severamente divididas, se están reintegrando los desplazados y refugiados.

En un sentido positivo, es importante anotar que, como resultado de la desarticulación social y el aumento de mujeres viudas, la mujer adquiere un papel predominante en mantener formas de cohesión familiar y comunitaria, que llegan ocasionalmente a niveles de agrupación nacionales⁵.

La participación de la mujer en proyectos de la comunidad ha aumentado en forma considerable. A pesar de estos cambios, muchas de las posiciones de liderazgo siguen siendo asignadas a los hombres.

Dos ejemplos ilustran el papel crítico del capital social en el proceso de recuperación post-conflicto. En primer término, la ayuda internacional y nacional discriminada para favorecer a grupos afectados por la guerra (refugiados, retornados, desplazados, “los que

⁵ *Organización de Mujeres Viudas (CONAVIGUA) y Organización de Mujeres Refugiadas (Mama Maquin)*, Documentos.

se quedaron”, viudas, indígenas, etc.) que subestima la dinámica generada por la coexistencia de esos grupos, han creado tensiones adicionales y debilita la búsqueda de soluciones colectivas.

Por otra parte, la falta de capacidad de establecer programas prioritarios y soluciones sostenibles, se genera un fenómeno de “demanda inducida” por la oferta de proyectos. El caso lo ilustra muy bien un comentario de un líder comunitario en Ixcán: “Necesitábamos un puesto de salud, pero lo que daban era escuela, lo aceptamos. Ahora queremos ver si nos ayudan a conseguir maestro”. La falta de organización y capacidad local limita severamente los programas de mantenimiento y generación de proyectos complementarios. Por otra parte, se propicia, unas veces con paciencia y otras con beligerancia, una actitud pasiva que espera siempre las respuestas de afuera.

Las propias comunidades asignan gran importancia al capital social como tema específico de las negociaciones de paz. Por ejemplo, el Acuerdo para el Reasentamiento establece que se deberá “promover el desarrollo de las organizaciones y de las instituciones locales y la planificación racional del uso de los recursos disponibles”. Acciones para el fortalecimiento de los mecanismos de participación comunitaria también se encuentran en el Acuerdo Indígena y en el Acuerdo Socioeconómico.

4.4 LA DESARTICULACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA EN GUATEMALA

Los departamentos más afectados durante la década de los ochenta por el conflicto armado se encuentran en el norte y noroeste del país, regiones tradicionalmente aisladas física, cultural y económicamente del resto del país.

Con excepción de una frágil red de servicios públicos (profesores y extensionistas de salud), la presencia del Estado no militar ha sido, y continúa siendo, mínima. Con excepción de la infraestructura necesaria para el control militar de la zona, las inversiones en comunicación (carreteras y teléfonos) son muy pocas y recientes.

Como consecuencia de la violencia, el aislamiento de las comunidades refuerza la desarticulación que se inició por abandono. Así por ejemplo, algunos retornados han creado “zonas de retorno” dentro del país pero rechazan la vinculación no solo con el Gobierno Central sino que también con los gobiernos locales.

El flujo de ayuda internacional ha contribuido inadvertidamente a reforzar la desarticulación de las comunidades. Efectivamente, los programas de ayuda directa han creado la ficción de una relación directa de las comunidades con la llamada “comunidad internacional” y a menospreciar el desarrollo de relaciones institucionales más exigentes pero más estables en el mediano y largo plazo.

En ausencia de mecanismos de vinculación cultural, económica e institucional con el resto del país, la dependencia de recursos internacionales y relaciones institucionales volátiles será un ejercicio frustrante. Es necesario construir los puentes institucionales y culturales que permitan la ejecución de los planes de inversión en la región con la participación activa de los actores locales. La percepción de la desarticulación y la urgencia de la vinculación se refleja en el primer capítulo del Acuerdo Socioeconómico que se dedica exclusivamente a los acuerdos necesarios para fortalecer el desarrollo participativo a nivel local, regional y nacional que incorporan a la sociedad civil y a las instituciones del Estado.

4.5 REFLEXIONES FINALES: Causas que dieron origen al Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en Guatemala

4.5.1 El caso específico de las guerras civiles⁶

El Banco de Desarrollo Interamericano no tenía experiencia en el diseño y ejecución de programas de recuperación económica y social post-conflicto. Pero existen lecciones importantes de las iniciativas de reconstrucción en países de Centroamérica, Asia y África que resurgen después de una guerra civil.

- a) **Importancia del Capital Social:** La reconstrucción física es insuficiente para garantizar una rápida recuperación económica, debido a que las guerras civiles tienden a debilitar la autoridad del Estado, desgastan las instituciones de la sociedad civil y generan desconfianza entre los agentes económicos. Por ello es necesario hacer una inversión en la recuperación de las redes de participación y en la recuperación de la confianza colectiva, orientándolos a actividades de alta productividad.
- b) **No discriminación:** En comunidades divididas y polarizadas por un conflicto, la discriminación de grupos afectados para recibir ayuda puede agravar las divisiones ya existentes. Es necesario trabajar con todos los agentes que conviven en una comunidad.
- c) **Neutralidad, Transparencia y Credibilidad:** El ejecutor de los programas respectivos debe ser imparcial y ser percibido como tal para lograr una vinculación de todos los actores locales. La información sobre el Programa (alcance, acceso y

⁶ Azam, Jean-Paul, Et. Al., *Some economic consequences of the transition from civil war to peace*, (World Bank:1995) No 1995.

resultados) debe ser accesible y transparente. Para no erosionar la confianza, el Programa debe estar en condición de responder oportunamente a los compromisos adquiridos.

d) Capacidad Local: La sostenibilidad de las soluciones depende de la generación de capacidad local para continuar el proceso de recuperación y desarrollo. Se deben realizar acciones explícitas para crear y/o fortalecer espacios locales de asociación y para fortalecer la capacidad institucional local para la realización de proyectos. La participación no debe entenderse únicamente como aporte de mano de obra no calificada sino como la participación activa de actores locales (hombres y mujeres) en todo el ciclo de proyectos. Adicionalmente, se debe evitar desplazar a actores e instituciones locales que sobreviven al conflicto o que surgen en el proceso de paz.

e) El rol de la mujer: Las mujeres cumplen un papel fundamental en mantener formas de cohesión y solidaridad social y debe incorporarse activamente a los programas de reconstrucción.

4.5.2 La experiencia de Guatemala:

En Guatemala hay dos experiencias relevantes para el diseño del Programa: el FIS-Guatemala y PRODERE. El Trabajo de FIS en las zonas de conflicto aporta tres lecciones importantes. En primer lugar, el FIS tiene dificultad de trabajar directamente con las comunidades cuando su capacidad local es muy débil, en esas comunidades requiere de organismos de apoyo para la identificación de proyectos. En segundo lugar, dado que la unidad de trabajo es la comunidad, se pierden oportunidades valiosas de cooperación Inter-comunitaria. En tercer lugar, en ausencia de mecanismos de planificación, las inversiones se generan con frecuencia por oferta y no por las demandas locales. Por

último, las intervenciones FIS se hacen una vez, con lo cual los procesos de aprendizaje pierden sentido.

De la experiencia de PRODERE se destaca la importancia de (i) la imparcialidad para lograr una convocatoria amplia; (ii) la importancia de involucrar a todos los actores locales (públicos y privados) para garantizar la sostenibilidad de los programas; (iii) la importancia de la concentración geográfica para “ejemplificar “ las ventajas del trabajo conjunto; (iv) reconocer la claridad, no formalizada, de las comunidades sobre sus propias prioridades; (v) la importancia de la creación de capacidades locales mediante la planeación participativa, que permitió la creación de comités de desarrollo micro-regional y la incorporación de planes locales en el proceso de planificación a nivel nacional; (vi) propiciar programas de difusión y apoyo a los derechos humanos para favorecer el reestablecimiento de la confianza selectiva; (vii) la urgencia de favorecer una articulación directa entre las comunidades y otros fondos (uno de los errores de PRODERE fue mantener su carácter de intermediario); (viii) la importancia del idioma y del personal local; y (ix) la existencia de un valioso capital humano local para actuar como promotores de los procesos de inversión.⁷ Dos lecciones adicionales merecen destacarse: el éxito del Programa depende del respeto al proceso de gestión de las comunidades locales y del apoyo continuo a ese proceso. En el caso de PRODERE se invirtieron cinco años de trabajo en las mismas comunidades.

⁷ Fundación Arias, *Informe de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica -PRODERE-*, (San José, Costa Rica, 1995)

DESCRIPCIÓN DEL PROGRAMA

El objetivo de este Programa fue la recapitalización física, humana y social de las áreas afectadas más severamente por el conflicto armado.

Para lograr la recapitalización física, al tiempo que se reconstituye y fortalece el tejido social, fue necesario involucrar a las comunidades en la pre – identificación, selección, planeación y ejecución de los proyectos considerados como prioritarios a nivel local. La vinculación de los beneficiarios locales en el ciclo de proyectos cumple el triple propósito de fortalecer el capital social, de estimular la búsqueda de soluciones conjuntas y de incrementar la viabilidad, la pertinencia y la eficiencia de la inversión pública. Por eso, la forma en que se resuelven los problemas es tan importante como la solución de los mismos.

El Programa está conformado por un grupo técnico que apoya a las comunidades para que identifique consensualmente sus propias prioridades, definan las inversiones correspondientes y las ejecuten. Tres elementos del Programa son muy novedosos:

La delegación real a los beneficiarios a nivel local del poder de decisión sobre la selección, ejecución y financiamiento de inversiones. El proceso de capacitación en el ejercicio efectivo de gestión de proyectos

La incorporación de proceso de planificación participativa para fomentar un cultura de trabajo conjunto en un entorno de paz.

5.1 LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Se contó con una dirección del Programa que fue participativa, imparcial, representativa y transparente tomando en cuenta un soporte técnico e institucional flexible, sin crear instituciones de carácter permanente para la administración del Programa.

Por ello se conformó un fideicomiso para la administración del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ), cuya dirección fue delegada a una Junta Directiva nombrada para tal efecto. La Junta Directiva estuvo compuesta por cinco a siete miembros que sean representativos del Gobierno (Ministerio de Finanzas, quien la presidió), de la sociedad Guatemalteca (Sector Empresarial Privado, Sectores Indígenas, Sectores Asociados a los procesos de desarrollo local y planificación territorial) y de los actores estrechamente vinculados al proceso de paz (Secretaría de Paz y dos representantes civiles del mismo proceso). Los miembros de la Junta Directiva (y sus suplentes) fueron nombrados por el presidente de la república y no podrán delegar sus funciones.

La junta Directiva, decidió sobre la base de consenso, determinar los presupuestos globales, supervisar la evolución del Programa y manejar las relaciones con el Banco. La Junta tuvo un carácter ejecutivo y se reunía mensualmente para realizar sus tareas. La Junta invitaba a asesores o participantes externos, incluyendo a un representante del equipo del BID, cuando lo estimaba conveniente para la eficiente realización de sus tareas.

El soporte operativo de la Junta Directiva fue una Secretaría Ejecutiva. La Secretaría Ejecutiva contó con los servicios de apoyo de una Unidad Técnica. Las funciones y términos de referencia de la Secretaría Ejecutiva y la Unidad Técnica fueron incorporados en el Reglamento del Fideicomiso. Para capitalizar la experiencia de FONAPAZ en favor del Programa, la Secretaría Ejecutiva de la Junta Directiva estuvo a cargo del Director de FONAPAZ.

La Unidad Técnica estuvo descentralizada para realizar sus labores en forma más eficiente y en contacto directo con los beneficiarios del Programa. El Director de la unidad técnica cumplió las labores de enlace entre las unidades descentralizadas y la Secretaría Ejecutiva.

La junta contrató tres entidades que brindaron los servicios de asistencia técnica a las comunidades. Dado que estas entidades estuvieron trabajando en el terreno con las comunidades, se llamaron Entidades de Primer Piso (EPP). Las EPP realizaron actividades que proporcionan el trabajo conjunto de las comunidades, y acompañaron y capacitaron a las comunidades en la gestión del ciclo de proyectos. Las EPP velaron por la calidad técnica de los proyectos y asistieron a las comunidades en el seguimiento financiero y se constituyeron en el enlace con el ramo técnico de la Junta que les supervisó. Adicionalmente, las EPP prestaron asistencia técnica a las comunidades para que accedieran a otros fondos, programas e instituciones para el financiamiento de los proyectos locales prioritarios.

Las EPP estuvieron presentes durante los tres años de trabajo en cada municipio y realizaron las acciones de capacitación que a) garantizaron una participación amplia e informativa (intensiva en el primer año); b) permitieron la formulación y ejecución de proyectos a nivel local (intensiva en el segundo año); y c) permitieron la vinculación de

los actores locales con las instituciones y programas de desarrollo (intensivas en el tercer año).

Las EPP fueron entidades internacionales con equipos técnicos multidisciplinarios que eran especialistas en programas de planificación participativa y con experiencia en el manejo del ciclo de proyectos. La metodología participativa requiere que el personal de base sea fundamentalmente de carácter local. Como parte de ese equipo es indispensable contar con un grupo de promotores locales de los procesos de planificación (tanto hombres como mujeres). La inclusión de personal local fue clave para el logro de los objetivos del Programa por tres motivos: a) conocer la realidad local y sus características lingüísticas y culturales; b) el programa construye sobre las capacidades locales y no las desplaza; y c) se cumplió con el objetivo de desarrollar y promocionar la capacidad de gestión y manejo de proyectos a nivel local.

Las EPP, tuvieron las siguientes características, a) fueron imparciales y tuvieron capacidad de convocatoria; b) tenían una organización y capacidad institucional suficiente para la realización de las labores de campo y de los informes de seguimiento operacional y financiero que requirió en forma regular el BID; c) conocían el área de trabajo; y d) demostraron experiencia en el manejo y aplicación de las metodologías de desarrollo participativo, bajo las modalidades de desarrollo de capital social y humano previstas en el Programa.

Partiendo de un trabajo preparatorio de campo, se delegó a los beneficiarios el poder de decisión sobre la selección, ejecución y financiamiento de inversiones específicas, con la coordinación y apoyo de las EPP. El manejo de recursos se realizó en

tres ejercicios presupuestarios sucesivos. En cada uno, y en un contexto de planificación participativa, se realizó tres etapas: planificación preliminar (para la aprobación de presupuesto preliminar por parte de la Junta Directiva), formulación de proyectos, y evaluación de logros, con lo cual se dio inicio a otro ciclo de planificación participativa.

Sobre la base de los presupuestos preliminares aprobados por la Junta Directiva, se abrió una cuenta bancaria en una entidad financiera local con un cupo de gasto equivalente al presupuesto aprobado. Mediando una carta en la cual la Unidad Técnica da constancia de la calidad técnica de los proyectos respectivos, los beneficiarios tienen acceso directo a los recursos con la firma de su representante y del representante autorizado por la EPP. El banco efectuó los desembolsos correspondientes para pagar a los proveedores correspondientes.

Las entidades de primer piso, en conjunto con los representantes de las microregiones, contrataron proveedores privados para a) la provisión de capacitaciones en asuntos específicos; b) la elaboración de proyectos; c) la construcción de obras; d) el suministro de equipo; e) la provisión de servicios para el análisis de proyectos productivos y la operación de las cuentas locales del programa.

5.1.1 Rubros que se Planificaron Financiar:

Bajo el Programa se planificó financiar a) los costos para cubrir su administración (US\$ 3.1 millones); b) contratos de servicios de asistencia técnica con las EPP (US\$ 10.6 millones); c) la preinversión y ejecución de proyectos de inversión en capital humano y físico (US\$ 30.4 millones); d) proyectos productivos a través de créditos concedidos por

las comunidades a asociaciones de productores locales, que se complementarán con recursos de asistencia técnica (US\$ 10 millones); y e) los costos de administración y vigilancia (US\$ 0.5 millones)

Para cubrir el espectro más amplio de proyectos elegibles para ser financiados con recursos del Programa, dentro de las inversiones en capital humano y físico (US\$ 30.4 millones), se previó tres grandes categorías de inversión:

a) Proyectos y Paquetes de Servicios para la prestación de servicios sociales básicos de educación y salud (US\$ 20.2 millones), como son por ejemplo la construcción de escuelas, la prestación de servicios educativos, becas de estudio, campañas de vacunación, programas de atención materno-infantil, programas de nutrición infantil, erradicación de rabia, reparación de centros de salud, programas de agua y saneamiento. Etc. (50 % de los recursos de inversión aprobados a cada micro región).

b) Programas y Proyectos considerados como prioritarios por la comunidad (US\$ 8.7 millones), que son de libre disponibilidad para financiar actividades consideradas como prioritarias a nivel local y que puede incluir, por ejemplo, diversas actividades en el área de prestación de servicios sociales, proyectos productivos, promoción de justicia, desarrollo cultural, salones comunales, área recreacionales, etc. (25 % de los recursos de inversión aprobados a cada microregión).

c) Apoyo a Proyectos Productivos (US\$ 10 millones), que cumplan con los requisitos de viabilidad financiera (evaluados por una entidad financiera) y que sean presentados por organizaciones de productores, organizaciones no gubernamentales,

cooperativas y otras asociaciones de apoyo al sector productivo local (25 % de los recursos de inversión aprobados a cada microregión). Los recursos fueron asignados en forma de crédito, de la comunidad a las organizaciones locales, complementando con recursos no reembolsables para realizar acciones de asistencia técnica asociada al proyecto. El capital recuperado revertirá a la comunidad para la financiación de proyectos estimados como prioritarios a nivel local incluyendo la posibilidad de reactivar la línea de crédito.

d) Criterios de elegibilidad de los proyectos financiables:

Los proyectos fueron aprobados, dentro de los límites globales definidos por la junta directiva para cada microregión, por las comunidades que estarán actuando en forma conjunta en los foros microregionales. La unidad técnica del Programa revisará los requisitos técnicos de los proyectos para garantizar su factibilidad.

Para los proyectos y Paquetes de Servicios Sociales y otros programas de Libre Definición, las propuestas fueron: a) definidas como prioritarias en los foros de planificación participativa que se realicen a nivel microregional; b) soluciones específicas a problemas identificados a nivel local; c) incorporaron la participación de la comunidad en al ejecución, administración y seguimiento del proyecto d) ser técnica y financieramente factibles; e) cumplieron con las políticas y normas técnicas de carácter nacional, definidas por los ministerios correspondientes; f) cumplieron con los pre-requisitos técnicos de obra definidos por la Unidad Técnica; g) contaron con un plan de mantenimiento y sostenibilidad; h) incorporaron un programa de coordinación e información con los ministerios de línea correspondientes.

i) Presentaron una ficha ambiental, de acuerdo a prototipo preparado por la Unidad Técnica, incluyendo las acciones de control o mitigación ambiental correspondientes; j) presentados por los representantes de la microregión, con un concepto técnico de la entidad de primer piso y con la revisión y aprobación técnica de la Unidad Técnica.

Para los Programas de Apoyo a Proyectos Productivos, este componente no funcionó y es parte de las debilidades de este programa se discutirá más adelante las causas y los efectos del fracaso, pero se pretendía hacerlo de la siguiente forma y parte de la propuesta es causa de su fracaso los proyectos financiados deberán a) ser rentables en condiciones de mercado (determinado por el análisis de la institución financiera local); b) ser representados por organizaciones (por ejemplo cooperativas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales); c) ser aceptados por un comité de crédito local (constituido por tres representantes de la microregión, un representante de la institución financiera local y un representante autorizado de la entidad de primer piso); d) no ser destinado a la financiación de productos agrícolas básicos; e) ser colocados en condiciones equivalentes a las vigentes en el mercado local y en ningún caso podrían ser inferiores a la tasa de captación del mercado; y f) ser recuperables en un plazo no mayor de 12 meses (de acuerdo con los récords de recuperación del primer ciclo presupuestal se podrán extender los plazos de recuperación en los ciclos sucesivos, pero no podrán exceder 24 meses).

5.2 LA DIMENSIÓN DEL PROYECTO EN LAS COMUNIDADES

Los altos niveles de descapitalización y la baja inversión social en las zonas de conflicto, hace que las necesidades de inversión en dichas zonas sean considerable.

De acuerdo a los planes de inversión para cumplimiento de los acuerdos de paz, el gobierno asignó al Programa un presupuesto de US\$ 55.6 millones de dólares, 90 % de los cuales fue financiado por el BID. Una vez deducidos los gastos administrativos y los imprevistos del Programa, los recursos dirigidos a las comunidades, las modalidades de asistencia técnica y financiación de proyectos asciende a US\$ 51 millones de dólares.

Para que el ejercicio de capitalización a nivel local tuviese efecto se definió una meta de capitalización anual per capita (por tres años consecutivos) del orden de 30 % del ingreso promedio anual PER d. En las zonas más afectadas por el conflicto, ese ingreso se ha estimado en US\$ 150 dólares. Con transferencias anuales per de US\$ 43 (US\$ 129 en tres años) y disponibilidades de US\$ 51 millones, se esperaba beneficiar a una población estimada de 390 mil habitantes, equivalentes a 11 % de la población concentrada en los nueve departamentos más afectados por el conflicto armado.

Bajo el principio de no discriminación, en los municipios seleccionados para la acción del Programa, se trabajó con todas las comunidades en grupos de 6 a 8 comunidades (microregión). De acuerdo con una estimación preliminar, atendiendo acerca de 468 a 624 comunidades agrupadas en 78 microregiones.

5.3 LA FOCALIZACIÓN DEL PROYECTO EN GUATEMALA

El programa estuvo dirigido a zonas más afectadas por el enfrentamiento armado, donde los procesos sociales de la paz sean más exigentes (retorno, desplazamiento, etc.), donde las necesidades de reconstrucción y articulación social fueron mayores, donde la destrucción de activos fijos haya sido más severa que, de acuerdo con los indicadores

disponibles, se concentran en el norte y el noroeste del país y son particularmente agudos en los departamentos de Alta Verapaz, El Quiché y Huehuetenango.

De acuerdo con los indicadores de nivel municipal, e incorporando el principio de no duplicación de esfuerzos, el Programa se concentro en 16 municipios del norte de Huehuetenango, severamente afectados por el conflicto, receptores importantes de los retornados (45 % del total nacional) y caracterizados por bajos índices de desarrollo social. Huehuetenango tiene una alta concentración rural (85 %) e indígena (82 %), donde el 92 % de la población es pobre.

Para capitalizar el trabajo preparatorio de campo realizado bajo el Programa de Desarrollo Sostenible (que incluye la convocatoria para los ejercicios de planificación territorial, la definición de microregiones y la realización de ejercicios previos de planificación participativa), el Programa se inició en los cinco municipios del área Huista (Jacaltenango, Nentón, Concepción Huista, San Antonio Huista y Santa Ana Huista). En el primer año de ejecución se iniciaron los trabajos en todos los municipios que tuvo una duración de tres años, por lo cual el Programa en su conjunto se ejecuto en 4 años.

La unidad geográfica de trabajo es la agrupación de comunidades en microregiones y los municipios a los cuales pertenecen. En dichas áreas se realizó un trabajo de campo para reunir a los actores locales, públicos y privados, que identificaron conjuntamente las necesidades, prioridades y recursos disponibles para la resolución de los problemas locales.

5.4 LOS PRINCIPIOS METODOLÓGICOS DE LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

El capital social se basa en la existencia de espacios de colaboración y participación social. Para fomentarlo se requiere (i) la creación de pasos sucesivos que la hagan posible y (ii) la introducción de incentivos económicos derivados de dicha participación. La disponibilidad de recursos para financiar obras prioritarias cumple un triple propósito: En primer lugar, crea los incentivos adecuados para la vinculación de la comunidad en la búsqueda de soluciones participativas; en segundo lugar da credibilidad y contenido al proceso de consenso y participación; y por último contribuye a la reconstrucción de los servicios sociales y a la promoción del sector privado local.

La organización de la participación de la población local en la planificación y ejecución de inversiones, representa una orientación novedosa que tiene que solucionar los problemas de falta de experiencia de los actores locales y la ausencia de estructuras institucionales tradicionales que le den soporte. Por ello, las EPP realizó dos labores fundamentales e íntimamente relacionadas: fortalecer la organización social que permite la búsqueda organizada de soluciones y apoyar a los actores locales en la formulación, ejecución y supervisión de proyectos prioritarios, financiados con recursos del programa y de otras fuentes disponibles para su financiamiento.

Partiendo de un trabajo preparatorio de campo y de un análisis de necesidades locales, el proceso de planificación participativa para la realización de proyectos requiere cubrir tres etapas: Planificación preliminar, formulación y ejecución de proyectos, y evaluación de logros, con lo cual se podrá dar inicio a otro ciclo de planificación participativa.

5.5 EL TRABAJO PREPARATORIO DE CAMPO

En esta etapa las Entidades de Primer Piso (EPP's), se acercaron a las comunidades para compartir información, identificar los actores locales, propiciar ejercicios de identificación de necesidades, fortalecer la capacidad de planificación a nivel comunitario y establecer el Programa de trabajo a nivel microregional. Adicionalmente se informa, y se recopiló información, de las autoridades municipales y departamentales, se define un programa de trabajo para fortalecer las instancias de planificación municipal y se crearon los espacios de trabajo para definir, con las comunidades, las agrupaciones microregionales. La EPP realizó un análisis detallado de la información de los actores sociales y el entorno socioeconómico del área proporcionando encuentros para favorecer el diálogo y el consenso en el contexto de la planificación participativa. Como parte de la información local relevante, se pre-identificó proveedores de bienes y servicios.

Con la participación de las comunidades, las autoridades municipales y otros actores locales se realizan reuniones a nivel microregional en los cuales se difunden los principios del Programa, se fortalecen los vínculos y formas de cooperación entre los actores locales, se conforman las microregiones que agrupan la población beneficiaria (incluyendo la legalización de la entidades que las representan y donde están necesariamente representadas las comunidades, las autoridades municipales y otros actores locales), se realizaron foros amplios para la difusión de los acuerdos de paz y de los derechos humanos, se crearon encuentros para difundir la importancia de los aspectos

de medio ambiente y, se promueven las ventajas y posibilidades de trabajo conjunto en la búsqueda de soluciones locales.

5.6 EL ANÁLISIS DE NECESIDADES A NIVEL MICROREGIONAL

Sobre la base del trabajo preparatorio de campo, la EPP promovió la realización de los ejercicios de planificación participativa para que las comunidades (agrupadas en microrregiones) establecieran objetivos comunes, definieron sus prioridades, se informó sobre las normas técnicas de carácter sectorial, para tomar decisiones sobre la asignación prioritaria de recursos e identificación de las fuentes de financiamiento disponibles, dentro y fuera del Programa.

La EPP promovió la realización de los ejercicios de planificación participativa con las comunidades a nivel municipal, en los cuales se establezcan mecanismos ágiles de comunicación entre comunidades y entre niveles políticos de diverso grado (comunidad, municipio, departamento, gobierno central). Adicionalmente, la EPP recolecta y difunde la información relevante sobre las políticas y planes nacionales, normas técnicas de los ministerios de línea de los sectores salud, educación, agua, saneamiento y otros sectores que sean, potencialmente, considerados como prioritarios por la comunidad.

Este proceso se acompañó con acciones de fortalecimiento de las entidades públicas locales de planificación y de la capacitación activa de las comunidades locales en los aspectos de planificación participativa. En particular, se financiará el fortalecimiento, durante tres años, de las unidades técnicas de las corporaciones municipales que son los ejes del proceso de descentralización en la planificación y ejecución del gasto público.

5.7 LA PLANIFICACIÓN PRELIMINAR

Las comunidades, agrupadas en microregiones, identificaron consensualmente las áreas de inversión prioritarias necesarias para cada microregión. Como resultado de los ejercicios de planificación participativa, y con base en un presupuesto indicativo que la Junta Directiva da como referencia a la microregión, los actores locales prepararon un plan microregional de inversiones (con los perfiles de proyecto y el presupuesto correspondiente) para ser financiado con recursos del Programa.

Ese presupuesto fue sometido a la Junta Directiva para su consideración y aprobación. El plan incluía proyectos que abarcaron más de una microregión cuando así lo hayan convenido las microregiones involucradas. Igualmente, se preparó un plan de inversión para movilizar otras fuentes de financiamiento. La EPP apoyó a las microregiones en la formulación de los perfiles y los presupuestos correspondientes a la legalización de las microregiones para que puedan operar como personas jurídicas susceptibles de formalizar relaciones contractuales.

Como parte fundamental de sus funciones, la EPP deberá apoyar a las microregiones en la preparación y presentación de los paquetes de información, propuestas y estimaciones financieras que se constituyen en el plan de inversiones dirigido a movilizar otras fuentes de financiamiento.

La EPP también realizó programas de capacitación sobre proceso de planificación participativa, incluyendo el proceso asociado al ciclo de proyectos; animó los encuentros de planificación a diversos niveles territoriales y realizó acciones a la incorporación de la

metodología de planificación con la intervención de la comunidad en las instancias de desarrollo local.

Una parte primordial del proceso de planificación es el desarrollo de canales de información y comunicación eficiente (entre niveles territoriales y entre territorios, entre el sector público y el sector privado, etc.). La EPP desarrolló los mecanismos que promovieron el desarrollo de esos canales.

5.8 REFLEXIONES FINALES: La descripción del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en Guatemala

Los ejercicios de consulta participativa generalmente se suspenden una vez identificadas las inversiones prioritarias. Sin embargo, el Programa involucró a los actores locales en la formulación, ejecución y supervisión de las obras y de las contrataciones de bienes y servicios. Por ello, la aprobación del presupuesto (no de los proyectos individuales) propuestos en el plan de inversiones dotó a las comunidades con los recursos necesarios para que en forma autónoma, con el apoyo de la EPP, formule los proyectos, supervise los contratistas y pueda comprar los bienes y contratar los servicios que permitan su ejecución efectiva.

La aprobación del presupuesto se convierte en la autorización de gasto para que los proyectos específicos sean aprobados a nivel local. Con base en este “cupó de gasto”, los actores locales agrupados en microregiones con personería jurídica formularon y ejecutaron los proyectos específicos, siempre y cuando se ajustaran a normas técnicas y financieras pre-establecidas.

La EPP actuó como “ejecutor sombra” que acompañó y apoyó las comunidades en todo el ciclo de proyectos, tanto del Programa como de proyectos presentados a otras agencias. La EPP asesoró a las microregiones para garantizar la solidez técnica y financiera de los proyectos, para identificar proveedores de bienes y servicios, para mantener la documentación contable correspondiente y para difundir en forma amplia a las comunidades sobre los recursos disponibles, los proyectos financiados y el cronograma de ejecución previsto.

Para facilitar el trabajo y agilizar el proceso de ejecución de inversiones, en el programa se establecieron guías y formatos básicos para facilitar la evaluación técnica y financiera de los proyectos.

La EPP asesoró a las comunidades en la selección de proveedores y en diseño de un sistema de seguimiento de la prestación de servicios correspondientes y realizó acciones de coordinación necesaria para la ejecución de obras y contratación de servicios. Igualmente, ayudará a las microregiones a mantener la documentación técnica y contable correspondiente al proceso de ejecución de obras y contratación de servicios y a las recuperaciones asociadas al programa de apoyo al sector productivo.

Además de la financiación de proyectos y paquetes de servicios de beneficio colectivo, en el Programa se planificó la asignación de recursos de apoyo al sector productivo. La asignación de esos recursos difiere marginalmente de la asignación de recursos para proyectos comunitarios. Con base al cupo de gasto disponible para las actividades de apoyo al sector productivo, intermediario financiero formal con presencia local actuó como administrador del componente.

Con el apoyo de la EPP, se difundió el componente y se realizaron dos convocatorias anuales para recibir solicitudes para el uso de los recursos. Los recursos fueron asignados

en forma de crédito a organizaciones locales y el financiamiento se acompañó con recursos no reembolsables para realizar acciones de capacitación asociados al proyecto financiado. La entidad financiera local realizó las gestiones de seguimiento y recuperación de cartera.

Se tenía planificado que el capital recuperado se revertiría a la comunidad para la financiación de proyectos estimados como prioritarios a nivel local incluyendo la posibilidad de reactivar la línea de crédito. Esto no fue así. El proceso de formulación y ejecución de proyectos se acompañó con acciones de fortalecimiento de las organizaciones locales que promueven o realizaron acciones de desarrollo participativo y que fueron, en último término, las instancias locales que permanecerán en la región una vez terminado el proyecto.

Adicionalmente la EPP realizaron a nivel microregional programas continuos de capitalización sobre la gerencia del ciclo de proyectos. Se realizaron reuniones de intercambio de experiencias en el proceso de planificación participativa entre diversas microregiones y diversos municipios vinculados al Programa y, también con otros programas vinculados al desarrollo local.

El Programa no pudo, resolver todas las necesidades de inversión locales. El Programa debió de promover una autonomía creciente y el desarrollo de instituciones que hagan sostenible y perdurable el proceso de desarrollo a nivel local. Por ello, es esencial dar asistencia técnica a las comunidades para que acudan otras fuentes de financiación para la realización de las inversiones prioritarias que no han sido financiadas directamente con recursos del programa.

PRINCIPALES INDICADORES DE EVALUACIÓN SOCIAL

El objetivo del presente capítulo es describir la base teórica que sustenta los principales indicadores de evaluación social que se utilizan en los programas de desarrollo comunitario, los cuales son cobertura, utilización, eficiencia y eficacia, para luego aplicarlos en el campo de ejecución de los componentes del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, en el municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala, Centroamérica, como los son los Proyectos sociales y de libre disponibilidad en el caso de proyectos productivos se utilizaron pero no tiene la objetividad necesaria debido a que la ejecución fue mínima en alguna Microregiones y nula en otras.

6.1 LA COBERTURA

Dado que buena parte de los proyectos sociales tienen como objetivo proveer servicios a un grupo focal, un concepto esencial para determinar su alcance es la cobertura. Los servicios del proyecto se prestan para satisfacer las necesidades del grupo focal.¹

Ellas no deben confundirse con la demanda por dicho servicio, que puede ser efectiva o potencial. La demanda efectiva expresa la existencia de capacidad de pago para satisfacer

¹ Cohen Ernesto, Franco Rolando: *Evaluación de Proyectos Sociales*. (México, Editorial Siglo Veintiuno, 1992), p.95

las necesidades a través del mercado. En el caso de los servicios sociales, que no necesariamente tienen un precio determinado por su costo de producción, puede considerarse que su demanda efectiva está representada por el conjunto de solicitudes de dicho servicio.

La demanda *potencial* para el proyecto (o servicio) depende de la capacidad para llegar a la población-objetivo definida para el mismo. Ésta, a su vez, es función tanto de una oferta adecuada en cantidad y calidad en relación al tamaño y las carencias del grupo a servir (*disponibilidad* de los recursos), como de la accesibilidad en sus distintas dimensiones (económica, social, espacial y cultural).

La *cobertura* es la proporción que existe entre la población que forma parte del grupo meta, tiene la necesidad y recibe los servicios dividida por la población total del grupo meta que tiene la necesidad que el proyecto pretende atender.

Hay varios problemas involucrados en la determinación de la cobertura. La solución de los mismos exige una previa clarificación conceptual. La gráfica No. 6.1 destaca las diferencias existente entre cobertura y otros conceptos, y permite reflexionar sobre el gasto en la implementación del proyecto.

La cobertura es igual a k/b , y hay que diferenciarla de la *extensión de uso*, igual a d/a .

El gasto total del proyecto (D) es función de la magnitud de la población que recibe los servicios del mismo. En la gráfica No. 1 corresponde al área d .

Una parte de ese gasto total (D') se destina a la población que necesita, recibe los servicios del proyecto y forma parte de la población-objetivo, que está representada por la superficie k .

Por último, el gasto (D''), constituido por el costo de la prestación de los servicios a quienes no son parte de la población-objetivo del proyecto o están inadecuadamente incluidos en la misma (f), está indicada en el área $d-k$, que es igual a $f+g+j$ de la gráfica

De lo anterior puede deducirse lo siguiente:

$*D'/D$ = Proporción de los gastos del proyecto según sus objetivos.

$*D''/D$ = Proporción de los gastos del proyecto subutilizados o que se pierden como resultado de la mala selección de la población beneficiaria o de errores en el diseño o implementación de la prestación de los servicios.

A continuación se ejemplificará el contenido de la gráfica No.6.1 recurriendo al ejemplo de un programa de comedores escolares que tiene por objetivo proveer la satisfacción de las necesidades alimentario-nutricionales de una población-objetivo, cuyos integrantes se definen por: *i*) estar en edad escolar, *ii*) concurrir a la escuela pública, *iii*) ser miembros de una familia que se ubica por debajo de la línea de pobreza o ser desnutridos.

El grupo *a* está constituido por la población en edad escolar.

El grupo *b* es el subconjunto que tiene necesidades alimentario-nutricionales insatisfechas o pertenece a una familia que está por debajo de la línea de pobreza, que pueden o no asistir a la escuela.

El grupo *c* es la población –objetivo definida por quienes diseñaron el programa en función de los criterios previamente establecidos.

El grupo *d* es la población que recibe los servicios del programa, tenga o no satisfechas las necesidades alimentarias o forme parte de una familia ubicada debajo de la línea de pobreza, o que haya sido incluido en la población-objetivo.

El grupo *e* lo conforman quienes tienen necesidades alimentario-nutricionales insatisfechas o son miembros de una familia pobre, han sido incluidos en la población-objetivo pero no reciben los servicios del programa. Esto puede suceder ya sea por insuficiencia de la oferta o por mala asignación de los recursos disponible, ya porque no demandan en el servicio (para evitar la estigmatización, por falta de información, o por rechazo).

El grupo *f* es una categoría que lógicamente no debería existir, ya que si no tienen necesidades insatisfechas no debe formar parte de la población objetivo. Sin embargo, puede darse el caso como consecuencia de una mala definición del grupo focal, por ejemplo, cuando se usa un criterio exclusivamente espacial y, dentro del área en cuestión, existe una población de composición social heterogénea.

El grupo *g* está conformado por aquella parte de la población que tiene la necesidad insatisfecha y que recibe los bienes alimentarios que proporciona el programa, pero no forma parte de la población-objetivo, por ejemplo, por no asistir a la escuela. Es la situación típica de hermanos de los asistentes a los comedores escolares y que concurren a éstos en horas en que prestan los servicios y reciben raciones alimentarias.

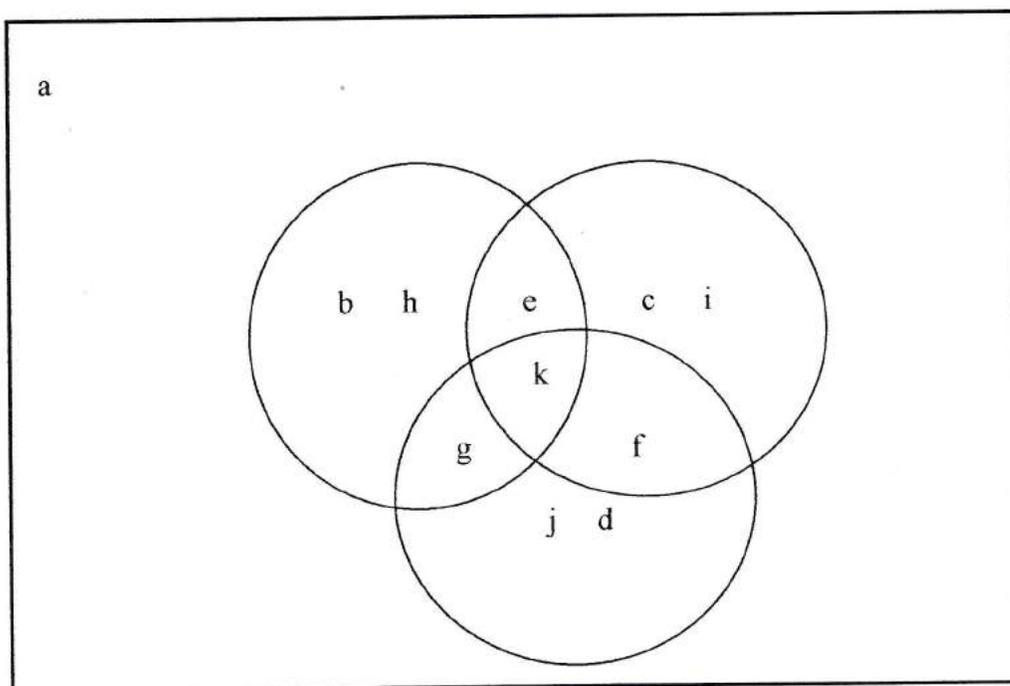
El grupo *h* es el subconjunto de quienes tienen las necesidades alimentario-nutricionales insatisfechas, pero no forman parte de la población-objetivo (por ejemplo, por no concurrir a la escuela) y que no reciben las prestaciones del programa.

El grupo *i* es la parte de la población-objetivo a la que no llegan los servicios del programa, porque se autoexcluyen del mismo, por no tener necesidades alimentarias insatisfechas.

El grupo *j* está constituido por la población que no ha sido definida como grupo focal ni tiene necesidades alimentarias insatisfechas pero que recibe los servicios del programa. Es el caso de alumnos que atienden a una clientela de clase media, que son gratuitas o subvencionadas por el Estado, y que no se autoexcluyen de las prestaciones.

El grupo *k* es la población legítimamente usuaria del proyecto por ser el grupo objetivo, tener necesidades alimentario-nutricionales insatisfechas u utilizar los servicios que se le brinda. Debe buscarse que la población usuaria se superponga con la población-objetivo y que ésta, a su vez, abarque a los sectores con las necesidades insatisfechas que presenten un mayor grado de urgencia.²

Grafica 6.1 Cobertura y extensión de uso.



² Ibid., p. 99

- a: Población total o universo (Población en edad escolar)
- b: Población que tiene una necesidad x insatisfecha
- c: Población objetivo del proyecto
- d: Población usuaria del proyecto
- e: Población con necesidad x insatisfecha, es población-objetivo, pero no recibe los beneficios del proyecto
- f: Población-objetivo usuaria del proyecto que no tiene necesidad x insatisfecha.
- g: Población con necesidad x insatisfecha usuaria del proyecto pero no población-objetivo.
- h: Población con necesidad x insatisfecha que no es población-objetivo y no es usuaria
- i: Población-objetivo y no usuaria del proyecto.
- j: Población usuaria, que no tiene necesidad x insatisfecha y no es población objetivo.
- k: Población con necesidad x insatisfecha, es población objetivo y usuaria del proyecto.

6.2 EL COEFICIENTE DE UTILIZACIÓN

El proyecto requiere alimentos para suplementar o complementar la nutrición, o camas de hospital para prestar los servicios de salud. No quiere decir que ellos realmente sean utilizados. La *utilización* es el uso efectivo que se hace de un recurso que se encuentra disponible y, en ese sentido, podría definirse *un coeficiente de utilización* como

la relación existente entre los recursos efectivamente utilizados y los recursos disponibles para una actividad del programa en cierta unidad de tiempo.

Si U es el coeficiente de utilización,³

$$U = \frac{URU}{URD} \times UT$$

donde URU = unidad de recurso utilizado

URD = unidad de recurso disponible

UT = Unidad de tiempo

Coeficiente de utilización de camas hospitalarias =

Camas ocupadas por unidad de tiempo
Camas disponibles por unidad de tiempo

6.3 LA PRODUCTIVIDAD

Este coeficiente se pretendía aplicar en el componente de proyectos productivos pero no se obtuvieron los datos necesarios para su aplicación, por lo que se describe solo como referencia teórica. La productividad se deriva de la relación existente entre un producto y un insumo. Depende, por lo tanto, de la tecnología, la organización, el comportamiento de los actores sociales involucrados, etcétera.

Como el producto, normalmente, es consecuencia de la combinación de varios insumos, la productividad suele referirse a la contribución de cada uno de ellos en la generación del resultado. Siempre se hace referencia a la unidad de tiempo en que se aplica el insumo.

Suele diferenciarse la productividad (Pr) del rendimiento (Re), en función de dos conceptos ya mencionados: *la disponibilidad u oferta*, y *la utilización*. Si el producto es

³ Ibid., p.100

un servicio, la productividad es igual al número de prestaciones realizadas (PR) sobre la unidad (o unidades) de recursos disponibles (URD) por unidad de tiempo (UT):

$$Pr = \frac{PR}{URD} \times UT$$

El rendimiento es igual al número de prestaciones realizadas sobre la unidad de recurso utilizada (URU) por unidad de tiempo.

$$Re = \frac{PR}{URU} \times UT$$

Analizando la productividad y el rendimiento pueden extraerse conclusiones sobre los requerimientos necesarios para mejorar el proyecto: incrementar los recursos físico o aumentar la “optimalidad” del factor trabajo (mayor número de servicios personales de la misma calidad), lo que es complejo, porque depende tanto de factores objetivos (la organización y administración del proyecto) como subjetivos (grados de motivación de los actores intervinientes).

La utilización plena de la capacidad instalada potencial (optimalidad) de un consultorio médico supondría que el número de horas contratado para la consulta de los médicos fuera igual al número de horas trabajadas por éstos en la consulta. Este segundo término es habitualmente, menor al primero, por lo cual la productividad es inferior al rendimiento.⁴

Dado que los numeradores de las relaciones defecionales (1) y (2) son iguales y que, por definición, $URD \geq URU$.

⁴ Ibid., p. 102

$$\text{Luego, } \frac{PR}{URU} \geq \frac{PR}{URD}$$

O, lo que es lo mismo, $Re \geq Pr$.

El rendimiento es mayor o igual que la productividad. Dado que el cálculo de la productividad es aceptable de acuerdo con los patrones vigentes, no es necesario calcular el rendimiento que siempre será mayor o igual.

Por otra parte, relacionando (1) y (2) se tiene lo siguiente:

$$\frac{Pr}{Re} = \frac{URU}{URD} U$$

En dicha ecuación U es el coeficiente de utilización, tal como fue definido en el punto del mismo nombre de este capítulo. De ello se desprende que:

$$Pr = U \times Re$$

Y, por tanto, el aumento de Pr se puede lograr sea a través del incremento de U , sea (alternativa o complementariamente) aumentando Re .

6.4 LA EFICACIA

La razón última del proyecto es producir cambios en alguna parcela de la realidad, solucionar un problema social, o prestar un servicio a un subconjunto poblacional determinado.

Operacionalmente, la eficacia es el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria en un período determinado, independientemente de los costos que ello implique.

La definición presentada tiene dos notas fundamentales: metas y tiempo. La programación se realiza sobre la base de normas estándares que han determinado la asignación de recursos para el logro de las metas.

Siguiendo a Hernández Orozco (1986) se utilizará la siguiente notación:

$$A = \frac{L \cdot T_p}{M \cdot T_r}$$

L = unidades de meta logradas

M = unidades de meta programadas

T_r = *tiempo real para llegar al logro obtenido*

T_p = *tiempo planeado para alcanzar la meta total*

A = eficacia

$$A = \frac{\frac{L}{T_r}}{\frac{M}{T_p}} = \frac{\frac{L}{M}}{\frac{T_r}{T_p}} = \frac{L \cdot T_p}{M \cdot T_r}$$

Los resultados que se obtengan deben interpretarse de la manera que sigue:

Si $A > 1$, el proyecto es más que eficaz;

Si $A = 1$, el proyecto es eficaz;

Si $A < 1$, el proyecto es ineficaz.

En cada una de las relaciones anteriores se supone que la programación está correctamente realizada. Si los estándares son inadecuados o los cálculos de tiempo erróneos, las metas resultarán arbitrarias y, por lo tanto, el cálculo del grado de eficacia en alcanzarlas tendrá la misma validez que el de los tiempo y metas a partir de los cuales se la ha determinado.

Un ejemplo permitirá aclarar lo expuesto. Se trata de un programa destinado a atacar el mal de chagas. Este tiene como vector a la vinchuca, insecto que prolifera sobre todo en los ranchos y construcciones precarias del área rural. Para disminuir la incidencia de esta enfermedad, la meta es desinfectar 2000 casas rurales, agrupadas en caseríos de una zona deprimida del país. El tiempo previsto para la realización de tal actividad fue de 22 semanas y se calculó un costo total de \$12 por casa desinfectada. A las 15 semanas de iniciadas las acciones se verificó que habían sido tratadas 1500 viviendas y el costo unitario había resultado ser \$14.

Si se aplica la fórmula definida para la eficacia, se tiene:

$$A = \frac{L \cdot T_p}{M \cdot T_r} = \frac{1500 \times 22}{2000 \times 15} = 1.10$$

Dado que A es mayor que 1, las actividades del programa están siendo más eficaces que la programación realizada. En este caso se ha elevado la eficacia en 10% por unidad de tiempo.

El resultado anterior se torna más evidente si se lo interpreta desde una óptica complementaria: la relación de desinfección programada fue de 2 casas en 22 semanas, lo que da aproximadamente 91 casas por semana. La relación de desinfección real alcanzó a

1500 casas en 15 semanas, a un promedio de 100 casas semanales. Tal como se afirmó, la ejecución fue 10% superior a la programación realizada.

6.5 LA EFICIENCIA

El concepto de eficiencia puede considerarse desde dos perspectivas complementarias: si la cantidad de producto está predeterminada, se persigue minimizar el costo total o medio que se requiere para generarlo; si el gasto total está fijado de antemano, se busca optimizar la combinación de insumos para maximizar el producto.

El caso presentado permite ejemplificar lo dicho. Si el objetivo del programa es desinfectar 2 casas, el análisis de la eficiencia busca minimizar el costo por casa desinfectada. Alternativamente, puede suceder que para el mismo objetivo no se establezca una meta en casas sino que asigne un monto dado de recursos. Si se destinaron \$24000 para tal propósito, se pretende *maximizar* el número de casas desinfectadas con el presupuesto disponible.

El concepto de eficiencia se utiliza predominantemente en el análisis financiero y tiene un parentesco cercano con la noción de *óptimo*. Éste se refiere a las *cantidades físicas mínimas* de recursos requeridos para generar una cierta cantidad de producto, asumiendo una tecnología constante. Cuando se introduce el costo de los insumos, se homogeniza esta dimensión y se pasa a la consideración de la eficiencia.

Los insumos requeridos por un proyecto pueden expresarse en unidades monetarias. A partir de ello, la eficiencia puede definirse como la relación existente entre los productos y los costos de los insumos. Por lo tanto, el resultado será siempre el costo de una unidad de producto final recibida por un beneficiario en cierta unidad de tiempo.

Eficiencia y productividad son conceptos semejantes, dado que relacionan recursos con resultados. Pero la productividad considera los recursos en tanto unidades físicas (lo mismo que el óptimo en el análisis económico), mientras que la eficiencia traduce los insumos a unidades monetarias.

Retomando el análisis anterior y recurriendo a la misma notación, hay que considerar dos conceptos adicionales para definir formalmente la eficiencia:

C_r = costo real

C_p = costo programado

B = eficiencia

$$B = \frac{\frac{L}{Tr \cdot Cr}}{\frac{L}{Tp \cdot Cp}} = \frac{\frac{L}{M}}{\frac{L}{Tr \cdot Cr}} = \frac{L \cdot Tp \cdot Cp}{M \cdot Tr \cdot Cr} = A \frac{Cp}{Cr}$$

Análogamente a lo planteado para la eficacia se tiene que:

Si $B > 1$, el proyecto es más que eficiente,

Si $B = 1$, el proyecto es eficiente,

Si $B < 1$, el proyecto es ineficiente,

Aplicando esta fórmula al ejemplo del acápite anterior, resulta lo siguiente:

$$B = \frac{1500 \cdot 22 \cdot 12}{2000 \cdot 15 \cdot 14} = 0.9429$$

Ello significa que las actividades del programa tienen un 94.29% de eficiencia. O, lo que es lo mismo, ellas se están ejecutando con un 5.71% de ineficiencia relativa a su programación original.⁵

Este resultado tiene las mismas restricciones que se apuntaron con relación a la eficacia.

6.6 REFLEXIONES FINALES: Los beneficiarios en las comunidades

En relación a las reflexiones finales de los principales indicadores de evaluación social tenemos los siguientes.

i) Los resultados obtenidos aplicando las formas de cálculo presentadas tienen la misma validez que la programación que les sirve de marco, ya que ésta es el patrón de comparación que permite determinar tanto la eficacia como la eficiencia. Las conclusiones que se obtenga tendrán idénticos alcances y restricciones que el patrón utilizado.

ii) Los proyectos (o actividades) que persiguen los mismos objetivos solo son comparables si tienen la misma programación común. En caso contrario, se estarán realizando comparaciones sin contar con un denominador común.

iii) La eficiencia y la eficacia pueden y deben ser determinadas en cada nivel del proyecto, midiendo el grado de racionalidad en la asignación de recursos en cada uno de ellos. Por lo mismo hay que determinar las correspondientes a las actividades realizadas para alcanzar los productos y los objetivos intermedios. Un alto grado de eficacia y eficiencia en objetivos y metas intermedias es una condición necesaria pero no suficiente para la consecución de los objetivos finales. En el ejemplo utilizado podría suceder que

⁵ Ibid., p. 106

las actividades de desinfección fueran muy eficaces y eficientes, pero aun cuando se las determinara mediante una adecuada programación, el impacto del proyecto podría ser bajo o inclusive nulo si, por ejemplo, la desinfección no se realizara regularmente.

iv) Las expresiones algebraicas de A y B son adecuadas para medir la eficacia y la eficiencia de actividades específicas de los proyectos o servicios sociales, a condición que la experiencia acumulada haya permitido una normatización válida. No constituyen, en modo alguno, una metodología para la evaluación de proyectos sociales.

Dadas las restricciones apuntadas, caber preguntarse si se justifica la inclusión de las nociones de eficacia y eficiencia. Las razones básica para hacerlo están, por un lado, en que se trata de conceptos esenciales en la evaluación, lo que exige su clarificación y definición operacional; y , por otro, en que dentro del marco previamente definido, ambas resultan herramientas útiles para establecer el grado de racionalidad en la asignación de recursos en actividades de proyectos sociales.

Tabla 6.1 Relación entre lo programado y lo logrado por un Proyecto

	<i>Programado (estándares)</i>	<i>Logrado (resultados de la supervisión)</i>
Metas	2000 casas desinfectadas	1500 casas desinfectadas
Tiempo	22 semanas	15 semanas
Costo	\$ 12 por casa	\$ 14 por casa

Fuente: Elaboración propia en base a datos de campo

6.7 FUTURO DE LA MEDICIÓN Y LA EVALUACIÓN SOCIAL DE LOS PROYECTOS

Con la firma de los Acuerdos de Paz, en Guatemala en el año de 1996 se obtuvo recursos financieros de países amigos, una parte en forma de crédito y la otra en donación.

En el caso del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, fue financiado a través de un préstamo concedido por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Esta entidad financiera recomienda utilizar los indicadores para evaluar el impacto en la ejecución del proyecto y el buen uso de los recursos financieros.

Actualmente los pocos Programas de Desarrollo Comunitario que quedan en Guatemala establecieron sus unidades de Monitoreo y Evaluación, con el objetivo de poner en práctica las lecciones aprendidas de la ejecución de otros Programas en cuanto a la aplicación de indicadores como el de eficiencia, eficacia, utilización y cobertura, para el caso del indicador de productividad no es representativo cuando se utiliza en proyectos de infraestructura.

Los indicadores de eficiencia, eficacia, utilización y cobertura son de fácil aplicación en la evaluación de los Proyectos y de un gran significado en sus resultados y son aceptados por el banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

PARTE III. ANÁLISIS DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA EN GUATEMALA

- ❖ **EL MODELO DE EJECUCIÓN EN GUATEMALA**
- ❖ **METODOLOGÍA DEL PROGRAMA DESARROLLO
COMUNITARIO PARA LA PAZ EN GUATEMALA**
- ❖ **CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN
IXCOY HUEHUETENANGO**

EL MODELO DE EJECUCIÓN EN GUATEMALA

El objetivo del presente capítulo es hacer un análisis del Modelo de ejecución del Programa en Guatemala, para realizarlo, se hizo una descripción de los componentes, procesos y subprocesos que integra el modelo a ejecutar. Iniciando con la operacionalización del Programa, para dar paso a la descripción de la estructura institucional en ese momento, luego se efectúa un esbozo del arreglo financiero, para dar paso al proceso de adquisiciones de bienes y servicios, tomando en cuenta los límites operacionales del programa, se describe la ejecución del programa en Guatemala en un breve resumen, luego se realiza la descripción de los plazos de compromiso, haciendo énfasis en el punto siguiente sobre el Mantenimiento y sostenibilidad de las inversiones, es importante hacer notar que el Programa incluye el componente de Seguimiento y supervisión que va enlazado con el componente de auditoría y fiscalización y su respectivo Plan de Financiamiento.

7.1 LA OPERACIONALIZACIÓN DEL PROGRAMA EN GUATEMALA

La modalidad operacional del Programa financió inversiones de carácter global cuya ejecución se normó por criterios de selección y procedimientos operacionales

comprendidas en un Reglamento de Operaciones. Este capítulo incluye un resumen de los grandes lineamientos del eventual reglamento.

Concepto Central

Cabe hacer notar el carácter bi-polar del esquema de ejecución: en que, de un lado, se delegó a los beneficiarios (con el apoyo de entidades técnicas) el poder de decisión sobre la selección, ejecución y financiamiento de inversiones específicas; mientras que, del otro lado, a nivel gerencial se determinaron los presupuestos globales, se supervisó la calidad de las inversiones y se manejaron las relaciones con el Banco.

De acuerdo con el concepto central del Programa la delegación de las decisiones operacionales a los beneficiarios, se aprobó a estos un presupuesto con el cual se financiaron proyectos de capacitación y de inversiones en capital humano, físico y productivo. El Reglamento incluyó tanto las pautas técnicas de esas inversiones como una lista de rubros no-elegibles (armas, terrenos, ciclo agrícola, etc.).

Estructura Institucional

Para garantizar un manejo gerencial representativo y transparente, sin crear una capacidad institucional permanente a nivel central se decidió formar una Junta Directiva nombrada exclusivamente para la gerencia de este Programa. La Junta tenía representatividad del gobierno y de la sociedad Guatemalteca, y veló por la aplicación de los principios centrales del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ). Bajo esas premisas, el Programa se constituyó en la forma de un fideicomiso, establecido únicamente para el programa de DECOPAZ, que fue administrado por la Junta Directiva. Existe una Secretaría Ejecutiva responsable de efectuar las decisiones de la Junta y representarla frente al Prestatario, el Banco y las entidades responsables de la ejecución. Dicha Secretaría veló por el cumplimiento con los lineamientos establecidos en el

Reglamento de Operaciones y en los contratos de préstamo con el Banco. Para la administración de la ejecución del Programa, la Secretaría contó con el apoyo de una Unidad Técnica (UT) que tuvo independencia operacional en la supervisión de las entidades responsables de la ejecución y el manejo operacional y financiero del Programa.

Para la supervisión directa de la ejecución a nivel local se decidió contratar los servicios de Entidades de Primer Piso (EPP) para impulsar la organización de las comunidades y para coordinar, asesorar y acompañarlas en los procesos de: a) propiciar la planificación participativa; b) identificar y preparar proyectos; c) seleccionar proveedores; d) efectuar pagos para los bienes y servicios; y e) elaborar informes y llevar la contabilidad financiera correspondiente. Dichas entidades garantizaron la calidad técnica, la transparencia del proceso y constituyó el enlace con la UT que monitoreo pero no controló estos procedimientos.

Selección de las EPP's: (Entidades de Primer Piso).

En vista de la disponibilidad limitada de EPP's técnicamente capacitadas, se recomendó una dispensa de los procedimientos de licitación del BID para permitir la contratación sin competencia del UNOPS para el primero de un total de tres grupos de municipios. Con tiempo, otras EPP's podrían unirse en consorcios así habilitándose para trabajar con el Programa. Por lo tanto, para el segundo y tercer grupo de municipios se efectuó una licitación internacional para los servicios de primer piso. Se esperaba que el UNOPS también participaría en la licitación. Se indicaba que hubo una alta probabilidad de que EPP's podrían fortalecerse u organizarse en consorcios a tiempo para ser preseleccionadas.

Inicio de la Ejecución

La ejecución se inició con la constitución del fideicomiso y de la Junta Directiva (incluyendo la Secretaria Ejecutiva y su Unidad Técnica); la formalización del Reglamento de Operaciones; la identificación de un total de tres grupos de municipios donde se inició la ejecución; y la contratación de la EPP para el primer grupo. Estas iniciativas se formalizaron como condiciones previas al primer desembolso del financiamiento.

Arranque anticipado

El gobierno indicó su intención de formalizar los contratos con la EPP para el primer grupo de municipios, antes de la aprobación del financiamiento, con sus propios recursos (los cuales se reembolsarían si se aplicaban procedimientos aceptables al Banco). Se efectuó ese arranque anticipado, la primera EPP comenzaron a trabajar en noviembre del 1996 y terminó en noviembre del 1999. Las siguientes EPP's fueron contratadas al término de una licitación internacional (junio 1997) y terminarían tres años después.

Duración de la Intervención

Las EPP's permanecieron en cada municipio por un período de tres años y un año de ampliación. (Para UNOPS Y CECI). La planificación participativa duró entre uno a tres trimestres dependiendo del avance ya adquirido por los beneficiarios en organizarse. Subsecuentemente, se llevó a cabo, por lo menos, tres ciclos presupuestarios (cada uno de ocho meses) durante los cuales se financiaron proyectos de inversión y de índole productivo. Aún si se agotan los recursos asignados a financiar esos proyectos antes de cumplir el período de tres años, las EPP's todavía permanecieron en el municipio capacitando a las microregiones; asesorándolas en la aplicación de los recursos

provenientes de los créditos; y apoyándolas en captar recursos de otras fuentes públicas y privadas, nacionales e internacionales.

El Primer Ciclo Presupuestario

Una vez que las EPP's recolectaron la información básica sobre el municipio; se organizaron las comunidades en agrupaciones a nivel de micro región; las prioridades comunitarias quedaron establecidas; y se elaboraron perfiles de los proyectos correspondientes, se presentaron a la Junta ese paquete para la aprobación del presupuesto global y de una proyección de gastos correspondientes a cada micro región. Se estimó que este proceso tomó un mínimo de tres meses para las microregiones más organizadas. La Junta tuvo un plazo de hasta 45 días para recibir el paquete para establecer el presupuesto total de la micro región y solicitar al Banco el desembolso para cubrir las proyecciones.

Después que se aprobó el presupuesto y la proyección de gastos, las microregiones tendrán la autoridad de aprobar todos los proyectos y no se fijó un mínimo para el valor de los proyectos que se pueden financiar. Para la confirmación de la calidad técnica se fijó inicialmente un límite autónomo del equivalente a US\$ 50.000 hasta el cual las microregiones podrán evaluar proyectos y conceder créditos sin consultar formalmente con la UT. La UT solo efectuó el análisis, y dio el visto bueno de la viabilidad técnica de los proyectos con valores entre US\$ 50.000 y 250.000. Para proyectos mayores, la Secretaría dio el visto bueno técnico de la UT. Estos límites también se aplican a la dotación de créditos bajo el componente productivo.

Rubros que financian

Se financiaron a) los costos de formar y operar la Junta Directiva (incluyendo la Secretaría Ejecutiva y la Unidad Técnica); b) los servicios de las EPP's; c) la preinversión y ejecución de inversiones en proyectos de desarrollo de capital humano y físico; y d) proyectos productivos a través de créditos concedidos por las microregiones a entidades privadas locales.

Una vez confirmada la viabilidad técnica de los proyectos, las microregiones seleccionaron (con el apoyo de las EPP's) los procedimientos plasmados en el reglamento para la selección y contratación de los proveedores de bienes y servicios relacionados con los programas de capacitación y con las inversiones físicas y productivas. La UT efectuó un monitoreo continuo de esos procesos.

Plazos de Desembolso y Compromiso

Se firmaron los contratos de préstamo a finales de 1996, y el trabajo en el segundo grupo de municipios terminó en junio del 2000, el período de desembolso del Programa total se fijó en cuatro años.

El plazo de compromiso del componente productivo se fijó en tres años para acomodar el plazo correspondiente para los desembolsos de los créditos. El plazo de compromiso de las otras inversiones fue de tres años y medio dado que su ejecución tomó un promedio de seis meses.

Manejo Financiero

Con base en proyecciones de gastos elaborados por las microregiones (con el apoyo de las EPP's) la UT elaboró y firmó las solicitudes de desembolsó, ante el BID, para la firma de la Secretaría (en representación del fideicomiso) y su envío al Banco. Las microregiones tienen cuentas en la existente red local de bancos comerciales a través de las cuales la

Junta desembolsó los recursos aprobados. Las cuentas estaban a nombre de la entidad representativa de la micro-región (ERM) que (conjuntamente con las EPP's) giraron cheques a favor de los proveedores. Las EPP's tuvieron la responsabilidad de asistir a las microregiones en mantener los registros contables y presentar oportunamente a la Unidad Técnica las justificaciones (liquidaciones) de los recursos utilizados.

En consistencia con el concepto central de delegación a los beneficiarios, estos tendrían autonomía en la identificación y aprobación de proyectos; y la selección, contratación y pago de proveedores. La Unidad Técnica monitoreaba pero no controlaba estos procedimientos. Dado que las EPP's controlaron y participaron en la aplicación cabal de los procedimientos, estuvieron sujetos a sanciones (terminaciones de contrato) en caso de comprobarse repetidas inconsistencias operacionales que resultan en el financiamiento de gastos no elegibles (basados en procedimientos de selección incorrectos; proyectos no viables hasta US\$ 50.000; rubros de la lista negativa; o incapacidad de presentar comprobantes) que no podrían formar parte del Programa. El valor de gastos no elegibles se descontaría del presupuesto global de la micro región correspondiente.

7.2 LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

I. La administración Central

La Junta Directiva

A pesar de que actuó a través de su Secretaría ejecutiva, la Junta tuvo funciones de línea en la ejecución del Programa. Por lo tanto, tenía que reunirse mensualmente para: a) seleccionar los municipios a participar en el Programa; b) supervisar las actividades de la Secretaría Ejecutiva; c) aprobar recomendaciones para la selección de entidades de primer

piso; d) aprobar los presupuestos globales de cada micro región; e) efectuar un monitoreo constante de la ejecución (para lo cual se previó la necesidad de efectuar visitas de campo); Operaciones; f) velar por la actualización del Reglamento de Operaciones; y g) difundir los resultados del Programa. Para efectuar cualquiera modificación del Reglamento de Operaciones, la Junta requirió el consentimiento previo del Banco.

La formalización del fideicomiso y la constitución de la Junta (con el reglamento correspondiente) constituyó condiciones previas a la presentación del Programa a consideración del Directorio. La formalización del Reglamento de Operaciones fue una condición previa para el primer desembolso del financiamiento del Banco. El Ministerio de Finanzas presidió la Junta.

La Secretaría Ejecutiva

La figura institucional responsable de efectuar las decisiones de la Junta fue la Secretaría Ejecutiva que respondió al Presidente de la Junta. Dicha Secretaría consistía de un Secretario, dos alternos y personal administrativo. Además contó con las oficinas y equipo correspondientes. La Secretaría tuvo las responsabilidades de: a) solicitar los desembolsos del Banco y efectuar las transferencias correspondientes; b) seleccionar y establecer convenios con las instituciones financieras locales que manejaron las cuentas especiales de la micro región; c) velar por la aplicación del Reglamento de Operaciones; d) servir de enlace con el Banco; y e) supervisar la Unidad Técnica. Para capitalizar la experiencia de FONAPAZ a favor del Programa, el Director de FONAPAZ tuvo el cargo de Secretario. La formalización del arreglo institucional para que la Secretaría ejecutiva de la Junta Directiva esté a cargo del Director de FONAPAZ fue una condición previa a la presentación del crédito al Directorio del BID. La constitución de la Secretaría Ejecutiva fue una condición previa a los desembolsos del financiamiento del BID.

2. La Administración de la Ejecución

La Unidad Técnica

Para la administración de la ejecución del Programa, la Secretaría contó con el apoyo de una Unidad Técnica (UT) cuyo Director participó en todas las sesiones operacionales de la Junta. La UT tenía independencia operacional en las siguientes responsabilidades: a) evaluar los paquetes que las comunidades presentarán a la Junta para la aprobación de los presupuestos globales y las proyecciones de gastos de las microregiones; b) evaluar los aspectos técnicos de los proyectos preparados; c) actualizar e interpretar los criterios técnicos de los proyectos; d) monitorear la selección y el pago de proveedores de bienes y servicios; e) elaborar y presentar las solicitudes de desembolso e informes a la Secretaría Ejecutiva; y f) presentar informes a la Junta sobre la evolución del Programa a nivel local. La Unidad Técnica tenía su oficina principal en el área del Programa, también una presencial permanente en la ciudad de Guatemala para manejar las relaciones con la Secretaría, la Junta y el Banco (únicamente para los desembolsos). La UT se conformó por dos secciones: administración financiera y seguimiento técnico. En vista de la importancia de agilizar el cumplimiento de las condiciones previas a los desembolsos, se acordó con el Gobierno el nombramiento del Director de la UT antes de la presentación de la operación al Directorio. La formación de la UT fue una condición previa al primer desembolsos del financiamiento del Banco.

Antes de la presentación de la operación al Comité de Préstamos, el Gobierno presentó al Banco: el procedimiento de selección; el borrador de contrato; los términos de referencia; y el presupuesto para la contratación del personal de la Secretaría y la UT. También para

esa fecha, se lanzó el anuncio en la prensa nacional de las posiciones de director, Gerente Técnico y Gerente Financiero. Se consideró que la UT debía ser constituida una vez que:

- a) hayan sido contratados y empezado a trabajar, por lo menos, el Director, el Gerente de Administración Financiera y el Gerente Técnico; y b) su oficina principal haya sido establecida con el equipo y personal de apoyo correspondiente.

3. Las Actividades de Primer Piso

Responsabilidades de las EPP's:

Se celebraron contratos de servicios profesionales entre la Secretaría Ejecutiva (en representación de la Junta) y las EPP's las cuales tuvieron la responsabilidad de aplicar los lineamientos establecidos en el Reglamento de Operaciones en la ejecución a nivel local y seguir los lineamientos metodológicos establecidos en sus términos de referencia. Las funciones de las EPP's se detallan en el Anexo IIIB de esta Propuesta de Préstamo, lo cual sirvió como base de los términos de referencia para los contratos entre la Junta y las EPP's. Los contratos a celebrarse con las EPP's relacionaron los pagos recibidos con sus costos reales, más un margen de administración (overhead).

Las responsabilidades básicas de las EPP's incluyeron: a) levantar la información básica que se presenta en la ficha municipal; b) efectuar el proceso de organización y capacitación de las comunidades incluyendo como prioridad apoyo a la creación de las entidades legales que representan las microregiones; c) acompañar y apoyar la autogestión de proyectos y seleccionar proveedores; d) acompañar la elaboración y ejecución de los proyectos; e) autorizar y efectuar, en conjunto con las entidades que representan las microregiones, el desembolso de recursos; y f) preparar, en consulta con

los representantes de los municipios y las comunidades, los informes de avance y financieros requeridos para justificar los desembolsos del BID.

4. Proveedores de Bienes y Servicios

Las EPP's asesoraron a los representantes de las microregiones, en la contratación de proveedores privados para: a) la provisión de capacitación en asuntos específicos; b) la elaboración de proyectos; c) la construcción de obras; d) los costos de operación y mantenimiento; e) el suministro de equipo; f) la provisión de servicios para: el análisis de proyectos productivos y la operación de las cuentas locales del Programa.

5. Responsabilidades de los Beneficiarios

La unidad básica con la cual se trabajó fue la micro región la cual se conformó geográficamente por agrupaciones de comunidades a ser determinadas por las mismas comunidades, en consulta con las autoridades municipales y con el apoyo de las EPP's. Las microregiones tienen la responsabilidad de: a) participar en las actividades iniciales de planificación participativa, capacitación y priorización de proyectos; b) la constitución legal de una entidad local (ERM) autorizada para comprometer y utilizar los presupuestos de las microregiones; c) participar y colaborar con las EPP's en la fase de preinversión, en la selección, contratación y supervisión de proveedores de bienes y servicios; d) autorizar, en conjunto con las entidades de primer piso, el desembolso de dichos recursos; f) velar por la operación y mantenimiento de los bienes adquiridos; g) preparar, en consulta con las entidades de primer piso, los informes de avance físico y financiero requeridos para

justificar los desembolsos del BID; y h) aportar en efectivo (movilización de recursos del municipio o de otros programas) o especie (mano de obra calificada o no calificada, terrenos, etc.) un mínimo de 10% del valor del presupuesto de la micro región. Este aporte fue incremental al presupuesto y el cumplimiento de ese pari-passu será una condición para iniciar cada ciclo presupuestario.

La constitución legal de las ERM's fue un punto clave dado que fue una condición para aprobar el presupuesto global de la micro región, sus proyecciones de gastos y ejecutar las iniciativas a nivel local. Su conformación requirió de la suscripción de la entidad por la Municipalidad y la legalización a nivel departamental. En vista de la importancia de no atrasar la creación de las entidades legales, el Gobierno se comprometió a definir, en la Carta de Políticas, las iniciativas que tomará para agilizar el proceso de aprobación a nivel central como una condición previa a la presentación de la operación al Directorio.

7.3 EL ARREGLO FINANCIERO

I. Reembolso y Reconocimiento de Gastos Anteriores

El gobierno decidió iniciar la ejecución del DECOPAZ en ciertos municipios antes de la aprobación del crédito utilizando sus propios recursos. Se considera que esa iniciativa para anticipar la ejecución se justifica por la importancia de un arranque temprano de las inversiones previstas. Por lo tanto se recomendó que se reconozca, como aporte local, hasta el equivalente de US\$ 1.0 millón en gastos que se efectuaron a partir de la solicitud de financiamiento y antes de la aprobación del financiamiento, en conformidad con los lineamientos a establecerse para inversiones con los recursos del aporte local.

Bajo la condición de que se hayan aplicado procedimientos consistentes con los lineamientos a establecerse para inversiones elegibles de ser financiadas con los recursos del préstamo, se recomendó que se autorizara el reembolso de gastos de hasta el equivalente d US\$1.0 millón, con los recursos del financiamiento, para inversiones efectuadas por el Prestatario a partir de la fecha de la solicitud de financiamiento y antes de la aprobación por parte del Directorio del banco.

2. Los Desembolsos

Todas las solicitudes de desembolsos fueron firmadas por representantes autorizados de la Secretaría Ejecutiva y de la Unidad Técnica. Fue una condición previa al primer desembolso del financiamiento del Banco la presentación de la lista de firmas autorizadas para representar al Prestatario en todos los actos relacionados con la ejecución del Programa, incluyendo los desembolsos.

Las solicitudes de desembolso para las inversiones a nivel local se basaron en proyecciones de gastos a efectuarse en los próximos cuatro meses, elaborados por las microregiones con el apoyo de las EPP's y revisadas y consolidados por la UT. La primera de esas proyecciones se incluirá en el paquete a ser aprobado por la Junta Directiva. Las proyecciones subsecuentes fueron presentadas al Banco por la Secretaria sin necesidad de la aprobación previa de la junta. Con base en estimaciones del cronograma de gastos, se recomendó el establecimiento de un Anticipo de Fondos con un valor de hasta el 10% del valor total del financiamiento.

El eventual reglamento tenía una descripción detallada del procedimiento para la justificación de gastos a nivel local, lo cual consistía en la presentación de una lista de los gastos amparados en comprobantes archivados en las oficinas de la UT. Dichas listas

incluía: el nombre de la entidad o persona que recibió el pago; el monto y la fecha del pago; la clasificación del gasto; la micro región beneficiaria (número asignado); EPP correspondiente; y el monto asignado a la microregión y el monto de desembolsos acumulados por la microregión a la fecha.

3. Flujo de Fondos

Los recursos que provienen del Banco se depositaron en una cuenta especial denominada en Quetzales, en nombre de la Junta. Cuando se trató de los recursos del Banco en moneda local, el banco emitió una orden al Banco Central para que efectuara la transferencia correspondiente a la cuenta especial del Programa. El establecimiento de la cuenta especial y el código de cuentas correspondiente fueron condiciones previas al primer desembolso del financiamiento.

En caso de los recursos del Capital Ordinario, dado que en Guatemala en ese momento no eran permitidas las cuentas bancarias en divisas, los mismos fueron depositadas en la cuenta del Banco Central en el extranjero y se hicieron depósitos correspondientes en quetzales a la cuenta especial del Programa. Se mantuvo el valor de la cuenta especial en dólares equivalente y el Prestatario se responsabilizó del riesgo cambiario. Cuando se trata de gastos en divisas, el Prestatario podría optar entre: a) efectuar el pago de la cuenta del Programa (el Prestario tendría que absorber los gastos de transacción y el riesgo cambiario asociados); o b) utilizar la modalidad de solicitar al Banco el desembolso directo de divisas a proveedores.

Dado que una proporción importante de los recursos del financiamiento se originaría de los recursos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) en moneda local existió el riesgo de que se paralizara el Programa por razones de control monetario. Si las metas gubernamentales concernientes a la emisión monetaria en ese momento hubieran llegado a ser inconsistentes con la necesidad de generar moneda local para transferirlo a la cuenta especial del Programa, se interrumpiría la ejecución. Por lo tanto, en la Carta de Políticas que se presentó al Banco como condición para la presentación al Directorio, el Prestatario se comprometió a efectuar dichas transferencias en el value date de la instrucción de pago del Banco. Para mitigar posibles desfases entre las políticas monetarias y las referentes al proceso de paz se permitió la utilización indiscriminada de los recursos del Capital Ordinario (en divisas) y los del FOE para el financiamiento de los varios rubros del Programa.

Se establecieron cuentas en bancos locales en nombre de la entidad que representa a cada micro región. En el interés de agilizar el proceso de desembolso de recursos a nivel local, el Programa permitió que solo se requirieran las firmas de los representantes de la micro región y de la EPP para girar cheques sobre esas cuentas. A solicitud del Gobierno, se diseñó un sistema para la transferencia de recursos de la cuenta especial del DECOPAZ a las cuentas locales de las microregiones, bajo lo cual no se hicieron depósitos reales a las cuentas locales, sino se abrieron cupos de gastos a favor de las entidades que representan las microregiones. Cuando los proveedores presentaron cheques a los bancos locales, esos descontaron electrónicamente de la cuenta especial del Programa en el Banco Central, el monto correspondiente y cancelaron los cheques.

Bajo este esquema, y para dotar a los beneficiarios con autonomía en la selección, contratación y pago de proveedores, el control financiero fue efectuado a posteriori por la

Unidad Técnica. La Unidad Técnica monitoreo pero no controló estos procedimientos. Dado que las EPP's controlaron y participaron en la aplicación cabal de los procedimientos, estuvieron sujetos a sanciones (terminación de contrato) en caso de comprobarse repetidas inconsistencias operacionales que resultan en el financiamiento de gastos no elegibles (basados en procedimientos de selección incorrectos; proyectos no viables hasta US\$50.000; rubros de la lista negativa; o incapacidad de presentar comprobantes) que no podrían formar parte del Programa. El Valor de gastos no elegibles se descontará del presupuesto global de la micro región correspondiente.

7.4 LAS ADQUISICIONES DE INVERSIONES EN EL PROGRAMA DECOPAZ EN GUATEMALA

I. Procedimientos de Licitaciones Diferenciados

Por las diversas características de los destinatarios de los diferentes bienes y servicios a ser adquiridos para las varias actividades previstas en el Programa, se consideró necesario proponer modalidades distintas para cada una de ellas.

Gastos de Administración

Con respecto a las adquisiciones para establecer y operar la Junta Directiva, la Secretaría Ejecutiva y la Unidad Técnica, se previó que el valor del paquete de compras más grande no superara el equivalente de US\$ 250.000. Por esta razón, el Equipo de Proyecto recomendó que: a) se permitieran la utilización de una modalidad de competencia de precios para la compra de equipo (la cual requerirá la adjudicación a la mejor de por lo

menos tres ofertas); b) la contratación directa para servicios específicos (transporte, reuniones, seminarios, publicidad, consultores, etc.) y para el personal administrativo; y c) la concurrencia local para las posiciones técnicas.

Servicios de Primer Piso

Dada la naturaleza particular de la metodología a ser aplicada a través del Programa de DECOPAZ y la tarea doble de aplicación de la metodología y gerencia del ciclo de proyecto, la oferta institucional de este tipo de servicios se mostró muy limitada.

En reconocimiento de esta situación el Equipo de Proyecto con base en un análisis de la oferta institucional y en consulta con el Gobierno llegó a la conclusión de que la única manera comprobada de iniciar la ejecución del Programa sería por medio de la contratación sin competencia del UNOPS. En conformidad con los lineamientos sobre la selección de agencias especializadas (GS-603) el Equipo de Proyecto confirmó la ventaja técnica del UNOPS a través de un análisis comparativo de la idoneidad y experiencia de otras agencias en Guatemala.

El análisis de la oferta institucional consistió en una invitación de expresiones de interés a través de contactos directos y de una publicación en la prensa nacional. En total se recibieron respuestas de 35 entidades nacionales e internacionales (la lista completa y los resultados del análisis se encuentran en los archivos de la división con responsabilidad técnica por esta operación. Los criterios más importantes aplicados en el análisis fueron: a) experiencia reciente en trabajo similar en Guatemala; b) capacidad financiera y operacional; y c) capacidad técnica de proveer los servicios requeridos por la Metodología de DECOPAZ. Los resultados indican que, en este momento, únicamente el UNOPS reúne todas las habilidades y experiencias necesarias para proveer todos los

servicios necesarios, aunque varias otras entidades demostraron competencia parcial, ninguno la demostró para la totalidad de los servicios.

En este sentido, el Equipo de Proyecto confirmó: a) el UNOPS posee la capacidad y experiencia de renombre para la metodología prevista, no encontrado al nivel requerido, en otras agencias; b) el personal que asignaría el UNOPS poseen una experiencia en calificaciones singulares no encontradas al nivel requerido en otras agencias; c) el UNOPS es capaz de coordinar en forma efectiva, a varios especialistas individuales, y prepara informes consolidados especializados; y d) la evaluación promedia de servicios en trabajos realizados por el UNOPS para el Banco es de por lo menos *Bueno* según el sistema de evaluación de servicios del Banco.

La formalización del contrato de servicios entre la Secretaría y el UNOPS será condición previa al primer desembolso de los recursos del financiamiento y tendrá que referirse específicamente a los municipios donde trabajaron.

Aunque el análisis de la disponibilidad de otras EPP's indicó que ninguna está en condiciones de proveer todos los servicios necesarios, se confirmó que algunos podrían proveer los servicios requeridos si trabajan en conjunto con otras entidades que tienen las capacidades complementarias. Por ejemplo, las EPP's que son capacitadas para proveer servicios de trabajo de campo pero que no tiene la experiencia adecuada en el manejo del ciclo del proyecto, podrían asociarse con otra EPP que tenga dicha experiencia. Consecuentemente, para dar un plazo razonable para la formación de esos consorcios, se fijará un plazo de nueve meses, a partir la firma de los contratos de préstamos para que la Junta celebre contratos de servicios con otras EPP's. Los contratos con las EPP tendrán que referirse específicamente a los municipios donde ellas trabajarán.

Para los servicios de primer piso referentes al segundo grupo de municipios se efectuó una licitación internacional, en la cual se espera que las entidades pre-identificadas durante el análisis, entre otras, participen. Para coordinar la adjudicación de los contratos que surgen de la licitación con la meta de firma los contratos con las EPP's nueve meses después de la firma se requirió que: a) se presenten al Banco los documentos de licitación (términos de referencia, borrador de contrato y procedimiento de evaluación) y el presupuesto detallado antes de la presentación del crédito al Comité de Préstamos; y b) el lanzamiento de la publicidad se efectúe antes de la presentación al Directorio.

En la opinión del Equipo de Proyecto el UNOPS no tenía la capacidad operacional de asumir la responsabilidad del trabajo de primer piso en más de un grupo de municipios. Por lo tanto, no se espero que el UNOPS participara en la ejecución en los otros municipios que se incorporarán a raíz de la licitación. Con base en el análisis de la oferta institucional efectuado durante la preparación de esta operación se pudo identificar por lo menos tres entidades con buenas posibilidades de formar consorcios capaces de ejecutar los otros dos grupos de municipios.

Gastos a nivel Local

Para facilitar el proceso de selección y contratación de los bienes y servicios a ser adquiridos por las microregiones, las EPP's elaboraron, como parte del trabajo de campo inicial, listas de personas y entidades activos en el medio local para: la preinversión; la construcción; el suministro de materiales y otros bienes; la capacitación; el análisis de proyectos productivos; y el manejo de las cuentas bancarias donde se depositaron los recursos asignados a cada municipio. Las listas o registros fueron aprobados por la Junta

Directiva.

Para obras civiles, bienes y servicios (tales como alimentación complementaria para menores, alfabetización, contratación temporal de maestros, capacitación y actualización de maestros y directores, capacitación para la transformación de entidades legales, entre otros), el Programa permitió la contratación directa, en base a precios simulados de prototipos de inversiones hasta US\$ 50.000 por proyecto. Asimismo, permitirá la cotización y comparación de precios, con base en ofertas solicitadas a un mínimo de cinco (o a todas las entidades pertinentes registrados, de ser menos de cinco en el registro) entidades registradas con el Programa, para inversiones hasta US\$ 250.000 por proyecto. Para adquisiciones con valores entre 250.001 y 500.000 se requerirá la licitación pública nacional (sin excluir la participación de firmas de los países miembros del Banco).

En vista de la localización aislada de las microregiones a participar en el Programa DECOPAZ, existieron proyectos cuya naturaleza dificultó el recibo de tres ofertas. Por lo tanto, se recomendó que se autorizara la contratación directa para inversiones hasta US\$250.000 por proyecto en el caso de no recibir ofertas de más de una entidad.

Como condición previa a los desembolsos del financiamiento, se presentó al Banco copia del Acuerdo Gubernativo correspondiente a la formalización de estos procedimientos de adquisiciones para el fideicomiso del DECOPAZ.

2. El Componente Productivo

La Entidad Representativa de la Microregión (ERM) publicó cada seis meses anuncios invitando la presentación de solicitudes de crédito de entidades privadas activas en el municipio. Se permitió un periodo de 45 días a partir de la primera publicación para la

preparación de solicitudes. En el término de dos días hábiles, la ERM presentó las solicitudes (sin revisión) a la entidad financiera elegida para analizar las solicitudes y esa tendrá 30 días para identificar las que son financieramente viables, y mandar su dictamen a la ERM que, a su vez, tenía un período de cinco días hábiles para aceptar o rechazar el dictamen de la entidad financiera (no podría introducir modificaciones del dictamen). Las entidades solicitantes entonces tuvieron 30 días para formalizar los contratos correspondientes con la ERM. Todos los desembolsos tendrán que efectuarse dentro del plazo de desembolso del financiamiento del BID.

3. Evaluación de Ofertas

Con el propósito de agilizar la evaluación de ofertas, se incluyó en la invitación el presupuesto indicativo correspondiente; la UT actualizó la lista de precios (por lo menos) trimestralmente; y el Reglamento de Operaciones incluyó especificaciones tipo para los paquetes de inversión. El Reglamento de Operaciones contenía los lineamientos básicos para dichas evaluaciones. Para facilitar los proceso de contratación de proveedores el Reglamento de Operaciones también incluyó modelos de contratos para cada tipo de adquisición.

4. Propiedad de los Bienes Adquiridos

Los bienes adquiridos con los recursos del Programa pertenecen a: Junta Directiva, las entidades, municipalidades, microregiones que los reciben. Todos los bienes adquiridos para la operación de la Junta, la Secretaría, la UT y las EPP's pertenecen a la Junta que,

por lo menos sesenta días antes de la expiración del plazo de desembolso del financiamiento del BID, tenía que informar al Banco de sus decisiones con respecto a la disposición de esos bienes. Se espera que los bienes ubicados en el área del Programa se transfieran a los municipios beneficiarios. Con respecto a los bienes adquiridos por las ERM's, esas tuvieron la autoridad de decidir sobre la disposición de los mismos. En el caso del componente productivo, las recuperaciones serán de la ERM y los bienes adquiridos serán de las entidades que recibieron los créditos. Salvo autorización expresa del Banco, los bienes adquiridos con los recursos del financiamiento deberán dedicarse exclusivamente para los fines del Programa. Concluida la ejecución, se podrían emplearse para otros fines.

Se transfirió la pertenencia de inmuebles (sistema de agua, escuela, puesto de salud, etc.) de las microregiones a entidades públicas (ministerios, departamentos o municipios) para permitir su incorporación a la red de la entidad correspondiente (para que se responsabilicen de su operación y mantenimiento).

5. Propiedad de los Terrenos.

Para las inversiones fijas con los recursos del Programa fue una condición el aval técnico de la UT y una demostración de que la micro región tenía el adecuado acceso al terreno en que se pretende construir. Para estos efectos, se admitieron bienes inmuebles cuya titularidad estaba respaldado por uno de los siguientes: a) Título de Propiedad o de usufructo; b) Certificación donde consta el derecho hereditario declarado judicial o notoriamente; c) Certificación donde consta que se han iniciado diligencias de titulación y que el plazo para presentar oposiciones haya expirado sin recibir oposiciones; d)

Documentos que acreditan la titularidad del inmueble obtenida por herencia, compraventa, donación, usufructo, contrato o cualquier otro título; o e) Declaración jurada prestada en escritura pública acerca de la titularidad del bien inmueble.

6. Obras por Administración

En caso de obras menores que los municipios y/o las microregiones tenían la capacidad de ejecutar por su cuenta (a un precio igual o menor de los precios de referencia establecidos por la UT), o en que la adquisición de esa capacidad sea un objetivo del proceso de capacitación, se permitió la ejecución por administración hasta un 30% del total asignado a cada micro región para inversiones. El Reglamento de Operaciones incluyó precios unitarios indicativos para este tipo de obra que se aplicarían tanto a las obras por administración como las que se ejecutarían en las entidades privadas.

7. Sistema de Información sobre las Adquisiciones

Con respecto al Sistema de Información sobre las Adquisiciones, el Equipo de Proyecto recomendó que el Banco otorgue una dispensa para que en este aspecto se presentara información resumida sobre las adquisiciones efectuadas por las microregiones. Esto se justifica por: a) la cantidad de adquisiciones de muy pequeña envergadura ; y b) la decisión de hacer uso de recursos en moneda local en el paquete de financiamiento del Banco. Y por otro en una carga de trabajo excesivo para la Representación (además la información se recogió de todas formas en los informes periódicos y en las solicitudes de desembolso); introduciendo una complejidad innecesaria en tener que discriminar entre gastos efectuados con recursos del OC y del

FOE (por que el informe no se aplica para gastos en moneda local y la mayoría del paquete de financiamiento está conformada por recursos del FOE en moneda local).

7.5 LOS LÍMITES OPERACIONALES

En relación a las áreas de inversión existen límites operacionales que se formalizaron en la versión final del Reglamento de Operaciones, se resume a continuación:

Tabla 7.1 Límites operacionales

Límites	Montos	Nivel de Autoridad
Máximo asignado a una micro región por cada ciclo presupuestario de 8 meses.	US\$ 30 per capita	Junta podrá aprobar una variación de hasta 20% del total por ciclo
Límites Máximo de los Recursos asignados a cada micro región para un proyecto.	US\$ 500,000	N/a
Límite autónomo de las ERM para confirmar viabilidad técnica de un proyecto.	US\$ 50,000	ERM
Límite autónomo de las ERM's para confirmar aceptabilidad de un crédito	US\$ 250,000	ERM
Límite autónomo de la UT para confirmar viabilidad técnica de un proyecto	US\$ 250,000	UT
Mínimo asignado al componente productivo por micro región por ciclo	25% del total asignado por ciclo presupuestario	Junta podrá aprobar una variación de hasta 5% del total asignado por ciclo.

Mínimo asignado a salud y educación por micro región por ciclo (incluye agua y saneamiento)	50% del total asignado por ciclo presupuestario.	Junta podrá aprobar una variación de hasta 5% del total asignado por ciclo.
Mínimo asignado a la libre discreción de la micro región por ciclo	25% del total asignado por ciclo presupuestario	Junta podrá aprobar una variación de hasta 15% del total asignado por ciclo.
Desembolso máximo anual en una micro región por ciclo	45% del total asignado	Junta podrá aprobar una variación de hasta 15% del total asignado por ciclo.
Desembolso mínimo anual en una micro región por ciclo	25% del total asignado	Junta podrá aprobar una variación de hasta 15% del total asignado por ciclo.
Multa por no cumplir con la utilización mínima anual	10% del total asignado	Junta podrá aprobar una variación de hasta 15% del total asignado por ciclo.
Límites	Montos	Nivel de Autoridad
Máximo a ser ejecutado por Administración directa en cada municipio	15% del total asignado	Junta podrá aprobar una variación de hasta 15% del total asignado por ciclo.
Mínimo para la participación comunitaria (mano de obra)	10%	Junta podrá aprobar una variación de hasta 10% del total asignado por ciclo.

Fuente: Informe financiero DECOPAZ .

7.6 LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA EN GUATEMALA

I. Cronograma de Ejecución

La proyección de las inversiones se presenta a continuación. Los desembolsos del primer año comprendieron básicamente: a) el establecimiento de la Junta, la Secretaría y la Unidad Técnica; b) la movilización de las tres EPP's; y c) un ciclo de presupuestario en el primer grupo de municipios. En el segundo año los desembolsos alcanzarán su punto

máximo debido principalmente a que se estarán ejecutando ciclos presupuestarios en todos los tres grupos de municipios. En el cuarto y último año se prevén desembolsos menores para el último ciclo presupuestario en dos grupos de municipios y la desmovilización de la estructura administrativa.

Tabla 7.2 Cronograma de inversiones (miles de US\$)

Fuentes de Recursos	<i>Año 1</i>	<i>Año 2</i>	<i>Año 3</i>	<i>Año 4</i>	<i>Total</i>
BID/FOE	8,800	13,200	11,000	0	33,000
BID/OC	0	6,800	5,600	4,600	17,000
Aporte Local	700	2,500	2,000	355	5,555
Total	9,500	22,500	18,600	4,955	55,555
%	17,1%	40,5%	33,5%	8,9%	100,0%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de campo.

Dado que el aporte local se calculó como un porcentaje fijo de los recursos invertidos en el componente de inversiones (13,75%) el *pari passu* con respecto a los aportes locales del Banco podrá fluctuar de un año a otro. La relación de 10:90 entre los recursos del aporte local y el financiamiento solo se aplicará en el último año. Como condición previa al desembolso del financiamiento el Prestatario demostró que se han asignado los recursos suficientes para atender oportunamente, por lo menos durante 1997, la contribución local necesaria para la ejecución del Programa de acuerdo con el cronograma de inversiones arriba presentado.

Para hacer efectivo su compromiso de hacer disponible los recursos del FOE en moneda local de acuerdo con las necesidades del Programa e independientemente de otras consideraciones de la política monetaria, el Gobierno indicó su intención de solicitar desembolsos de los recursos del FOE en montos iguales durante los primeros tres años de ejecución. Por lo tanto, el cronograma arriba presentado asume el desembolso de US\$ 11,0 millones por año en recursos FOE durante los primeros tres años.

2. Procedimientos

Con el propósito de garantizar el arranque rápido de la operación, el Prestatario presentó, como parte de la carta de Política a ser presentada antes de la presentación del crédito al Directorio del Banco, la lista de municipios seleccionados para participar en el Programa. Las EPP tuvo un período máximo de seis meses a partir de su movilización en un municipio para presentar el primer paquete de información, propuestas y proyecciones para la aprobación de la Junta que a su vez tendrá que responder dentro de seis semanas. La Junta tuvo la autoridad de modificar las recomendaciones de la EPP en el proceso de fijar el presupuesto indicativo para cada microregión. Una vez que se aprobaron los presupuestos de las microregiones las proyecciones fueron incluidos en una solicitud de desembolso que la Secretaría presentó al Banco.

Los recursos de los desembolsos fueron depositados en la cuenta del Programa en el Banco Central y de allí a las cuentas locales. Se calculó que el período entre la presentación de una proyección de gastos de una microregión a la Junta y el depósito de los recursos en la cuenta local de la microregión, podría variar entre tres y seis semanas.

3. Los Proyectos de Capacitación e Inversión

Para los proyectos de capacitación y de inversión: aproximadamente en el séptimo mes después de la movilización de la EPP inicio la fase de preinversión (fue más rápido en las microregiones con un mayor grado de organización); en el noveno se comenzó la selección de proveedores; y en el décimo se comenzó la ejecución de los proyectos. Se estima que el período de ejecución varió entre un mínimo de dos y un máximo de diez meses (para las inversiones de mayor envergadura). Dado que se repitió el ciclo de proyecto tres veces en cada micro región se fijó un plazo máximo de tres años para todo el proceso a partir de la movilización de la EPP hasta la conclusión del último proyecto.

4. Los Proyectos Productivos

Para los proyectos productivos: Las EPP's, en coordinación con las ERM's, tuvieron un plazo máximo de tres meses a partir de la definición de las prioridades de la microregión para emitir la invitación a entidades interesadas en recibir préstamos (no se permitió la presentación de solicitudes por personas). El Reglamento de Operaciones incluyó los procedimientos a seguir para esas invitaciones que serán transparentes y difundidas por lo menos en todas las comunidades del municipio.

Se fijó un plazo de tres meses para la elaboración de propuestas por parte de las entidades interesadas; y un plazo de un mes para el análisis de las propuestas por la entidad privada contratada para esa finalidad. A partir de la entrega de los resultados del análisis, la ERM tuvo un máximo de una semana para pronunciarse sobre la aceptabilidad de los proyectos viables (solo tuvo las opciones de aceptar o rechazar, pero no de modificarlos o

sustituirlas) y una semana adicional para efectuar el desembolso a las entidades que presentaros los proyectos viables que se aprueben.

La implicación es que entre la presentación de propuestas de proyectos (en respuesta a anuncios trimestrales emitidos por las ERM's) y el desembolso correspondiente podrán transcurrir más de cuatro meses. Dado que las proyecciones de gastos para los proyectos productivos se basó en la lista de proyectos recibidos se podrá iniciar el procedimiento de solicitar el desembolso correspondiente del Banco mientras que se efectúe el análisis y aprobación de los proyectos. Las transferencias de recursos a las entidades que recibieron créditos de las microregiones se efectuaron de acuerdo con los cronogramas de inversión aprobadas para cada proyecto productivo.

Los plazos para el desembolso de los recursos prestados no podían exceder el plazo de desembolso del financiamiento del Banco. Consecuentemente, en vista de que se estima el plazo de gestión de los proyectos productivos en un promedio de 12 meses, el último compromiso que se podían formalizar una microregión fué doce meses antes del vencimiento del plazo de desembolso del financiamiento.

Las recuperaciones de los créditos concedidos por las microregiones se depositaron en cuentas bancarias de las entidades que representan las microregiones. La disposición de dichas recuperaciones será a la discreción de las microregiones.

7.7 PLAZOS DE COMPROMISOS

El plazo de desembolso fue de cuatro años y el plazo de compromiso fue de tres años y medio; con la excepción de los proyectos productivos para los cuales el plazo de compromiso será de 3 años. Se fijó el plazo de desembolsos en vista del ciclo de intervenciones en las microregiones de tres años y de acuerdo con el objetivo de permitir la inclusión de nuevos municipios hasta el final del segundo año de ejecución. El plazo de compromisos se fijó con base en el tiempo promedio de ejecución de la intervención en las microregiones.

En relación al componente de Proyectos Productivos, tuvo una ejecución casi nula en relación a su programación, ya que en el último año de ejecución (2001), la Unidad Técnica del gobierno hizo un estrategia de reorientarlos (la inversión en Proyectos productivos) al componente de proyectos sociales con miras políticas siendo ya que era un año preelectoral, desvirtuándose el verdadero objetivo de este componente, el Banco Interamericano de desarrollo no hizo ninguna objeción a este cambio que de hecho hace que este componente pierda su objetivo y se desvirtué el Programa.

7.8 MANTENIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD DE LAS INVERSIONES

En el interés de la sostenibilidad de las inversiones, solo se financiaron proyectos que presentan un plan de operación y mantenimiento viable. La evaluación de los proyectos de inversión física comprendió una apreciación de las medidas propuestas para garantizar la operación y mantenimiento de los bienes adquiridos con los recursos del Programa. Se podría financiar esos costos con los recursos del Programa durante el período de tres años

de vigencia en cada municipio. En todos los casos el Programa exigió garantías estrictas de operación y mantenimiento para cada tipo de proyecto.

En el caso de inversiones en escuelas o equipo o infraestructura de salud, se requirió del compromiso del ministerio de línea de garantizar la operación y mantenimiento de los bienes. En adición, los beneficiarios del proyecto tendrían que crear un fondo para sufragar gastos de mantenimiento del mobiliario y equipo del proyecto.

7.9 SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN

1. Seguimiento Interno

Se entiende por seguimiento el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones.¹

Supervisión es un proceso continuo de análisis, observación y sugerencias de ajustes para asegurar que el proyecto este encausado para alcanzar sus resultados planificados.²

El seguimiento interno del Programa se efectuó a varios niveles. La Secretaría Ejecutiva supervisó la Unidad Técnica y dependió de ella para el monitoreo de la actuación de las EPP's que, a su vez, efectuó la supervisión de los representantes de las microregiones y de los proveedores.

¹ Naciones Unidas, *Pautas Básicas para el seguimiento y evaluación de programas*.(1984)

² Banco Interamericano de Desarrollo "Curso electrónico de Monitoreo y Evaluación,"2003, <http://www.iadb.org/int/rtc/ecourses/esp/> (4 de enero 2003)

El concepto básico es de una delegación sustantiva a las EPP's de la supervisión directa de las actividades de ejecución llevadas a cabo por las ERM's. Dicha supervisión se efectuó a través del asesoramiento continuo de los procesos de identificación, preparación y ejecución de proyectos de inversión y de crédito.

Para monitorear efectivamente la actuación de las EPP's sin diluir la delegación deseada; y para ejecutar eficientemente sus responsabilidades operacionales sin atrasar la ejecución, La Unidad Técnica mantuvo una presencia permanente en la región en que se ejecuta el Programa ubicando allí su oficina central y equipos móviles que circularán constantemente entre las microregiones. La Unidad Técnica monitoreo la actuación de las EPP's a través de un acompañamiento continuo combinado con las siguientes instancias de intervención puntuales : a) la revisión de los paquetes de proyectos y proyecciones de gastos de las ERM's; b) evaluación de los aspectos técnicos de los proyectos con valores encima del equivalente de US\$ 50,000; c) revisión ex - post de los procesos de adquisiciones y pagos a proveedores; y d) revisión de los documentos que servirán como base de las justificaciones de los desembolsos del Banco.

La UT presentó informes (consolidados para todas las microregiones) mensualmente y anualmente sobre: las adquisiciones, el avance físico, la ejecución financiera y el impacto de desarrollo de la intervención a nivel local. En vista del número elevado de microregiones, su dispersión física y las dificultades de acceso que caracterizaron el área del Programa, se diseñaron los términos de referencia de la UT para simplificar al máximo los informes de monitoreo y de revisión. De esta manera se espera permitir a la UT concentrarse también en la eliminación de obstáculos y a la apreciación del logro de los objetivos de desarrollo del Programa.

Para que fuera efectivo el sistema de monitoreo de la ejecución, la Secretaría tuvo que reaccionar oportunamente a omisiones o demoras en la presentación de informes. Este aspecto es particularmente pertinente con respecto a las justificaciones de los desembolsos, dado que por demoras resultara en una interrupción de los desembolsos. Para no atrasar indebidamente la ejecución en microregiones que cumplen con los lineamientos del Programa se decidió condicionar los desembolsos en cada microregión a la entrega oportuna por esa micro región de las justificaciones (liquidaciones). Esta condición se aplicó aun cuando el Prestatario pudo reemplazar las justificaciones atrasadas.

Las EPP's elaboraron informes mensuales y anuales mostrando el avance físico y financiero (las pautas de esos informes se detallaron en el Reglamento de Operaciones) de la ejecución a nivel local. En general, los informes relacionaron las adquisiciones con los pagos y el avance físico. Además, las EPP's mantuvieron archivos de los comprobantes de las transacciones efectuadas en conjunto con las ERM's. La Unidad Técnica utilizará estos informes y los resultados de sus actividades constantes de acompañamiento de la ejecución actividades en los municipios en los informes que emitirá la Secretaría. Se implementó un sistema integral de gerencia computarizada (management information system) para relacionar la ejecución a nivel local con la gerencia.

2. Seguimiento por el Banco

Contexto de la Ejecución

Por los aspectos novedosos que tuvo el Programa y la necesidad de asegurar que se ejecutara en un contexto adecuado para su éxito el seguimiento por el Gobierno, en la Carta de Políticas que se presentó al Banco como condición previa a la presentación del crédito al Directorio, se comprometió a mantener dicho contexto durante la ejecución. Se monitoreo el mantenimiento de este compromiso a través del sistema de seguimiento a ser llevado a cabo por el Banco que se describe a continuación.

Informe Inicial

El informe inicial que el Prestatario presentó al Banco como condición previa al primer desembolso del financiamiento fue elaborado de acuerdo con los lineamientos de la Propuesta de Préstamo. En adición a los presentados, el informe inicial también comprendió: a) un plan de la realización física y financiera del programa ; b) un cronograma de trabajo señalando las iniciativas necesarias para cumplir con el plan; c) un cuadro de origen y aplicación de fondos en el que consten el calendario de inversiones detallado y el señalamiento de los aportes anuales de cada fuente de financiamiento previsto.

Informe de Progreso

Durante la ejecución, el Prestatario presentó informes mensuales y anuales utilizando el formato y con el contenido establecido en el informe inicial. Simultáneamente se presentó los informes financieros sobre todas las transferencias y transacciones

efectuadas con los recursos del Programa. En adición a los otros aspectos acordados, los informes anuales incluían: a) el resultado de las inversiones; b) los procedimientos aplicados; c) recomendaciones sobre acciones correctivas; d) la aplicación de los índices de avance y de impacto de desarrollo; y d) aspectos relacionados con la población indígena, asuntos ambientales y de género.

Supervisión

La Representación del Banco en Guatemala se encargó de la inspección y supervisión de la ejecución del Programa. El Banco asignó un especialista sectorial, a tiempo completo durante el primer año de desembolso, a supervisar la ejecución del Programa. Ese especialista colaboró estrechamente con la Secretaría en todas las etapas de la implementación, incluyendo el mantenimiento del contexto propicio para la ejecución. Se esperó que la Junta invitara la presencia del Especialista, como espectador, en algunas de sus sesiones. En vista de la delegación a los beneficiarios de la autoridad de identificar, contratar y ejecutar sus propias inversiones y la decisión de ubicar la sede de la UT en el área del Programa, cabe hacer notar la importancia primordial de efectuar visitas de campo con frecuencia de por lo menos cada mes con una duración promedio de tres días. Se pudo identificar los siguientes puntos claves en la ejecución del Programa, el cumplimiento con los cuales es vital para lograr el impacto deseado de una manera oportuna: a) el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso fueron particularmente difícil en vista de que se trata de la creación de una capacidad institucional actualmente no existente; b) la contratación de las entidades de primer piso se efectuó en un contexto comprobado de oferta restringida, dependió de la aplicación correcta y oportuna de una licitación pública internacional por una entidad ejecutora

nueva, y su éxito dependió de la formación de nuevos consorcios; c) una vez que se haya alcanzado la etapa de la ejecución de inversiones en todas la microregiones fue posible efectuar una re-programación del cronograma del Programa.

Para minimizar el riesgo de demoras que se originen de problemas en alcanzar estos puntos clave se propuso: a) que se fortalezca la capacidad de supervisión de la Representación a través de la asignación de un profesional, a tiempo completo por un período de hasta tres meses, para asistir el Prestatario con el cumplimiento de las condiciones previas (especialmente la formación de la Secretaría y la UT y la elaboración del Reglamento de Operaciones); b) que se efectúe una misión especial de la sede para participar en una reunión programada para coincidir con la contratación de la últimas EPP's que actualizaron el cronograma de ejecución y propusieron modificaciones en las cláusulas contractuales o el Reglamento de Operaciones con el propósito de agilizar la ejecución; y c) que se efectúe otra misión de medio término que coincide con el inicio de las inversiones en las últimas microregiones, que tendrá el propósito de reasignar los recursos ociosos, eliminar obstáculos y re-programar el cronograma de ejecución.

7.10 AUDITORIA Y FISCALIZACIÓN

Los estados financieros del Programa fueron presentados anualmente, dentro de un plazo de 120 días contados a partir del cierre del ejercicio fiscal que termina el 31 de diciembre, certificados por una firma independiente de contadores públicos, aceptable al Banco.

Esta obligación estuvo vigente durante el período de desembolso del Programa. Los primeros de estos estados financieros debieron corresponder al ejercicio que termina el 31

de diciembre de 1997. Será una condición previa al desembolso del financiamiento del Banco, que el Prestatario haya convenido con el Banco respecto de la firma de contadores públicos independiente que realice las funciones de auditoría.

7.11 PLAN DE FINANCIAMIENTO

1. Financiamiento del Banco

Los Recursos del financiamiento del BID se aplicaron de acuerdo con el siguiente cuadro de costos. En vista de que el Programa benefició principalmente a personas de bajos ingresos, el Banco financió hasta el 90% del costo total. En vista del carácter global del componente de inversiones, solo se incluyó la provisión de US\$959,000 para cubrir el costo de imprevistos en los rubros de administración y servicios de primer piso.

2. Aporte Local

La contrapartida local se fijó en un mínimo del equivalente de US\$ 5,555,556 que se aplicó exclusivamente al financiamiento del componente de inversiones. De ser necesario para la completa e ininterrumpida ejecución del Programa efectuó inversiones adicionales a las previstas en este plan de financiamiento, el Prestatario se comprometió a aportar oportunamente los recursos correspondientes.

3. El aporte de los Beneficiarios

Se reconoció el valor de las contribuciones de los beneficiarios hasta un valor equivalente al 10% del costo total del Programa. En todo caso esas aportaciones fueron incrementales a los recursos de contrapartida local oriundos del Prestatario. Esto se aplica a las aportaciones en efectivo o en especie. Dado que fueron elegibles tanto el

costo de la mano de obra no calificada como la calificada, esto significa que se podía considerar como parte del aporte de los beneficiarios, el valor del tiempo que dedican a la planificación; el acompañamiento del ciclo de proyecto; y la elaboración de informes. El Reglamento de Operaciones incluyó valores indicativos del tiempo de cada clase de intervención por los representantes de las microregiones.

Tabla 7.3 Costos US\$ miles

<i>Categorías de Gastos</i>	<i>BID/FOE</i>	<i>BID/OC</i>	<i>BID Total</i>	<i>Aporte Local</i>	<i>Total</i>	<i>%</i>
Administración	2,045	1,054	3,099	0	3,099	5.6%
Servicios de Primer Piso	6,999	1,605	10,604	0	10,604	19.1%
Inversiones y Crédito	22,993	11,845	34,838	5,555	40,393	72.7%
Imprevistos /Escalamiento	633	326	959	0	959	1.7%
Inspección y Vigilancia	330	170	500	0	500	0.9%
Total	33,000	17,000	50,000	5,555	55,555	100.0%
Porcentaje	59.4%	30.6%	90.0%	10.0%	100.0%	

Fuente: Elaboración propia en base a informes de DECOPAZ.

7.12 REFLEXIONES FINALES: El modelo de ejecución del Programa de Desarrollo Comunitario en Guatemala

El Programa financió inversiones de carácter global cuya ejecución se normó por criterios de selección y procedimientos operacionales comprendidas en un Reglamento de Operaciones. Este capítulo incluyó un resumen de los grandes lineamientos del eventual reglamento.

De acuerdo con el concepto central del Programa la delegación de las decisiones operacionales a los beneficiarios, se aprobó a estos un presupuesto con el cual se financiaron proyectos de capacitación y de inversiones en capital humano, físico y productivo. El Reglamento incluyó tanto las pautas técnicas de esas inversiones como una lista de rubros no-elegibles (armas, terrenos, ciclo agrícola, etc.).

Los desembolsos del primer año comprendieron básicamente: a) el establecimiento de la Junta, la Secretaría y la Unidad Técnica; b) la movilización de las tres EPP's; y c) un ciclo de presupuestario en el primer grupo de municipios. En el segundo año los desembolsos alcanzarán su punto máximo debido principalmente a que se estarán ejecutando ciclos presupuestarios en todos los tres grupos de municipios.

En el cuarto y último año se prevén desembolsos menores para el último ciclo presupuestario en dos grupos de municipios y la desmovilización de la estructura administrativa.

De esta parte de la investigación se puede analizar cuales fueron las fortalezas y debilidades del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz y tomarlas como parte de la lecciones aprendidas en la ejecución del Programa socializando los resultados para los futuros proyectos que se estarán realizando en Guatemala o en cualquier otro país que haya sufrido un conflicto armado.

Es importante tener este tipo de información ya que ésta no existe en el campo comercial ya que son datos recopilados de la fuente responsable de su ejecución.

METODOLOGÍA DEL PROGRAMA DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ EN GUATEMALA

8.1 LA GUÍA METODOLÓGICA DE DECOPAZ

Con este programa se trata de delegar a las comunidades las herramientas para su propio desarrollo. Cuáles herramientas? El dinero, el poder de decisión, los conocimientos y destrezas para operar proyectos. Un Proyecto es un conjunto de actividades con un fin social y/o productivos. Se guía por un plan. Se usan recursos financieros (dinero), recursos materiales y recursos humanos para la realización de un Proyecto. Ejemplos de proyectos son: la construcción de una clínica de salud, reforestación de un área, talleres sobre derechos humanos, la comercialización de productos de una cooperativa.

La Metodología participativa es darle voz a las comunidades y respetar sus costumbres, tradiciones, organización en la toma de decisiones, actuar con transparencia en todo el proceso, propiciar la coordinación entre sus entidades representativas con las diferentes instancias de gobierno. En pocas palabras se trabaja para facilitar el protagonismo de las propias comunidades en la administración de DECOPAZ.

La guía metodología de DECOPAZ se concreta en siete guías que se presentan a continuación en una forma resumida en cuadros sinópticos:

Introducción: Donde se proporciona la información general del Programa y el contenido de la Metodología:

Promoción: Define las etapas de la promoción y los pasos a seguir para la presentación de DECOPAZ, con el propósito de incentivar la participación de todos los actores sociales, establece los pasos a seguir para levantar el diagnóstico comunal participativamente. (ejemplo: grupos étnicos, grupos organizados, ubicación geográfica, servicios básicos, relaciones productivas identifica necesidades, etc.

Micro regionalización: Define la microregión y los pasos a seguir en la formación de las microregiones, crea mecanismos de coordinación comunitaria y define las entidades representativas como actores principales, establece los pasos a seguir para levantar el diagnóstico de la microregión y municipal.

Planeación: En este se informa sobre como generar la participación de las comunidades en definir la priorización de sus necesidades, como elegir los proyectos de su interés y como solicitar los fondos de DECOPAZ para su ejecución.

Ejecución: Define la forma para organizar la participación comunitaria y microregional para llevar a cabo la realización de los proyectos.

Monitoreo y Evaluación: se trata de una guía para detectar problemas a tiempo, implementar la auditoría social y orientar el próximo ciclo de proyectos.

Diagnóstico: Para establecer el punto de partida con respecto a la situación real de las comunidades, y posteriormente, medir el impacto del Programa.

8.2 ANÁLISIS A LA GUIA METODOLÓGICA DE DECOPAZ:
 Tabla 8.1 Guía Metodológica de DECOPAZ de Promoción

<i>Momentos</i>	<i>Etapas</i>	<i>Pasos</i>
PROMOCIÓN	PRIMERA ETAPA: Presentación del Programa al Gobierno Departamental e Instituciones Públicas y Privadas.	Presentación del Programa a: 1. Gobernador Departamental 2. Consejo de Desarrollo Urbano y Rural 3. Grupos organizados del departamento que participan en el CDUR.
	SEGUNDA ETAPA: Presentación del Programa al Gobierno Municipal e Instituciones Pública y Privadas.	1. Reunión con el Alcalde y la Corporación Municipal 2. Reunión con las Instituciones Públicas y Privadas.
	TERCERA ETAPA: Presentación del Programa a Nivel Comunal.	1. Promoción inicial entre agrupaciones. 2. Realización de asambleas comunitarias
	CUARTA ETAPA: Promoción del fondo para proyectos de Inversión Social, Libre disponibilidad y Productivos.	1. Realización de: • Asamblea Comunal para promoción de fondos. • Asamblea comunal para dar a conocer funcionamiento de los fondos. 2. Realización de encuentro con las organizaciones de productores, asociaciones, ONG's y Cooperativas.
	QUINTA ETAPA: Asamblea Municipal.	1. Presentación sobre los fines y objetivos del Programa. 2. Recopilación y procesamiento de comentarios, así como elaboración de informe de recomendaciones y observaciones.
	SEXTA ETAPA: Aplicación del diagnóstico.	1. Leer instructivo. 2. Reunión con representantes de comités. 3. Entrevista y consulta de fuentes de información primarias y secundarias. 4. Procesamiento de información y elaboración de informa para la comunidad. 5. Reunión con representantes de la comunidad para presentación de resultados del diagnóstico.

Fuente: Elaboración propia en base a Guía Metodológica

Tabla 8.2 Guía Metodológica de DECOPAZ de Microregionalización

<i>Momentos</i>	<i>Etapas</i>	<i>Fase</i>	<i>Actividad</i>
MICRO- REGIONALIZACIÓN	PRIMERA ETAPA: Propuesta de micro regiones y selección de representantes comunitarios.	Fase I: Definir una propuesta de microregión en la comunidad. Fase II: Selección de representantes comunitarios.	1. Convocatoria y realización de Asamblea Comunal. 1. Convocatoria y realización de Asamblea Comunal.
	SEGUNDA ETAPA: Microregionalización Municipal.	Fase I: Asamblea de Representantes Comunitarios en la cabecera municipal Fase II: Asamblea Comunitaria Fase III: Ratificación definitiva de las Microregiones.	1. Asamblea en cabecera municipal 1. Asamblea Comunitaria.
	TERCERA ETAPA: Integración y Proceso de Legalización de las ERM's.	Fase I: Integración de los órganos de la ERM.	1. Asamblea de representantes a nivel municipal. 1. Elegir de Junta Directiva de ERM. 2. Elegir de miembros de Comité de Inversión Social. 3. Seleccionar del Comité de Libre Disponibilidad. 4. Nombrar el Comité de Crédito. 5. Selección de Comisiones de Trabajos por proyecto.

Continuación: Guía Metodológica de DECOPAZ de Microregionalización..

<i>Momentos</i>	<i>Etapas</i>	<i>Fase</i>	<i>Actividad</i>
MICRO-REGIONALIZACIÓN	TERCERA ETAPA: Integración y Proceso de Legalización de las ERM's.	Fase II: Legalización de las ERM's.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reunión de representantes de la ERM para tocar el tema Estatutos. 2. Reunión de miembros de J.D. para firma de acta Notarial. 3. Protocolarización del acta notarial. 4. Presentación de la Solicitud a Ministerio de Gobernación. 5. Publicación en Diario Oficial. 6. Inscripción en el Registro Civil Municipal 7. Inscripción en el RTU y autorización de Libros.
	CUARTA ETAPA: Aplicación del Diagnóstico	Fase III: Carta de Entendimiento.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reunión de Junta Directiva de la ERM, miembros de UT y representantes de la CECI-DECOPAZ.
	QUINTA ETAPA: Capacitación de las ERM's.	Fase I: <ul style="list-style-type: none"> • Aplicación de la ficha de diagnóstico microregional. • Aplicación de la ficha de diagnóstico municipal. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reunión con representantes de la ERM's. 2. Entrevistas y consultas de fuentes de información primarias y secundarias. 3. Reunión con representantes de la microregión.
			<ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción de reflexión de la ERM en cuanto a sus necesidades y prioridades de capacitación. 2. Consultas con el Gobierno Local (UTM). 3. Socialización e sede de EPP. 4. Elaboración de un Plan de Capacitación.

Fuente: Elaboración propia en base a Guía Metodológica

Tabla: 8.3 Guía Metodológica de DECOPAZ de Planeación.

<i>Momentos</i>	<i>Etapas</i>	<i>Fase</i>	<i>Actividad</i>
PLANEACIÓN	PRIMERA ETAPA: Planeación a nivel de la comunidad.	Fase I: Identificación de necesidades.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Convocatoria y realización de asamblea comunal. 2. Llenado de cuadro: <u>problemas / necesidades, recursos disponibles y recursos no disponibles.</u>
		Fase II: Profundización de problemas encontrados.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de documento: <u>Listado de necesidades.</u>
		Fase III: Priorización de necesidades.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asamblea General Comunal. 2. Listado de necesidades priorizadas. 3. Listado de recursos.
		Fase I: Reglamento de Crédito.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Presentación a Comités de Crédito. 2. Aprobación por lo Comités de Crédito. <p style="text-align: center;">Pasos</p>
		Fase II: La Convocatoria.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Difundir Convocatoria. 2. Explicar a interesados la información que debe contener la solicitud de crédito. 3. Capacitación.
		Fase III: Selección de los proyectos.	<p style="text-align: center;">Pasos</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis y dictamen técnico del Banco. 2. El Comité de Crédito.
		Fase IV: Capacitación y Asistencia Técnica.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Análisis de necesidades y propuestas de capacitación y asistencia técnica. 2. Elaboración del Plan de Capacitación conjuntamente con el cliente usuario del fondo.

Continuación: Guía Metodológica de DECOPAZ de Planeación.

Momentos	Etapas	Fase	Actividad
		<p>Fase I: Análisis de las necesidades comunitarias en la microregión.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Convocatoria y realización de asamblea microregional. 2. Presentar actas y listados de necesidades clasificados por sector.
		<p>Fase II: Priorización de Proyectos</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de listado de proyectos categorizados según institución que puede financiarlos. 2. Elaborar cuadro por área de financiamiento de DECOPAZ. 3. Agrupar proyectos que pueden agruparse en <u>paquetes de servicios</u>.
PLANEACIÓN	<p>TERCERA ETAPA: Priorización Microregional</p>	<p>Fase III: Análisis de las propuestas de Proyectos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de Directorio de Proveedores de Bienes y Servicios. 2. Clasificación de proyectos. 3. Emisión de dictamen técnico sobre viabilidad ambiental. 4. Estimación de presupuestos.
		<p>Fase IV: Depuración de listado de proyectos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Discusión abierta sobre la viabilidad técnica de los proyectos. 2. Depuración / Priorización de proyectos.
		<p>Fase V: Determinación final de los proyectos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Traslado de resultados a consideración de comunidades. 2. Asamblea de aprobación final de proyectos. 3. Firma de acta de aprobación de proyectos.

Continuación: Guía Metodológica de DECOPAZ de Planeación.

<i>Momentos</i>	<i>Etapas</i>	<i>Fase</i>	<i>Actividad</i>
PLANEACIÓN	CUARTA ETAPA: Elaboración de los Perfiles de Proyectos	Fase I: Elaboración de Perfiles de Proyectos	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de perfil de proyecto (cada comité operativo). 2. Elaboración de cuadro de: <ul style="list-style-type: none"> • Actividades/proyecto y su costo. • Detalle de financiamiento 3. Elaboración del Cronograma del Proyecto. 4. Llenado de ficha técnica de garantía de viabilidad ambiental.
		Fase II: Elaboración del Plan de Inversiones.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración de Plan de Inversiones. 2. Distribución de los montos solicitados a DECOPAZ.
		Fase III: Elaboración de la Primera Solicitud de Desembolso	<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaborar Cronograma de desembolso. 2. Presentación de solicitud de aprobación del Plan de Inversiones. 3. Identificación de otras instituciones para financiar proyectos que DECOPAZ no puede; así como, presentación de los mismos a la UT y CDM.

Fuente: Elaboración propia en base a Guía Metodológica

Tabla 8.4 Guía Metodológica de DECOPAZ de Ejecución

<i>Momentos</i>	<i>Etapas</i>	<i>Fase</i>	<i>Actividad</i>
EJECUCIÓN	PRIMERA ETAPA: Programación.	Fase I: Conformación de Comisiones de Trabajo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Convocatoria y realización de asamblea. 2. Presentación y discusión de Plan de Inversiones. 3. Integración de comisiones de trabajo. 4. Divulgación de funciones y responsabilidades. 5. Elaboración de constancia de lo actuado.
		Fase II: Elaboración de Plan de Acción.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reunión de divulgación de resumen simplificado de los proyectos. 2. Elaboración de "matriz" de Plan de Acción. 3. Elaboración de presupuesto detallado.
			Fase I: Manejo Contable

Fuente: Elaboración propia en base a la Guía Metodológica

8.3 LOS BENEFICIOS DE LA UTILIZACIÓN LA GUÍA METODOLÓGICA DE DECOPAZ

Como su nombre lo indica la Guía Metodológica de DECOPAZ, es el instrumento que orienta y dirige el Programa a través de Momentos, Etapas y Pasos.

La fortaleza de esta Guía es que ya fue validada en la ejecución del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz en la zona de Huehuetenango y Quiché, Guatemala. Centroamérica.

Durante la ejecución del programa se formó un equipo de técnicos que detectaba los errores y hacía las propuestas de enmienda o de correcciones, validándolas en el campo definitivo, una de las fortalezas de esta Guía es que fue hecha por personal profesional de mucha experiencia en la ejecución del PRODERE .

Esta Guía puede ser utilizada en otros Programas de Desarrollo Comunitario Para ser ejecutados en Guatemala como en cualquier otro país, que haya sido afectado por un conflicto armado.

Su estructura es sencilla inicia con el momento de Promoción, luego sigue el proceso de ordenamiento territorial a través de la Micro regionalización, luego le precede el momento de Planeación, hasta llegar a la Ejecución.

8.4 REFLEXIONES FINALES: La metodología del Programa de Desarrollo Comunitario en Guatemala

La metodología se concretó a las guías que se presentan a continuación:

- **Introducción:** se dio información general del Programa y sobre el contenido de la metodología.
- **Promoción:** para establecer una participación amplia, y relaciones productivas con actores en el desarrollo local.
- **Microregionalización:** para crear alternativas de coordinación comunitaria y definir los mecanismos de representatividad.
- **Planeación:** para generar la participación de las comunidades en definir sus necesidades, elegir los proyectos de su interés, planear su ejecución y conseguir los fondos de DECOPAZ para su realización.
- **Ejecución:** de forma participativa comunitaria y municipal.
- **Monitoreo y Evaluación:** para detectar problemas a tiempo y orientar el próximo ciclo de proyectos.
- **Proyectos Productivos:** para profundizar sobre el manejo del 25 % de los fondos por micro región, dedicado a proyectos de organizaciones de productores.
- **Diagnostico:** para establecer el punto de partida con respecto a la situación real de las comunidades y posteriormente, medir el impacto del Programa.

CARACTERÍSTICAS DEL MUNICIPIO DE SAN JUAN IXCOY HUEHUETENANGO

San Juan Ixcoy, municipio del departamento de Huehuetenango. Está clasificada como municipalidad de Tercera Categoría. El municipio cuenta con un área aproximada de 224 Kilómetros cuadrados, su nombre geográfico oficial: San Juan Ixcoy.

9.1 UBICACIÓN Y COLINDANCIAS

El municipio de San Juan Ixcoy, colinda al oeste con Todos Santos Cuchumatán y Concepción Huista, al norte con Soloma y Santa Eulalia, al este con Nebaj (El Quiché), al sur con Chiantla. La cabecera municipal está en los márgenes del Río San Juan, Sierra de los Cuchumatanes. Se encuentra a una altura de 2,195 metros sobre el nivel del mar, latitud 15 grados, 36 minutos, 00 segundos y longitud 91 grados, 26 minutos, 47 segundos. Cuenta con caminos, roderos y veredas que unen a sus poblados y propiedades rurales entre sí y con los municipios vecinos. De cabecera de San Juan Ixcoy a la ciudad de Huehuetenango distan 61 Km.¹ (ver mapa en anexos).

¹ Fundación Centroamericana de Desarrollo, *Diagnostico y Plan de Desarrollo del municipio de San Juan Ixcoy, Departamento de Huehuetenango*(Ciudad de Guatemala: 1995, p.12.

9.2 DATOS CLIMÁTICOS

La fisiografía de San Juan Ixcóy corresponde a las tierras altas sedimentarias, de la cordillera de los Cuchumatanes, con montañas fuertemente escarpadas. Durante el período hispánico se conoció como Yich Kó'x (en el asiento de un maxan), San Juan Ixcóy. Transpuesta la sierra de los Cuchumatanes, en el camino de Chiantla a Chancol o a Todos Santos Cuchumatán, escalada cumbres del Rosario o de Chémal, se desciende hacia el norte por una brusca pendiente que lleva a los valles de Río San Juan, consideradas las primeras fuentes del Ixcán y Lacantún.²

Aquí principia una región de frío temperamento, densamente poblada. El clima es frío y en las alturas ha sido común la escarcha en los meses de diciembre y enero. La región ha sido rica en maderas de tierra fría, que han crecido en frondosos bosques en las faldas de la sierra. Los grandes árboles, coníferas gigantescas, el roble, laurel, encino, madrón y cerezo, abundaban por todo el municipio, aunque en los últimos años ha sido talado en parte el bosque, debido a cortes de árboles realizados sin haberse procedido a la reforestación. Los habitantes han cultivado maíz, trigo, papas o patatas, legumbres, etc. Produciéndose excelentes manzanas en los alrededores de la cabecera. La industria, en pequeña escala, consistió en la fabricación de jarcia y tejidos de lana.

² Ibid., p. 16

Las unidades bioclimáticas predominantes en este municipio tienen las siguientes características:

Bosque húmedo Montano Bajo Subtropical (BHMBS)

- a.* Altitud: 2000 a 2500 metros sobre el nivel del mar.
- b.* Precipitación pluvial anual: 1000 a 2000 milímetros.
- c.* Temperatura media anual: 12 a 18 grados centígrados.
- d.* Suelos: Son superficiales, de textura pesada, de color gris oscuro a negro.

La pendiente está en los rangos de 12 a 32% y más de 45%. El potencial es para bosque de coníferas, frutales deciduos con alto requerimiento de frío, como manzana y melocotón también papa, hortaliza, bosque energético y cereales.

Bosque muy Húmedo Montano Bajo Subtropical (BMHMBS)

- a.* Altitud: 2000 a 3000 metros sobre el nivel del mar.
- b.* Precipitación pluvial anual: 1000 a 2000 milímetros.
- c.* Temperatura media anual: 12 a 18 grados centígrados.
- d.* Suelos: son superficiales, de textura pesada, bien drenados, de color pardo, aunque en partes onduladas el drenaje puede ser deficiente, las pendientes oscilan entre 12 a 32% y 32 a 45%. El potencial agrícola es similar a la unidad bioclimática anterior.

El municipio en sus inicios fue habitado de manera tradicional por los indígenas de la etnia Q'anjob e idioma Chuj, actualmente el idioma que predomina es el Q'anjob'al que casi ya no varía en toda la cuenca del Río San Juan hasta Ixcán y el antiguo San Ramón.

9.3 DATOS HISTÓRICOS

Habiendo sido corregidor de Totonicapán unos 20 años antes, por la última década del siglo XVII el historiador Fuentes y Guzmán describió al Pueblo: “desde Soloma a San Juan Ixcoy se hace jornada de 3 leguas”, si bien penosas por ser su senda y su viaje por laderas de piedra y lodo, sin embargo, más tratables y sin peligro que las ya referidas y más hacederas por la cercanía de su jornada, aunque en ella no falta palizadas y grandes breñas y arcabucos que van a dar con la bajada de la palizada al admirable río Poh, que significa río de arena. Son sus aguas maravillosas y agradables, por el color azul celeste de que se tiñen, rozándose en infinitos troncos de taray y raíces de sulchipati. De paso a la profundidad de la caja de este río por su angosto puente de barras de madera muy fuerte, no tanto por una cuchillas negras que abriendo en punta y navajones cortan con grande actividad y vehemencia los pies de los hombres y las ranillas de las mulas.³

“Su situación de este poblado yace plantada entre dos cordilleras de grande celsitud y dilatado término hasta Huehuetenango, compuestas ambas de peñascos lisos y de la que se goza al frente de la casa del vicario.

³ Ibid.,p. 17

Don Joseph Domingo Hidalgo publicó en la Gaceta de Guatemala del lunes 23 de julio de 1798 una descripción de la provincia de Totonicapán, en que se refiere al poblado como San Juan Ixcay; Este pueblo es el más meridional del curato y cercano al de Chiantla. Distan de Soloma tres leguas hacia el sur oeste y es entrada forzosa para los demás de curato, o se ha de rodear por Jacaltenango.

Su temperatura es fría sin exceso, se dan en su suelo ciruelas, peras, duraznos y buenas milpas, que es el único arbitrio y comercio de estos naturales. Tiene doscientos treinta y tres tributarios y de todas clases mil ciento seis individuos. En los años inmediatos de mil setecientos noventa y cinco y noventa y seis, los pueblos confinantes con los despoblados de Yxtatán, Santa Eulalia, Acatán y Coatán; en el de Jacaltenango, los Huistas y San Andrés; y en la provincia de Quetzaltenango y Tajumulco, se infesto del terrible contagio de la viruela, peste devoradora y causa principal de que en este reino en 275 años que lleva de conquistado, no haya tenido el debido incremento la propagación, pues destruye los renuevos y apenas deja el diezmo para la subsistencia para las poblaciones. Pero esta vez, a esfuerzos del muy ilustre Señor Presidente, Capitán General del Reino Don José Domas y Valle, se aisló el contagio, se entablo la inoculación y se sofoco la peste en medio de su mayor ardor, con grata admiración de los indígenas, con inesperada redención del reino, con servicios del rey, y finalmente con notorio y ejemplar obsequio de la humanidad, la cual se quejaría justamente si estas saludables providencias se la niegan en igual caso". Al haberse escrito en 1798 deben haber sido 274 años, por haber sido la Conquista en 1524.

En el compendio escrito por el bachiller, sacerdote Domingo Juarros por 800, San Juan Ixcoy aparece perteneciente al curato de Soloma, partido de Huehuetenango. También aparece así entre los pueblos del Estado de Guatemala, adscrito a Jacaltenango para la administración de Justicia por el sistema de jurados, según decreto de la Asamblea del 27 de agosto de 1836 copiado por Pineda Montt en su Recopilación de Leyes. Como San Juan Ixcoy, Círculo San Pedro Saoloma (hoy Soloma), aparecen en la tabla para la elección de diputados a la Asamblea Constituyente, decreto 225 del 9 de noviembre de 1878. En la actualidad forma parte del decimoquinto distrito electoral.

En el año de 1898, fue particularmente memorable para el pueblo. Las habilitaciones de mozos, con su cortejo de violencias para los indígenas y las odiosas cargas que pesaban sobre ellos, dieron como resultado la protesta de los indígenas. Los malos tratos, tributos inocuos, deudas contraídas en las fincas y cuestiones raciales, movieron a los naturales a levantarse y exterminar a todos los habitantes ladinos, lo que se verificó con ferocidad salvaje en la noche de julio de ese año.

Un solo ladino logró escapar esa noche, ya que comprendiendo la gravedad del caso por el asesinato de los demás se refugió en la iglesia abierta por los indígenas.

Corrió al altar mayor y se ocultó tras la imagen en bulto de San Juan. La justicia pesó rigurosa sobre los indígenas y consumó la ruina del pueblo. La construcción de la carretera que ahora la une con los demás poblados ha venido a dar nueva vida a la cabecera.

El acuerdo Gubernativo del 20 de septiembre de 1909 se refiere a la reposición del título del terreno municipal y adjudicación de sus excesos. El terreno Mixlá o Yajampuc, según

acuerdo del 5 de mayo de 1938 fue donado al Estado por los Señores Nottebohm Hermanos. El predio para un mercado fue adjudicado al tenor del acuerdo gubernativo del 7 de mayo de 1959. San Juan Ixcoy es probablemente un pueblo de origen precolombino. En 1531, bajo el nombre de Yscos, aparece entre los pueblos de la región de Huehuetenango que fue otorgado en encomienda. En este caso, el encomendero fue Marcos Ruiz. Hacia el año 1600 figura entre los pueblos de Huehuetenango que estaban a cargo de los padres de la Orden de Nuestra Señora de La Merced (Mercedarios), en calidad de pueblo de visita que dependía de la parroquia o cabecera de doctrina de San Pedro Zulumá (hoy Soloma).

Tanto el historiador Francisco Antonio de Fuentes y Guzmán (S. XVII) como el Obispo Pedro Cortés y Larraz (S. XVIII), así como otros cronistas e historiadores posteriores, se refieren a San Juan Ixcoy en sus crónicas y relaciones. En particular, el Obispo Cortés destacó que posiblemente “puede ser que la sencillez y candor de estos indios consista en no vivir, ni haber vivido entre ladinos”, añadiendo otros comentarios críticos al trato discriminatorio y explotador que los ladinos daban a los indígenas.

Lo anterior, aunque anecdótico, constituye un antecedente remoto de los sucesos ocurridos en San Juan Ixcoy en julio de 1898. Entonces, a raíz de las habilitaciones de mozos, con su cortejo de violencias para los indígenas y las odiosas cargas que pesaban sobre ellos, dio como resultado la protesta de los indios. Los malos tratos, tributos, deudas contraídas en las fincas y cuestiones raciales, movieron a los naturales a levantarse y exterminar a todos los habitantes ladinos, lo que se verificó en la noche del 17 de julio.

9.4 LOS SERVICIOS

El 4 de junio de 1949 se abrió al servicio público oficina de cuarta categoría de Correos y Telecomunicaciones. Conforme a datos recabados ahora funciona una oficina postal de cuarta categoría de la Dirección General de Correos y Telégrafos. Si bien el servicio eléctrico fue introducido en 1971 por el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), en 1974 indicó dicha dependencia que con dos plantas Diesel más interconectó San Juan Ixcoy así como Soloma a la Hidroeléctrica de Santa Eulalia, por la línea Santa Eulalia – Soloma de 10 Km y Soloma – San Juan Ixcoy de 8 Km.

Cuenta con un puesto de salud. También existe un Centro Regional de Formación Ocupacional, dentro del programa de Desarrollo de la Comunidad de la Presidencia de la República en que, de manera especial se imparte cursos sobre confección de ropa, conservación de alimentos, panadería y repostería.

- Sitios Arqueológicos:

San Juan Ixcoy, Xanlucax, Tz'ib'aj, Yajauk'a, Tontaj, Q'ata'.

- Accidentes orográficos:

Sierra los Cuchumatanes.

- Montañas:

Txitxajau, Los Chivos, Madrón, Chiantla, Tojquiá, Tz'ib'aj', Tz'uqanká.

- Cerros:

Agua seca, Chelb'al, Tz'ib'aj', Yichk'u, Tinimá, Bacú, Chichajau, Jolotes, Yaxcol, Canchicú, Chujb'al, Ojch'en, Chémal, Captzin, Pepajau, Yaxanil, Cruzpan, El Marinero, Poxlac.

- Accidentes Hidrográficos:

- Ríos:

Captzin, Yulk'u, Yula'zunil, Guajb'al, Ocheval, Jolomk'u, Nub'ilá, Pepajau, Quisil, San Juan, Magdalena, Naranjo

- Arroyos:

Chelb'al, Quinini, Tojquilá.

- Quebradas:

Jolotes, Majb'alpotz, Nab'aj, Pepajau

- Lagunetas:

Cantelá, Colorada, Chitamil, Los Chivos, Ocheval, Tu nima'.

9.5 LOS ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

El municipio de San Juan Ixcoy tiene las siguientes aldeas con sus respectivos caseríos:

- Canchicú, con los caseríos Canjá, Pinú, Xacal, Yulchecán.
- Chancocal, con los caseríos: Buena Vista, Ocheval, Quinini, Tojquiá.
- Jolomhuitz, con los caseríos: Chujbal, Tixap, Toche, Xejché, Xobilá, Yaxanil, Yaxcoj.

- La Brisa, con los caseríos: Cap-Tzin, Chamchén, Mixlaj, Poxlac, Sacchó, Xichalé.
- Pie de la Cuesta, con los caseríos: Pann, Quixaj, Salchej, Tichó, Tzibaj, Yulcú.
- Quisil, con los caseríos: El Marinero, Puente Quemado, Tajá Yaxeu.
- Sacan, con los caseríos: Candelaria, Chitamil, Ichji, Ixquisis, Petlac, Tichacán.
- Tocal, con los caseríos: El Rodeo, Ixjoyom, Jolotes, Pepajau, Yulhuitz.
- Xopacal, con los caseríos: Chenguay, Majbalpotz, Nenajab, Onnil, San Francisco, Yucaclá.
- Yajaucú, con los caseríos: Conobayul, Chabilá, Chelbal, Signub, Titenam, Yejupcapé.

Parajes:

Captzín, Llano de Cordero, Petlac, Tichó, Tzuupbá.

Caná, Llano de Xemal, Pinú, Tininbuj, Xilachén,

Chixahuitz, Llano de Xetaj, Sajchó, Titenam, Yaxantaj,

Chobilá, Majbalpotz, Siete Pinos, Yaxubná,

El Marinero, Mixlá o Yajampuc, Tejubacaqué, Xilachén, Yulcú.

Demografía:

Historial Demográfico:

En 1955 se indicó que en la cabecera vivían 651 habitantes y en todo el municipio 5312, que componían 899 familias; porcentaje indígena 95.1, analfabeto 92.8, contaba con servicio de agua potable. Carecía de atención médica y hospitalaria. El servicio de luz eléctrica era de una planta Diesel. Habían dos escuelas urbanas y tres rurales. Carecía de mercado; los vendedores utilizaban la plaza pública para sus transacciones comerciales.

Como industria digna de estímulo se mencionó la fabricación de frazadas (chamarras) de lana y capixayes. Los cultivos eran maíz, trigo, frijol y papas. La Municipalidad consideraba problemas urgentes la terminación de una escuela mínima principiada en 1949; instalación de una planta hidroeléctrica para mejorar el servicio de luz y mejoramiento de edificios escolares.

En censo 1964 dio un total de 6498; Urbano 734 (masculino 359, femenino 375); grupo étnico no indígena 122 (masculino 55, femenino 67); indígena 612 (masculino 304, femenino 308). Rural 5764 (masculino 2794, femenino 2970); Grupo étnico no indígena 258 (masculino 140, femenino 118); indígena 5506 (masculino 2654, femenino 2852). Población de 7 años y más 4813: Urbano 565 (alfabetos 161, analfabetos 404); rural 4248 (alfabetos 325, analfabetos 3923). Viviendas 1225 (urbano 151, rural 1704). Asistencia escolar 237 (urbano 84, rural 153). Se estimó una densidad de 29 habitantes por Km. Cuadrado.

Los datos proporcionados por Estadística correspondientes al VIII Censo General de Población del 7 de abril de 1973 dieron 8030, de los cuales 4000 eran hombres y 4030 mujeres. Información posterior indicó 8032 (hombres 4014, mujeres 4019); alfabetos 1045, indígenas 7476. Urbano 982 (hombres 485, mujeres 497); alfabetos 305; indígenas 855.

Datos demográficos actuales:

La población de San Juan Ixcoy, según trabajo de campo realizado por el equipo de DECOPAZ, asciende a 21,657 habitantes igual a 3,937 familias. El crecimiento poblacional fue de 3,372 habitantes representando el 18.4% de crecimiento en tres años.

A nivel de áreas el 9.5% corresponde al área urbana y el 90.5% al área rural. La población indígena es del 94.4% y la no indígena del 5.6%.

a. Población etérea:

La tabla 9.1 presenta la distribución de la población de San Juan Ixcuy, por grupos de edad y sexo.

Tabla 9.1 Población etérea del municipio de San Juan Ixcuy.

Grupo etérea	Sexo			
	Total de Hombres		Total de mujeres	
	<i>No.</i>	<i>%</i>	<i>No.</i>	<i>%</i>
0-4 años	1996	9.2	2086	9.63
5-14 años	3394	15.6	3540	16.34
15-44 años	3895	18.0	4040	18.65
45-64 años	1066	4.9	1137	5.25
>65 años	225	1.03	276	1.27
TOTAL:	10576	48.7	11079	51.3

Fuente. Elaboración propia en base a información de la municipalidad de San Juan Ixcuy.

Vemos en este cuadro como está integrada la población por grupos etéreos donde la población menor de 5 años lo constituye el 18.83%, los de 5 a 14 años el 31.94%, los de 15 a 44 años el 36.65%, así mismo los de 45 a 64 años el 10.15% y los mayores de 65 años el 2.3%.

La diferencia cuantitativa en relación a género es 48.7% de Hombres y 51.3% de mujeres.

b. Población por microregiones:

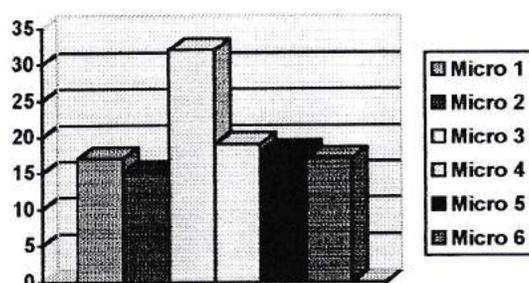
Tabla 9.2 Población por Microregión.

Microregión		No. Comunidades	Población Total	
No.	Nombre de la Microregión	No.	No. Pob.	%
1.	Escribiendo	5	3204	14.8
2.	Siete Pinos	4	2694	12.4
3.	Flor de Manzana	10	3818	31.5
4.	Mam Valle de los Pinos	8	3898	18.0
5.	Río Quisil	8	2536	11.7
6.	Pirámide de Piedra	5	2507	11.5
TOTAL		40	21657	100%

Fuente: Elaboración propia en base de datos de campo.

Tal como se puede apreciar en Tabla 9.2 se han conformado 6 microregiones en el municipio de San Juan Ixcoy en donde la microregión No.3 Flor de Manzana es la que agrupa la mayor cantidad de población, 31.5% de total de la población, las otras microregiones están en menor porcentaje.

GRAFICA 9.1 Distribución de población por Microregión



Fuente: Elaboración propia en base a datos de campo.

c. Grupos vulnerables:

Según trabajo de campo se encontró que hay un total de 522 viudas y 575 huérfanos, además se identificaron 90 personas inválidas. La mayoría de ellos no cuentan con apoyo económico por parte de sus familiares u otra institución, que tenga una proyección para satisfacer las necesidades de dicho grupo. Generalmente las viudas desarrollan actividades de tipo doméstico o en la venta de productos comerciales en baja escala.

La población de huérfanos generalmente convive con algún familiar cercano, sin embargo su condición no le permite tener acceso a otras oportunidades tales como escuela o recreación a diferencia del resto de la familia en donde se ubica. Este grupo vulnerable generalmente es producto del conflicto armado y no tienen acceso a una institución que los apoye en su proceso de rehabilitación o sobrevivencia.

d. Migración:

El fenómeno migratoria ha venido a ser una de las constantes en el municipio, las causas al igual que en otros municipios son similares tanto de tipo cultural, político, económico y social. En cuanto al municipio de San Juan Ixcoy la migración es un fenómeno que no ha cambiado significativamente después de tres años. Si bien es cierto que no es tan numerosa como los otros municipios, se estima que aproximadamente el 3% de personas migra temporalmente, especialmente a la Costa Sur del país. Pero un segmento de esta población se dirige al sur de México y otros rumbo a Estados Unidos de Norte América.

9.6 LA ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

a. Gobierno local:

Representada por la Municipalidad, integrada por un consejo, alcaldía, secretaría y tesorería. El consejo lo constituye la corporación Municipal, la unidad jerárquica de más alto nivel dentro de la estructura orgánica Municipal, la alcaldía esta integrada por el alcalde y constituye la unidad más importante, cuyo propósito, el dirigir la administración municipal, constituye el órgano ejecutivo del gobierno local. La municipalidad cuenta con un alcalde municipal, 74 alcaldes auxiliares, 1 regidor, una estación de policía nacional y otros servidores de seguridad. El incremento del gobierno local ha sido de 58 a 83 elementos en la actualidad.

b. Organizaciones existentes:

Históricamente la población maya se ha caracterizado por su participación en todas las esferas de la vida y de qué hacer nacional pero sin ser reconocida plenamente. No es sino hasta la fecha en que el gobierno reconoce a la población maya como la mayoritaria en el país. Las organizaciones tradicionales como los comités pro-mejoramiento, de luz, agua y otros habían sido la estructura predominante en el municipio, así como las cofradías.

Sin embargo a causa del conflicto armado existente en el país y recrudecido en estos poblados, el proceso de organización social sufrió un estancamiento marcado y en otros casos llegó hasta desaparecer. La población participa mayoritariamente aportando su mano de obra en la realización de proyectos de beneficio general, especialmente los derivados de las necesidades sentidas. Pero una participación real en la toma de decisiones que implique cambios en la estructura social y económica no se ha dado. De la misma manera los espacios de participación de la mujer son limitados en cuanto a formar parte en organizaciones de base a fin de poder expresar sus inquietudes, necesidades y aporte al desarrollo comunitario. De acuerdo al trabajo de campo realizado en la presente investigación en el municipio se identificaron 82 organizaciones comunales con un total de 189 socios. En el primer diagnóstico había 98 implicando que han desaparecido 16 ninguna de estas tiene personalidad jurídica.

Organizaciones sociales hay 2 con 76 socios, teniendo ambas personalidad jurídica.

Productivas hay 3 con 485 socios, todos con personalidad jurídica.

Es importante enfatizar que aparte de las autoridades municipales, religiosas y de ONG's de proyección social, ahora existen las 6 asociaciones microregionales con personalidad jurídica.

c. Presencia Institucional:

En el municipio se encuentra trabajando varias instituciones tanto públicas y privadas, como algunas de carácter internacional.

Tabla 9.3 Instituciones gubernamentales y No gubernamentales

PÚBLICAS	TIPO DE ACTIVIDAD
MSPAS (Ministerio de Salud)	Atención en Salud
MINEDUC (Ministerio de Educación)	Educación formal
CONALFA (Comité Nacional de Alfabetización)	Alfabetización
MARN (Ministerio de Ambiente y Rec. Nat.)	Manejo Sostenible de los Recursos Naturales
MAGA (Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alim.)	Desarrollo Agropecuario
Correo Nacional	Transporte de Correspondencia
Juzgado de Paz	Organismo judicial moderador de conflictos
Tribunal Supremo Electoral (TSE)	Participación ciudadana

Policía Nacional Civil (PNC)	Seguridad ciudadana
DECOPAZ	Desarrollo Comunitario
PROCUCH	Manejo Sostenible de los Recursos Naturales
INAB	Conservación del medio ambiente.
CONAP	Áreas Protegidas.
<i>PRIVADAS</i>	<i>TIPO DE ACTIVIDAD</i>
ACODIHUE	Financiamiento agrícola
SEPRODIC	Aspectos de Salud y agropecuaria
Cooperativa Flor Bacuense R.L.	Desarrollo Rural
Asociación ICUSONDEHUE	Desarrollo Rural
Comités de Desarrollo Integral	Mejoramiento Comunal
Asociaciones Microregionales	Mejoramiento Comunal
Lenguas Mayas	Mantener aspectos culturales
Asociación de Transportistas	Velar por el desarrollo del transporte
Asociación de Comerciantes	Fomento del comercio
Instituto por Cooperativa	Educación básica
Colegios	Educación primaria y básica

Fuente: Elaboración propia en base a datos de campo.

9.7 LA SALUD

La salud constituye uno de los servicios básicos para el ser humano, ya que adecuadas situaciones de bienestar determinan las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo. Hay que tomar en cuenta que la salud no es solo la ausencia de enfermedades, sino el completo bienestar físico, mental y social. Hace 5 años, los recursos con que contaba el municipio en el sector salud eran: dos puestos de salud y una persona de enfermería, tres farmacias privadas y dos ventas de medicinas.

Actualmente una enfermera, dos Unidades Mínimas de Salud implementadas por DECOPAZ, un centro de rehabilitación oral, 8 farmacias privadas y el apoyo de dos médicos de origen cubano. En relación al recurso humano local, actualmente se cuenta con el siguiente personal:

- a.* Comadronas tradicionales activas: Actualmente 72
- b.* Comadronas capacitadas: 51
- c.* Promotores de Salud Rural: 61
- d.* Voluntarios en Salud: 9

Personas que ejercen la medicina tradicional: 30

9.8 SANEAMIENTO

Abastecimiento de Agua

El abastecimiento de agua en este municipio es crítico, desde hace muchos años que la población padece de la falta de este vital líquido, sobre todo en las áreas lejanas a la cabecera municipal. De acuerdo a los estudios realizadas a nivel de campo de 43

comunidades consultadas, 32 se abastecen de pozos, 16 de agua llovida, 4 de río y 4 de manantial.

Con relación al tratamiento que le dan al agua, en 40 comunidades el más frecuente es hervirla, en dos no le dan ningún tratamiento y en una la cloran.

b. Disposición de excretas

La existencia de sistemas adecuados para la disposición de excretas humanas es sumamente precaria. Los datos proporcionados por los grupos de interés ponen de manifiesto la necesidad de apoyar y acompañar intervenciones integrales que permitan a la población mejorar sus condiciones sanitarias a fin de reducir el riesgo de enfermar o morir. Los resultados de una investigación con datos comparativos, realizada en 43 comunidades sobre este aspecto se presentan a continuación:

Hace 3 años	En la Actualidad
19 al aire libre	10 al aire libre
20 en la letrina	30 en la letrina
1 en el inodoro	1 en el inodoro
3 usan otras formas	2 usan otras formas

c. Aguas servidas

Sobre este aspecto, de 43 comunidades que participaron en la encuesta, hay 37 comunidades que tiran las aguas servidas en calle, 2 usan drenaje y 4 desfogon en el río.

d. Basura

Hace 3 años	En la Actualidad
13 usan como abono	26 usan como abono
10 la entierran	11 la entierran
3 tiran al patio	3 la tiran al patio
2 la queman	3 la queman

9.9 LA VIVIENDA

En San Juan Ixcoy predomina un tipo de vivienda parecido al de otras comunidades que forman parte al departamento de Huehuetenango, es lo que se conoce como una especie de rancho construido generalmente con techo de paja, lamina de zinc, techo de teja manil, paredes de madera rústica, adobe y block, con piso de tierra, que por lo general es de un solo ambiente u otro aliado para la cocina.

9.10 LA EDUCACIÓN

a. Recursos Disponibles:

En el municipio se cuenta con 1 escuela preprimaria, 38 escuelas primarias mixtas, 2 escuelas secundarias.

Tabla 9.4 Distribución de estudiantes en los diferentes niveles de educación.

<i>Nivel</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Total</i>	<i>Grado</i>
<i>Preprimaria</i>	224	205	449	Bilingüe
<i>Primaria</i>	1962	1557	3519	1° a 6°
<i>Básico</i>	40	18	58	1° a 3°
<i>TOTAL</i>	2226	1780	4026	

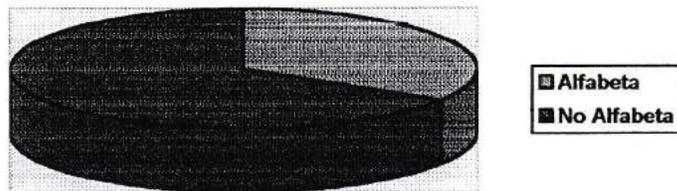
Fuente: Elaboración propia en base a datos de campo.

b. Alfabetismo.

El gobierno actualmente señala que el índice de analfabetismo es de 41% a nivel nacional y que en el área rural es de 77% de la población mayor de los 15 años, para el caso de San Juan Ixcoy es de 66% y en las mujeres es mayor el porcentaje de acuerdo a datos oficiales.

El Comité Nacional de Alfabetización CONALFA, se encuentra trabajando en este municipio, cuenta con 6 animadores para la etapa inicial de castellano, 15 animadores para la etapa inicial bilingüe, 6 facilitadores bilingües y 10 facilitadores para el castellano. Este fenómeno incide en los procesos del desarrollo humano y esta determinado por una serie de factores de tipo cultural, social, económico e institucional; por lo que no debe verse en forma aislada.

GRAFICA 9.2 Porcentaje de población alfabeto y No alfabeto.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de campo

9.11 LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA

A continuación se presentan algunos rubros productivos desarrollados en el municipio.

a. Tenencia de Tierra:

De acuerdo a los datos obtenidos en la investigación de campo que proporcionaron los grupos focales, el 82% de las familias son poseedores de sus tierras mediante títulos de propiedad y el 18% no lo poseen por ocupar terrenos municipales (micro región Mam Valle de los Pinos). No se conocieron datos oficiales al respecto. Los mecanismos de resolución de conflictos por tierras generalmente son por la vía de juzgados, por autoridades locales o entre familias, aunque se sabe de dos caso que lo han resuelto por la vía violenta.

b. Unidades Productivas

Las unidades productivas más significativas en el municipio es la agricultura, expresadas en sus diferentes ramas, aunque también se presentan otras pequeñas actividades económicas como se señala más adelante.

c. Producción agrícola:

Tabla 9.5 Producción Agrícola.

<i>Tipo de cultivo</i>	<i>Superficie cultivada (cdas.)</i>	<i>Producción promedio (qq)</i>	<i>Destino autoconsumo (%)</i>	<i>Venta (%)</i>
Maíz	32,042	31,163	95	5
Frijol	2,261	521	100%	0
Papa	10,100	80,500	50%	35.00%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de campo.

El maíz es uno de los principales productos cultivados, en el municipio un promedio del 84% de las familias se dedican a este cultivo, el frijol lo cultiva 75% de las familias, seguidamente la papa que es cultivada por 5% de las familias; también hay otro porcentaje que se dedica al cultivo en pequeña escala de hortalizas y café.

El 56% se dedica al cultivo de frutas, tales como manzana, durazno, ciruela y cítricos.

La producción agrícola en su mayoría es para autoconsumo, especialmente lo relativo a maíz y frijol, los excedentes son comercializados especialmente en el mercado local (cabecera municipal) y regional (municipios cercanos).

El 83% de las comunidades utilizan fertilizantes, el 7% hacen uso de semillas mejoradas, el 9% tienen control de plagas y el 9% hacen uso de las técnicas de riego.

d. Producción pecuaria:

Tabla 9.6 Producción pecuaria.

<i>Crianza</i>	<i>Destino del mercado local (unidades)</i>	<i>Autoconsumo (unidades)</i>
Ovino	60	40
Caprino	85	15
Porcino	90	10
Aves	95	5

Fuente: Elaboración propia en base a datos de campo

Generalmente las familias se dedican a la crianza de ganado ovino, caprino y porcino; de igual forma sucede con las aves de corral. La producción pecuaria esta destinada una buena parte al mercado local y otra parte es para el autoconsumo, ya que el mercado principal es la cabecera municipal de San Juan Ixcoy y San Pedro Soloma.

e. *Microempresas*

Conocida como actividad informal de la economía urbana, permite la obtención de ingresos económicos, a la vez que genera procesos de socialización en las diferentes edades de la población.

Tabla 9.7 Microempresas del municipio.

<i>Tipo</i>	<i>No. De establecimientos</i>	<i>No. De Trabajadores</i>
Carpintería	41	45
Panadería	8	11
Artesanía	2	4
Total	51	60

Fuente: Elaboración propia en base a datos de campo

Efectivamente, la actividad de carpintería que lo constituye el 74% (del total de las microempresas) es de tipo artesanal, panadería el 15.5% y la artesanía del 8.6%; estas actividades representan ingresos para unas 62 familias.

Adicional a estas actividades económicas se identificaron 9 farmacias, 3 ferreterías, 3 distribuidoras de insumos agrícolas, 1 hospedaje, 13 comedores, y 146 tiendas en todo el municipio.

f. Fuentes crediticias:

En el municipio hay pequeños grupos informales y personas individuales que requieren de créditos, ya que ésta demanda no es satisfecha de una forma sistemática y con un

referente social, ya que no existe una institución accesible perteneciente al sistema de la banca formal. Se determinó la existencia de una ONG (Cooperativa de Ahorro y Crédito la Esperanza) que trabajan con créditos con una tasa de interés del 19% desde hace 2 años, pero no cubren todas las comunidades.

g. Ingresos:

El ingreso es importante, no solo para tener una visión de la calidad de vida que puedan tener los habitantes, sino para otro tipo de análisis. En la investigación de campo realizada se pudo establecer que el ingreso familiar está en un rango no mayor de Q.500.00 al mes, equivalente a US \$ 78.6 para una familia promedio de 6 miembros. Este ingreso es producto de la venta de su fuerza de trabajo y de lo que perciben de sus actividades productivas.

Es interesante sobre todo si tomamos en cuenta, que el banco mundial ha determinado dentro de sus indicadores de niveles de vida y desarrollo que las familias que viven con US\$ 1.00 al día están por debajo de la línea internacional de la pobreza. No obstante en el municipio de San Juan Ixcoy con un ingreso promedio de US\$ 0.44 al día.

Dentro de este contexto es importante hacer la relación del acceso a la canasta básica, según el ministerio de trabajo de Guatemala y el INCAP señala que para el año de 1997 el costo de la canasta básica solo en alimentos es de Q.958.00. Por su parte la Universidad de San Carlos de Guatemala hace su propio análisis, en el cual señala que el costo de la canasta básica solo en alimentos es de Q.1188.75 indicando que la tendencia en ningún momento ha bajado.

En cualquiera de los datos, la mayoría de la población de San Juan Ixcay no tiene acceso a cubrir sus requerimientos alimenticios, mucho menos a incrementar y a diversificar el tipo y la cantidad de alimentos.

Los efectos que produce los ingresos limitados, especialmente para suplir las de alimentación, condicionan y favorecen la precariedad de las condiciones sanitarias, higiénicas, de vivienda y educación. El efecto inmediato es que a la población se le dificulta reproducir su fuerza de trabajo y el adecuado mantenimiento de la familia, manteniendo un estado de cronicidad y la sub-alimentación, agregando a esto conductas inadecuadas en la adquisición de productos alimenticios (por ejemplo, vender las gallinas o los huevos y comprar agua gaseosa o golosinas), que redunda en la insuficiencia ingesta calórica que provoca en los adultos disminución en la actividad vital del organismo y en los niños inanición y la muerte.

El actual gobierno reconoce que el 80% de la población guatemalteca vive en condiciones de pobreza y que cerca del 60% en extrema pobreza. Pero a nivel de la región de Noroccidente (Quiché y Huehuetenango), la pobreza es del 83% y la extrema pobreza del 88%, debemos tomar en cuenta que la pobreza no esta determinada únicamente por el ingreso, sino que hay también serios problemas en el acceso a los servicios básicos, en educación, salud y otros.

9.12 LOS RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE

a. Generalidades:

Actualmente existe una ley de protección y mejoramiento del medio ambiente, donde se establece el interés de velar por el mantenimiento del equilibrio ecológico y ambiental para mejorar la calidad de vida de los habitantes del país. En el municipio de San Juan Ixcoy por el momento no se tiene información de daños significativos a los sistemas y macrosistemas naturales, aunque al igual que en otras comunidades se presentan algunos inconvenientes, como producto de las condiciones de subsistencia de la población, tales como los que se mencionan en el apartado sobre salud de este mismo documento, especialmente lo relativo al saneamiento ambiental, es decir por la falta de drenaje sanitario, de lugar adecuado para el tratamiento de desechos sólidos, la tala inmoderada de bosques para ser utilizadas como combustible, madera y en otros casos para ampliar el área de siembras, como los descuidos al realizar rozas, produciendo incendios incontrolados.

En el punto relacionado a clima y suelos puede ser de interés para el análisis de medio ambiente, por ejemplo la inclinación de los suelos es determinante por problemas de erosión que causa la precipitación pluvial y sobre todo al no contar con sistemas de conservación de los mismos, que es el caso de San Juan Ixcoy.

a. Situación de los Recursos Naturales.

b. Recurso Agua:

En el municipio de San Juan Ixcoy, las comunidades que se localizan en la parte alta de la meseta de los Cuchumatanes (arriba de los 2800 msnm) tienen problemas con la disponibilidad de este vital líquido principalmente en la época de verano, puesto que no existen fuentes de agua que las abastezcan, mientras que en invierno es recolectada el agua de lluvia a través de aljibes. Las comunidades que se localizan en la parte media y baja del municipio (de los 2800 msnm hacia abajo), si cuenta con la presencia de fuentes de agua y algunas comunidades que no cuentan con ellas, son abastecidas por las fuentes que son captadas y conducidas hacia las comunidades necesitadas.

Los principales usos del agua son los siguientes: Uso domiciliar y para riego en la agricultura.

La tenencia de las fuentes de agua en el municipio se establece así:

Comunal	(perteneciente a la comunidad)
Municipal	(perteneciente a la municipalidad)
Comunal Municipal	(pertenece a comunidad y la municipalidad)
Privada	(pertenece a una persona o familia)
Privada- comunal	(pertenece una parte a una persona o familia la otra parte a la comunidad)
Grupo de mini-riego	(pertenece a los grupos de mini-riego)

En el municipio las comunidades que tienen fuentes de agua generalmente no protegen ni manejan las zonas de recarga hídrica, sólo algunas realizan las siguientes actividades en el mismo lugar donde nace el agua: Limpieza, circulan los nacimientos, siembran árboles y cuidan los tanques de captación. A nivel general en el municipio, la cantidad de agua que las familias recibe por día es insuficiente, además es hacer notar que las familias que reciben el servicio no pagan por el. Las viviendas no disponen en la mayoría, de sistemas de drenaje, este es superficial y las aguas servidas van a dar a los ríos, terrenos, barrancos y resumideros, lo que provoca la contaminación de fuentes de agua y de suelos.

c. Recurso Suelo:

Los suelos en el municipio de San Juan Ixcoy tienen las siguientes características:

Pendiente: De 15 a mayor de 50%

Profundidad de los suelos: De 10 a mayor de 50 centímetros

Relieve: La mayor parte del territorio es muy peligroso, algunas áreas son pedregosas y la menor parte es poco pedregoso en la superficie y quebrado.

Las prácticas de conservación de suelos no están muy difundidas y generalmente lo que más se realizan son: terrazas individuales, terrazas continuas, barreras vivas, barreras muertas, manejo de rastrojos y emplear estiércol. Debido al relieve del territorio, muchas áreas están propensas a desastre o están en riesgo de deterioro, siendo los riesgos más frecuentes:

- Formación de cárcavas
- Riesgo de inundaciones

- Riesgo de deslaves
- Riesgo de inundaciones

d. Recurso Bosque:

Las especies forestales que se encuentran en el municipio son: Pino, roble, ciprés, aliso, canac, palo negro, Huito, pinabete principalmente. Los comunitarios han manifestado que las mejores especies para leña son: el pino, aliso, palo negro y roble, mientras que para madera, las mejores especies son: pino y ciprés. Las mismas poblaciones han manifestado que las causas de la disminución del bosque son el aumento de las poblaciones, las cuales van incrementando también sus necesidades de madera y leña, las plagas, la deforestación, los incendios y las talas ilícitas. Es de mencionar que son pocas las comunidades las que realizan la práctica conocida como roza, los incendios generalmente son provocados por el hombre o por factores naturales.

En cuanto a la flora, los principales productos y subproductos que se extraen de los bosques en su mayoría en forma directa son:

- Madera
- Leña
- Ocote
- Trementina
- Broza
- Zacates

- Hongos y Hojas para envolver

El consumo de leña al mes en promedio es de una tarea por familia, con un valor aproximado de Q.150.00. Las comunidades del municipio realizan diferentes actividades para proteger los bosques, siendo estas: siembras o reforestaciones a nivel de familia, circulan las áreas sembradas o con regeneración natural, vigilan sus bosques, hacen patrullajes y cuidado de árboles, en estas actividades están involucrados los guardabosques, los alcaldes auxiliares y los propios comunitarios. Estas actividades se podrían complementar con el establecimiento de viveros ya sean privados, comunales o municipales.

e. Vida Silvestre (Plantas y Animales)

La vida silvestre de animales más común en el municipio es la siguiente:

- Conejos
- Aves
- Ardillas
- Coche de monte
- Armado
- Gato de monte
- Coyote
- Venado

- Zorrillo

Estas especies generalmente son cazadas para adornar las viviendas con las pieles y/o para alimentación.

Dentro de las especies ornamentales que más extraen de los bosques son:

- Pinabete
- Hojas de pino
- Hojas de pacaya
- Gallitos o Thillansyas
- Musgos
- Hojas de Chiipe
-

Las anteriores especies son usadas para adorno de las casas y las usan en las fiestas. La vida silvestre del municipio es muy variada, sin embargo, la misma está siendo depredada y reducida y los comunitarios han manifestado que la pérdida de las especies se debe al deterioro o destrucción de los bosques, el cual puede ser por incendios, talas ilícitas, por la ampliación de la frontera agrícola y por la cacería de las especies, con armas de fuego, hondas y con perros.

f. Situación sobre Desechos Sólidos

Todas las comunidades tiene producción de desechos sólidos, más conocidos como basuras, generalmente los pobladores tiran las basuras en los terrenos, en menor escala en los barrancos y en los ríos.

En algunas comunidades entierran las basuras en el área de las fincas y en los terrenos.

En algunas áreas los comunitarios queman las basuras en el área de la vivienda y en

terrenos de cultivo. La separación de basuras en orgánica e inorgánica es realizada en pocas comunidades y las orgánicas son empleadas como abono.

g. Situación sobre Plaguicidas o venenos:

El uso de plaguicidas o venenos en las comunidades es muy frecuente, son empleados principalmente en la agricultura para el control de enfermedades, insectos y malas hierbas (malezas). Este uso trae consigo implicaciones al ambiente, ya que no realizan un uso y manejo seguro de estos y por consiguiente de los envases de los mismos. Ante esta situación, se pudo determinar lo siguiente:

- Lugar de lavado del equipo de Aspersión: Río
Pozo
Terrenos de cultivo
Vivienda
- Lugar donde tiran los envases: Terrenos de cultivo
Terrenos baldíos
Fuentes de agua (ríos)
Barrancos
Terrenos de la finca
- Lugar donde los entierran: Terrenos de cultivo
Terrenos baldíos
Terrenos de la finca
- Lugar donde los queman: Terrenos de cultivo
Terrenos baldíos
Terrenos de la finca

- Los vuelven a emplear: Para guardar agua y alimentos.
- La Municipalidad:

De Acuerdo con el código municipal, es la encargada de la administración territorial del municipio en todos los aspectos, también es de carácter autónomo. Los servicios que presta o facilita a la población, no le permite generar ingresos suficientes como para reinvertirlos, depende de instancias gubernamentales (fondos constitucionales, consejos de desarrollo, etc.). El aspecto socioeconómico y cultural de la población de San Juan Ixcóy, incide en este asunto, creen que es obligación de la municipalidad de proveerles de servicios totalmente gratuitos. A continuación los servicios que se prestan y administran el municipio:

a. Agua Potable:

La municipalidad apoya con fondos propios o compartidos (bi o tripartitos) proyectos de infraestructura. El caso del agua potable lo ha hecho con nueve comunidades. Solamente en el área urbana se cobra actualmente una tarifa de Q.1.00, y que los vecinos estarían dispuestos a pagar hasta Q.2.50.

b. Drenaje:

El servicio de drenaje es de administración municipal, el tipo es del sistema combinado (pluvial y aguas negras). Este sistema no tiene ningún tratamiento previo a desembocar a través de un colector general al río San Juan. No cubre la totalidad de la población urbana. Por este servicio la municipalidad cobra una tarifa mensual de Q.0.25, y los vecinos estarían dispuestos a pagar hasta Q.0.50.

Existe un mercado para venta de artículos de consumo diario. La municipalidad cobra una tarifa a los vendedores de Q.0.50 por semana. En coordinación con el INFOM, se está preparando el reglamento interno para su mejor administración. Está también el

mercado Centro Comercial para venta de artículos varios (ropa, barbería, etc.). Por este último se cobra una tarifa de Q.27.00 por local.

c. Basura:

No existe en el municipio ningún tipo de sistema de recolección de basura como lugar apropiado para depositarlo.

d. Pavimento:

Lo realiza la municipalidad solamente en algunas calles principales. Sin ningún aporte de los vecinos.

9.13 LECCIONES FINALES: El diagnóstico del Municipio de San Juan Ixcoy, realidad u utopía

El municipio de San Juan Ixcoy, colinda al oeste con Todos Santos Cuchumatán y Concepción Huista, al norte con Soloma y Santa Eulalia, al este con Nebaj (El Quiché), al sur con Chiantla. La cabecera municipal está en los márgenes del Río San Juan, Sierra de los Cuchumatanes.

Se encuentra a una altura de 2,195 metros sobre el nivel del mar, latitud 15 grados, 36 minutos, 00 segundos y longitud 91 grados, 26 minutos, 47 segundos. Cuenta con caminos, roderos y veredas que unen a sus poblados y propiedades rurales entre sí y con los municipios vecinos. De cabecera de San Juan Ixcoy a la ciudad de Huehuetenango distan 61 Km.

Las unidades bioclimáticas predominantes en este municipio tienen las siguientes características:

Bosque húmedo Montano Bajo Subtropical (BHMBS)

Bosque muy Húmedo Montano Bajo Subtropical (BMHMBS)

Conforme a datos recabados ahora funciona una oficina postal de cuarta categoría de la Dirección General de Correos y Telégrafos. Si bien el servicio eléctrico fue introducido en 1971 por el Instituto Nacional de Electrificación (INDE), en 1974 indicó dicha dependencia que con dos plantas Diesel más interconecto San Juan Ixcoy así como Soloma a la Hidroeléctrica de Santa Eulalia, por la línea Santa Eulalia – Soloma de 10 Km y Soloma – San Juan Ixcoy de 8 Km.

Cuenta con un puesto de salud. También existe un Centro Regional de Formación Ocupacional, dentro del programa de Desarrollo de la Comunidad de la Presidencia de la República en que, de manera especial se imparte cursos sobre confección de ropa, conservación de alimentos, panadería y repostería.

La población de San Juan Ixcoy, según trabajo de campo realizado por el equipo de DECOPAZ, asciende a 21,657 habitantes igual a 3,937 familias. El crecimiento poblacional fue de 3,372 habitantes representando el 18.4% de crecimiento en tres años. A nivel de áreas el 9.5% corresponde al área urbana y el 90.5% al área rural. La población indígena es del 94.4% y la no indígena del 5.6%.

PARTE IV. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

- ❖ **ANÁLISIS COMPARATIVO DE APOYO AL REPOBLAMIENTO Y DESARROLLO DE ZONAS DE EMERGENCIA ENTRE PERÚ Y GUATEMALA**
- ❖ **LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS EN GUATEMALA**
- ❖ **CONCLUSIONES**

ANÁLISIS COMPARATIVO DE APOYO AL REPOBLAMIENTO Y DESARROLLO DE ZONAS DE EMERGENCIA ENTRE PERÚ Y GUATEMALA

En el Perú y Guatemala, históricamente han existido y existen condiciones que reproducen la violencia y ha sido una constante en la vida de las personas, principalmente de los más pobres. Se manifiestan en la persistencia de iniquidades (económicas, sociales, culturales, de género) que derivan en condiciones de vida adversas (materiales, económicas, sociales,) y afirman una institucionalidad perversa (redes, valores, normas) que han motivado actitudes y conductas regresivas que originaron las diversas expresiones de violencia política, siendo la más impactante la que vivieron a partir de los años ochenta. Dadas las condiciones similares de estos países se justifica la comparación del Programa de Desarrollo Comunitario Para la Paz de Guatemala con el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia.

A continuación se hace un análisis del Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia, partiendo de las principales demandas de la población y los retos de la reparación, reconciliación y construcción de la cultura de Paz en el Perú. Se realiza la investigación en tres niveles: a) individual y familiar b) Comunal e Institucional y c) Material y de Infraestructura, se hace referencia al Plan Nacional de Reparación de Secuelas de la Población afectada por la violencia Política.

Se toma como base legal el Reglamento de organización y funciones del Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia, se describe la situación actual del área del proyecto y por último se hace una Evaluación Presupuestaria.

10.1 PRINCIPALES DEMANDAS DE LA POBLACIÓN Y LOS RETOS DE LA REPARACIÓN, RECONCILIACIÓN Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DE PAZ EN PERÚ Y GUATEMALA

El primer aspecto a resaltar es que la mayoría de comunidades fueron gravemente afectadas por la violencia política, tal como indican los mapas de afectación presentados en esta investigación (ver anexo III). Esto quiere decir que en 1.204 comunidades—el 4,9% de las comunidades censadas— hubo personas y autoridades muertas, desaparecidas, torturadas, perturbadas mentalmente, desplazadas, presas y requisitorias; viudas y huérfanos. Hubo destrucción de viviendas, escuelas e iglesias, pérdida de ganado, abandono de tierras, pérdida de locales comunales. Las comunidades fueron vulneradas tanto en los derechos individuales como los derechos colectivos de la población, caso similar al área donde se ejecutó el Programa de Desarrollo Comunitario Para la Paz en Guatemala.

La gravedad de la afectación se hace mayor por este factor, pues no sólo se ha tratado de la vulneración de los derechos fundamentales de la persona, sino también de la vulneración de condiciones y estructuras sociales indispensables para el funcionamiento normal y el desarrollo de estas poblaciones.

Se puede decir que la población peruana analizada al igual que la guatemalteca ha sido afectada básicamente a tres niveles:

A nivel individual y familiar: de acuerdo al análisis se realizó, a través de daños a la integridad individual y familiar, que han desestabilizado uno de los núcleos más importantes en la generación de mecanismos de producción y reproducción social en las comunidades campesinas y nativas: la familia. La mención por parte de las autoridades comunales en el caso del Perú un gran número de personas muertas (24.490), desaparecidas (9.996), torturadas (56.454), requisitorias (11.132), detenidas y presas (9.370), discapacitadas e inválidas (4.204), perturbadas mentalmente (47.928), de huérfanos (43.042) y viuda(o)s (23.203)¹, nos da una idea de la dimensión de los daños causados por la violencia política. Estas dramáticas cifras, que constituyen la versión de los propios afectados, muestran hasta qué grado y de qué formas se dañó el principal bien de la sociedad: la vida humana; y plantean la dimensión de la deuda social que la nación tiene con esta población.

A nivel comunal e institucional: Este nivel se refiere al quiebre del tejido social y de las organizaciones de base que desestabilizaron la organización comunal sobre la que se sustenta la dinámica económica, social y política de esta población. La muerte, desaparición y desplazamiento forzado de autoridades y líderes comunales, sobre todo varones, así como el número de incursiones armadas por parte de Sendero Luminoso y de las Fuerzas Armadas y Policiales motivaron un importante retraimiento en las organizaciones comunales, situación que a la actualidad no ha logrado recomponerse totalmente. El vacío de autoridad dejado por los varones motivó el ingreso de las mujeres

¹ Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social, *Censo por la Paz* (Lima Perú: MIMDES, 2002), P. 140

al espacio público, quienes incrementaron sus niveles de participación en 3.34 veces en promedio entre 1980 y 1993. Estos datos nos hablan del importante rol de resistencia y protección de la familia y la comunidad, que durante el conflicto y posteriormente a este, al iniciarse el proceso de reconstrucción, jugaron las mujeres. Actualmente, sus niveles de participación en diversas organizaciones de la comunidad se han elevado, aunque sin equipararse con los de los varones, y han ido ganado aceptación de la comunidad en general para participar de manera más activa en la toma de decisiones sobre asuntos públicos que antes les eran restringidos, caso contrario en Guatemala donde la participación de la mujer es casi nula.

A nivel material y de infraestructura: Las comunidades también sufrieron la destrucción de viviendas, escuelas, iglesias, locales comunales, así como la pérdida de ganado y el abandono de tierras; todo lo cual, sumado a lo anterior, significó un retraimiento de la capacidad de reproducción de la propia comunidad y menguó significativamente sus posibilidades de desarrollo. A pesar de que en los últimos años el Estado ha implementado principalmente servicios de agua potable y escuelas primarias, el acceso a infraestructura productiva y a servicios viales y de comunicación es insuficiente. De la misma manera, la carencia de escuelas secundarias y de instituciones de educación superior cercanas hacen que los jóvenes migren tempranamente de la comunidad y planifiquen su futuro fuera de ella.

Un aspecto que destaca es el alto nivel de población que se declara perturbada mentalmente. Esto es muy importante, porque revela el propio proceso que está viviendo la población afectada. El hecho de reconocer la perturbación psicológica, revela la propia población sobre las consecuencias que las secuelas iniciales están generando

principalmente en niños y jóvenes. Este tipo de acciones no lo incluye el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, de Guatemala.

Es importante tomar en cuenta la necesidad de replantear el proceso de pacificación en estas zonas, entendido como un proceso de reparación, reconciliación desde la comunidad y en todos los órdenes y niveles de la vida social. Tal y como éste estudio muestra, la demanda más extendida se refiere al trabajo y a los medios básicos para la reproducción económica y social, individual y comunal, caso similar ocurre en Guatemala. Del mismo modo, la demanda de garantías para los derechos humanos básicos es también altamente significativa, por lo que el tema de la seguridad ciudadana deberá ser también un punto importante de la agenda de la reparación. La población afectada no solamente menciona sus derechos sino que explícitamente menciona sus propios deberes. En primer lugar encontramos aquellos relacionados al cuidado de la familia; es decir a alimentar, educar y proteger a la familia, y principalmente a los hijos.

En segundo lugar se mencionan los deberes relacionados a la participación comunal, lo cual está asociado a los altos niveles de involucramiento de esta población en sus organizaciones comunales. Esta mención al deber de participar presenta a la comunidad como principal referente para la organización social y política, en el sentido de que constituye el principal espacio de toma de decisiones y de organización de la dinámica social y económica, en el que los individuos se sienten involucrados. En este sentido, la población de las comunidades evidencia un alto nivel de compromiso con sus propias organizaciones y confianza en la capacidad de sus autoridades y líderes, lo cual revela la existencia de una conciencia ciudadana respecto de la propia comunidad.

Otro aspecto está referido al proceso de desplazamiento y al movimiento poblacional entre las comunidades y las zonas de refugio o inserción. En cuanto al proceso de desplazamiento como consecuencia de la guerra, se constata que éste ha sido un proceso compulsivo y doloroso que trajo como consecuencia duras experiencias y precarias situaciones de sobrevivencia durante varios años para la población desplazada y reubicada en las principales ciudades del Perú y también en áreas rurales de la Amazonía. A pesar de la migración, no han cortado sus vínculos con sus lugares de origen. La mayoría mantiene contacto y realiza visitas periódicas, que en algunos casos implican un desplazamiento constante entre la ciudad de residencia y la comunidad o zona de origen. De la misma manera, la población en las comunidades también se desplaza frecuentemente por motivos familiares y afectivos, así como por motivos económicos y laborales. Parece clara entonces la tendencia a asumir el movimiento entre varias localidades y territorios como una estrategia de sobrevivencia.

En síntesis, los resultados del presente estudio nos muestran que la reparación y la reconstrucción social, psicológica, cultural y económica de la población que más duramente fue afectada por la violencia política en Perú aún son tareas pendientes.

La violencia política que el Perú vivió entre 1980 y 1993 ha dejado graves daños y secuelas en un grupo importante de la población y ha afectado diversas zonas del país. Caso similar ocurre en el departamento de Huehuetenango en Guatemala. La población mayoritariamente afectada y de manera más grave, es la población campesina y nativa de las comunidades de la sierra y selva peruana, población residente en las zonas en las que el conflicto se desarrolló de manera prolongada durante trece años, y que ha sido además tradicionalmente excluida de los beneficios sociales y económicos que el sistema

democrático del Perú debería garantizar para todos. Por ello, la tarea de reparación y reconstrucción debe ser enfocada de manera integral, pues los daños y las secuelas también se han producido de manera integral. Es necesario darle al proceso de pacificación su real contenido: desarrollo económico, reconstrucción del tejido social e institucionalización, fortalecimiento de nuevos liderazgos femeninos y juveniles, fortalecimiento de una nueva cultura democrática.

Dentro de las lecciones aprendidas de este Programa Peruano y que coinciden con el Programa guatemalteco excepto el primer aspecto que deberían de tomarse en cuenta para la ejecución de futuros Programas en Guatemala es la atención del Estado para responder la demanda de esta población orientándose prioritariamente a jóvenes y mujeres, y que comprende:

- Apoyar el proceso de recomposición de la estructura familiar y atender la necesidad de ayuda psicológica para la población afectada; principalmente mujeres, jóvenes y niños.

Los siguientes aspectos son similares al Programa de Desarrollo Comunitario Para la Paz de Guatemala.

- Acentuar el proceso de reparación material y de infraestructura básica de las comunidades directamente afectadas.
- Apoyar y fomentar la recomposición del tejido social en las comunidades y fortalecer los canales y formas de relación ciudadana con el Estado, con

miras a que estas poblaciones recuperen la capacidad de gestión de su propio desarrollo.

- Promover el conocimiento de los derechos individuales y colectivos de la población afectada, y fortalecer las instancias que garanticen su vigencia en las comunidades y en las zonas de refugio. Principalmente, difundir y hacer respetar los derechos humanos y derechos ciudadanos en las comunidades campesinas, comunidades nativas y población desplazada afectada por la violencia política.
- Promover la existencia de canales de diálogo y expresión, así como la vigencia de una cultura de paz entendida como la convivencia armónica entre los individuos y las colectividades, con miras a generar mejores condiciones de vida para todos, pero también a prevenir futuras formas de violencia.

10.2 PLAN NACIONAL DE REPARACIÓN DE SECUELAS DE LA POBLACIÓN AFECTADA POR LA VIOLENCIA POLÍTICA EN PERÚ²

10.2.1 ASPECTOS GENERALES

Localización

El Plan, en su primera etapa y teniendo en consideración el grado de afectación: Alta y Alta Agravada, atenderá 07 Departamentos del Perú: Apurímac, Ayacucho,

² Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social, *Plan Nacional de Reparación de Secuelas de la Población por la Violencia Política* (Lima PERÚ: MIMDES, 2002).

Huancavelica, Huánuco, Junín, Lima y Puno. En este ámbito, incluye a 19 provincias, 50 distritos y 722 comunidades

Duración

El programa tiene una vigencia de 03 años de duración, organizados para efectos de la intervención, monitores y evaluación en semestre.

Unidad ejecutora:

La unidad ejecutora responsable de su diseño e implementación es el Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia – PAR, Organismo Público Descentralizado del Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social – MIMDES.

El PAR, es una entidad especializada para atender y prevenir las Secuelas generadas por la Violencia Política, traducidas en los hechos, crímenes y violación de Derechos Humanos, a través de Programas de Reparación, entendida ésta como el restablecimiento de las condiciones, derechos, capacidades y calidad de vida perdida por efecto de la violencia política.

Actualmente, se cuenta con una Comisión de la Verdad y Reconciliación, encargada de levantar la verdad y documentar lo que pasó durante 20 años, ésta cuenta con un área de investigación denominada: Secuelas y recomendaciones, orientada a generar una reflexión sobre los daños causados en la sociedad peruana.

Caso similar es la Comisión de esclarecimiento histórico que se dedico a esta tarea en Guatemala y que los resultados nunca se le dio seguimiento.

A partir de este espacio organizativo, se propondrán recomendaciones para caminar hacia la reparación y reconciliación de las víctimas y de los pueblos.

En este sentido, el PAR ha reorientado su Misión para concordar con el área precitada, realizando el levantamiento de información en acción concertada, vía convenio, con la Comisión de la Verdad y reconciliación, y la implementación del presente Plan de Reparación en siete departamentos más afectados por la violencia política, cuyos resultados servirán como referente para la elaboración de las recomendaciones de dicha comisión.

Concluido el trabajo de la Comisión de la verdad y Reconciliación, el PAR, por su especialización, se convierte en la entidad del Estado, encargada de implementar las recomendaciones relacionadas con la Reparación Social de las Secuelas de la Violencia, en razón del carácter vinculante establecido por el actual Gobierno Peruano. Por lo tanto, el quehacer del PAR está orientado y profundizará este hecho de ser una institución estrictamente reparadora y preventiva, tanto en el nivel individual como colectivo, cuyos factores si bien se ubican en el gran marco de la lucha contra la pobreza, sus acciones están orientadas a superar las iniquidades acentuadas por los efectos de la violencia política, de modo tal que la población afectada pueda incorporarse en igualdad de condiciones con otros sectores poblacionales, a proyectos de desarrollo sostenible.

10.2. 2 FUNDAMENTACIÓN

En el Perú, históricamente han existido y existen condiciones que reproducen la violencia y ha sido una constante en la vida de las personas, principalmente de los más pobres. Se manifiestan en la persistencia de iniquidades (económicas, sociales, culturales, de género) que derivan en condiciones de vida adversas (materiales, económicas, sociales,) y afirman una institucionalidad perversa (redes, valores, normas) que han motivado actitudes y conductas regresivas que originaron las diversas expresiones de violencia política, siendo la más impactante la que vivieron a partir de los años ochenta.

Estas expresiones de violencia política han dejado secuelas (consecuencias del proceso de violencia, de hechos de crímenes y violación de DD.HH.) que se evidencian en la ruptura y/o trastocamiento de la vida, de las personas, familias, grupos y pueblos: en sus condiciones de vida, patrones culturales, valores, normas, costumbres y capacidades, involucrando a más de 2 millones de personas.

Como consecuencia del proceso de violencia, de hechos de crímenes y violación de DD.HH., se identificaron y organizaron las siguientes secuelas:

En lo individual, en el aspecto psicosocial: discapacidad física, deterioro de la salud mental (traumas, ansiedad, irritabilidad, stress), trastocamiento del desarrollo de capacidades individuales, recurso permanente a la violencia en las relaciones interpersonales, explotación sexual, alcoholismo, trastocamiento de la sexualidad de jóvenes, desequilibrio emocional de mujeres

En lo económico-productivo: precarización de la vivienda por destrucción y/o desplazamiento, abandono y/o pérdida de bienes materiales, conflictos de tierras, pérdida de empleo y/o oportunidades de trabajo, dependencia económica, explotación laboral, servilismo y esclavitud

En el tema socio-político: estigmatización política de los afectados (senderistas o soplones), inhibición política y gremial, temor de asumir cargos de representación política y gremial

En lo socio-cultural: mimetización y pérdida de identidad cultural, relaciones interpersonales de discriminación y exclusión étnico cultural, deslumbramiento e

idealización de la vida en la ciudad, desvaloración de la vida rural y comunal principalmente en los jóvenes, incorporación forzada de elementos culturales externos.

En la familia, en el aspecto psicosocial: deterioro de las relaciones de pareja y familiares (desconfianza, inseguridad, abandono, conflictos), familias estigmatizadas política y culturalmente, consumo compulsivo de alcohol, desequilibrio emocional por desintegración familiar, desprotección de huérfanos, deterioro del desarrollo familiar por viudez traumática

En lo económico-productivo: desarticulación de sistemas de trabajo, desarticulación de estrategias de sobre vivencia y desarrollo económico y productivo, descapitalización familiar, destrucción y/o abandono de viviendas, dependencia de la alimentación de recursos externos

En el tema socio-político: deterioro de las condiciones y calidad de vida familiar, involucramiento de la familia y los jóvenes en los actos de violencia social, clientelismo alentado por problemas de sobre vivencia material

En lo socio-cultural: desnaturalización de patrones de crianza y socialización, cambios conflictivos en la estructura y relaciones familiares, desvaloración de hábitos alimentarios nativos, sobre carga de responsabilidades familiares para la mujer, deterioro de valores, relaciones, costumbres y ritos familiares

En la comunidad, en el aspecto psicosocial: apatía, desidia colectiva, deterioro masivo de la salud mental, incremento de conflictos y agresiones, consumo masivo y compulsivo de alcohol, pandillas juveniles, menores en estado de abandono (adopciones irregulares, servidumbre), masificación de la violencia intrafamiliar, miedo exacerbados por experiencia traumática

En lo económico-productivo: abandono y/o disminución de actividades agropecuarias, descapitalización comunal, bloqueo de procesos de reconstrucción y desarrollo comunales, destrucción y/o deterioro de la infraestructura social, productiva y vial, reforzamiento de relaciones serviles, desempleo y migración por trabajo.

En el tema socio-político: masificación de la violencia social, desarticulación del tejido social, local y regional, fragilidad de élites locales, deterioro de la organización comunal, deterioro de las organizaciones gremiales, deterioro de los gobiernos municipales, debilitamiento de los partidos políticos, ausentismo electoral principalmente de mujeres.

En lo socio-cultural: trastocamiento de valores, normas y costumbres comunales (fiestas, sistemas de trabajo), reestructuración de mecanismos de subordinación de género, discriminación racial, étnico cultural interna y externa, deterioro del sistema educativo, institucionalización del uso de la fuerza en la resolución de conflictos sociales

En el ámbito regional y nacional, en el aspecto psicosocial: miedo que subordina e inhibe la participación pública, Ética del "todo vale", indiferencia / agresividad, manipulación sistemática del miedo por el retorno de la violencia, miedo que refuerza el autoritarismo

En lo económico-productivo: destrucción de la infraestructura social y empresarial, descapitalización económica del Estado y el sector empresarial, incremento de gastos en seguridad (militares y policiales), incremento del riesgo en el país, incremento de desempleo y extrema pobreza. En lo socio-político: asistencialismo y clientelismo con los afectados, desarticulación del tejido social en general, militarización de la sociedad y sus instituciones, desarticulación de los partidos políticos, deterioro de las condiciones de seguridad ciudadana, institucionalización de la impunidad y debilitamiento de la institucionalidad.

En los socio-cultural: el uso de la fuerza para la resolución de conflictos se hace sentido común, y la exclusión étnico cultural, se convierte en un problema nacional. Para reparar estas secuelas, se propone un Plan Nacional de Reparación de Secuelas en la perspectiva de superar las condiciones que reproducen la violencia política, promoviendo una sociedad con cultura de paz, basado en el fortalecimiento democrático y el desarrollo económico, social y humano. Este Plan Nacional, responde a las demandas y expectativas de reparación integral de las zonas y poblaciones afectadas, poniendo énfasis en lo individual- familiar y colectivo.

Reparar, significa restablecer las condiciones, derechos, capacidades y calidad de vida perdida por efecto del proceso de violencia política y los hechos, crímenes y violación de DD. HH, en el marco de una propuesta preventiva. Las demandas de reparación se determinan históricamente, no hay retorno al punto de partida. La reparación como proceso es el instrumento del pasado al futuro deseado; tiene como marco, los factores preventivos, componentes del proyecto de sociedad futura. El Plan buscará restituir los derechos conculcados como producto de un proceso judicial que incluirá la sanción, la indemnización y/o resarcimiento de daños materiales, sociales y morales. El reconocimiento y satisfacción por los daños producidos como consecuencia del proceso de violencia política y los hechos y crímenes de violación de derechos humanos. Finalmente, se restablecerán y desarrollarán las condiciones sociales, políticas, culturales y jurídicas trastocadas por la violencia, así como de los factores preexistentes que favorecieron su desarrollo para garantizar la no-repetición de los hechos.

10.2.3 ESTRATEGIAS GENERALES DEL PAR

Objetivo general

Reparar las secuelas psicológicas, económicas, políticas y culturales de la población afectada por la violencia política en el marco de una propuesta de prevención y construcción de la paz sostenible.³

Objetivos específicos

1. Reconstrucción y fortalecimiento de la institucionalidad local para el desarrollo y la promoción de los derechos individuales-colectivos y de la seguridad ciudadana (redes de concertación por la paz y restitución y ejecución de derechos)
2. Contribuir a la rehabilitación de las condiciones físicas y de salud mental (individual y comunal), y a la promoción social de NAJ afectados por la violencia política en la perspectiva de mejorar el bienestar familiar y comunal
3. Reparación y prevención social de formas particulares de afectación de las mujeres (mejorar su protagonismo y calidad de su participación política)
4. Rehabilitar y mejorar las condiciones económico-productivo y de hábitat de la familia y la comunidad
5. Contribuir con ayuda humanitaria a la superación de situaciones de emergencia de las familias afectadas por la violencia política

³ Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia, *Plan de Trabajo* (Lima, Perú: PAR, 2002), p. 51

Resultados esperados

OE 1:

- Se ha fortalecido y desarrollado las organizaciones e instituciones locales, incrementándose la participación ciudadana, haciendo más efectivo la gestión local.
- Se han esclarecido, reparado y restituido los derechos individuales y colectivos vulnerados
- Se han desarrollado sistemas preventivos y concertados de restablecimiento y promoción de la seguridad ciudadana, lográndose controlar las situaciones de riesgo.

OE 2:

- Se ha logrado controlar los factores de riesgo que venían trastocando el desarrollo mental de los huérfanos
- Se ha disminuido considerablemente la participación de adolescentes y jóvenes en riesgo en actos violentos y delictivos (pandillas)
- Se ha mejorado las condiciones, patrones culturales, capacidades sociales y efectivo emocionales de la familia y la comunidad
- Se ha logrado rehabilitar a las personas discapacitadas en el aspecto físico y mental.
- Se ha logrado mejorar las condiciones del desarrollo integral de niñas (os), mejorando sus capacidades emocionales y socioculturales, articulando en la sociedad sistemas y mecanismos de protección y atención.

OE 3:

- Se ha logrado reparar y prevenir los casos de violencia familiar, disminuyendo los factores de riesgo en el ámbito familiar.
- Se ha afirmado el protagonismo de las mujeres y la calidad de su participación política.
- Se ha reparado las secuelas por hechos y crímenes de violación de derechos humanos, mejorando el desarrollo de las mujeres.

OE 4:

- Se ha logrado rehabilitar y reconstruir la infraestructura social y económico – productivo, posibilitando que la familia y la comunidad se capitalice
- Se ha logrado mejorar las condiciones materiales del hábitat de las poblaciones, con la implementación del Programa Nacional de Vivienda

OE 5:

- Se ha reparado individualmente (simbólica, jurídica, pecuniaria y social) a las personas afectadas por la Violencia Política.

10.2.4 ASPECTOS DE LA INTERVENCIÓN

Se pondrá énfasis en la reparación psicosocial y material en el ámbito familiar y comuna, en los espacios rurales, de afectación principalmente colectiva y en los espacios de menores niveles de ciudadanía.

Se tendrá en cuenta la sanción legal, indemnización y resarcimiento individual y familiar, en la población urbana y urbano marginal. Se tendrá presente la afectación individual (selectiva) y la mayor conciencia de derechos.

La idea es tener una opción compartida por la reparación integral: legal, social y preventiva, individual y colectiva.

La concertación es una estrategia central de la intervención, está orientada a potenciar iniciativas y optimizar recursos

Se priorizó la concertación con: Población objetivo, organizaciones sociales de base, ONGs. especializadas, instancias del Promudeh, gobiernos locales, y otros sectores del Estado.

La Mesa de Lucha contra la Pobreza, la Red de Concertación para la Paz son las instancias estratégicas de concertación del PAR. Dimensionar y fortalecer la estructura y funcionamiento del Comité de Coordinación Interinstitucional - CCOIN en el ámbito regional y nacional como la instancia para canalizar políticas y propuestas transversales en la estructura del Estado.

Se considerarán algunos criterios específicos para la intervención:

- Focalización de programas y proyectos en 2 o 3 provincias altamente afectadas.

- Las unidades de intervención es la provincia y los distritos en los que serán convocadas las comunidades más afectadas
- Los programas y servicios serán ofertados en el ámbito distrital y provincial, estableciendo mecanismos de supervisión, monitores y evaluación permanente
- La intervención estará orientada a promover el desarrollo de capacidades, el fortalecimiento del protagonismo de los actores sociales y sistematización y desarrollo de sus experiencias exitosas
- Las funciones de los equipos técnicos están referidas principalmente al registro de afectados, levantamiento de líneas de base, asesoría técnica, diseño, ejecución, monitores y evaluación de proyectos.

10.2.5 SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad está relacionada a la capacidad del Plan de cambiar las condiciones que reproducen la violencia en la población de manera individual, familiar y comunal. En ese sentido, el Plan apuntará a cambiar las actitudes y comportamientos de las personas e instituciones que están o deben estar involucradas directa e indirectamente con el restablecimiento de las condiciones, derechos, capacidades y calidad de vida perdida por efecto del proceso de violencia política y los hechos, crímenes y violación de DD. HH, en el marco de una propuesta preventiva.

El Plan basará su sostenibilidad, en sus acciones de promoción de la equidad, el desarrollo sostenible, el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la promoción de conductas y actitudes constructivas que constituyen el sustento de una paz en el Perú.

En la medida que se logre reconstruir y fortalecer la institucionalidad local, se dinamizarán los procesos de desarrollo y promoción de los derechos individuales-colectivos y la seguridad ciudadana, contando con redes, espacios de concertación u otras instancias de restitución y ejecución de derechos.

La rehabilitación de las condiciones físicas y de salud mental de los individuos y la comunidad; así como, la promoción social de Niños, Adolescentes y Jóvenes (NAJ) afectados por la violencia política, contribuirán al bienestar familiar y comunal

La reparación y prevención social de formas particulares de afectación a las que fueron sometidas las mujeres, mejorará su protagonismo y su calidad de participación política.

La rehabilitación y mejora de las condiciones económico- productivo y de hábitat de la familia y la comunidad, permitirá una progresiva capitalización de las mismas y un mejoramiento de las condiciones materiales de su hábitat.

El Plan permitirá que estas poblaciones afectadas por la violencia política y que se encuentren en situación de emergencia, superen esta situación, al ser atendidos en sus demandas básicas.

10.3 PROPUESTA DE UN PLAN NACIONAL A DESARROLLARSE EN LA POBLACIÓN AFECTADA POR LA VIOLENCIA POLÍTICA EN EL MUNICIPIO DE SAN JUAN IXCOY, HUEHUETENANGO, GUATEMALA

La propuesta para un Plan Nacional a desarrollarse en la población afectada por la violencia política en el municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala.

Se realizó de acuerdo a la metodología del Programa de Desarrollo Comunitario Para la Paz, partiendo de un buen uso de los recursos financieros que aun no habían sido

ejecutados en el municipio de San Juan Ixcoy, Huehutenango. Se procedió a hacer un análisis de los tres ciclos de inversión de las seis microregiones, encontrando saldos relevantes que aun no habían sido ejecutados y mediante la autorización de los funcionarios de gobierno la Entidad de Primer Piso, procedió hacer las modificaciones de los planes de inversión; hay que recalcar que la inversión se tenía que hacer de acuerdo a una planificación participativa de las comunidades beneficiarias, para ello se procedió a realizar asambleas locales y microregionales para priorizar los proyectos a ejecutar de acuerdo a los recursos financieros que no se gastaron en el tiempo estipulado. La Unidad Técnica realizó asambleas en diferentes municipios donde no se habían ejecutados los fondos de los Proyectos Productivos, con el objetivo de reorientar los recursos financieros de inversión del componente Productivo al social, cambiando el objetivo del componente para lo cual fue creado.

A continuación se describen a través de cuadros sinópticos que se encuentran en los Anexos los nuevos planes de inversión para un Plan de desarrollo del municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala. Utilizando los recursos financieros disponibles de los saldos de los tres ciclos de inversión de los Proyectos productivos que no se utilizaron.

Las Microregiones que se encuentran en esta propuesta son las Asociaciones de Desarrollo Microregional Dos, Cuatro, Cinco y Seis las cuales no utilizaron sus fondos de Proyectos Productivos, por el contrario en el caso de la Asociación Uno y Tres no se tomaron en cuenta porque sus fondos fueron utilizados en Proyectos Productivos y no en Proyectos sociales.

La Asociación de Desarrollo Microregional Dos Siete Pinos tenía un saldo de US\$ 55,230.47, haciendo la conversión en ese momento para un tipo de cambio de Q.7.70

por dólar , con un monto en quetzales de Q.402,174.62 , de acuerdo a la metodología del Programa se hizo una asamblea microregional para priorizar los proyectos quedando de las siguiente manera 1 Proyecto de Mejoramiento de Escuela, 1 Proyecto de Diseño y establecimiento de un sistema de riego, 1 Proyecto de Mejoramiento de Escuela y un Proyecto de estufas mejoradas en total fueron 4 Proyectos los que priorizaron, beneficiando 763 personas. Ver Anexo IV.

En el caso de la Asociación de Desarrollo Microregional Cuatro “Mam Valle de los Pinos”, planificaron la realización de Proyectos de Dotación de Techo Mínimo para 4 comunidades y 4 Proyectos de Dotación de Aljibes de Rotoplast para hacer un total de 8 Proyectos para igual número de comunidades. Planificando una inversión de Q.500,660.08 para hacer ejecutados entre 3 a 4 meses, beneficiando a 648 personas. Ver Anexo V.

La Asociación de Desarrollo Microregional Cinco “Rio Quisil Programó 8 Proyectos para igual número de comunidades, planificando un monto de Q.329,009.60, priorizando 5 proyectos de Techo Mínimo para igual número de comunidades 2 Proyectos de Estufas mejoradas y 1 Proyecto de Mejoramiento de Escuela. Ver Anexo VI.

La Asociación de Desarrollo Microregional Seis planificó 5 Proyectos , distribuidos de la siguiente manera: 1 Proyecto de construcción de estufas mejoradas, 1 Proyecto de Construcción de Letrinas Ventiladas, 1 Proyecto de Mejoramiento de camino, 1 Proyecto de Techo Mínimo y 1 Proyecto de Mejoramiento de Agua Potable, haciendo un total de Q.321,708.62, beneficiando a 1,610 personas . Ver Anexo VII.

En conclusión se tenía la cantidad de Q. 1,553,552.92 que se había planificado para los diferentes proyectos que las comunidades habían priorizado , pero el gobierno a través de

la unidad Técnica del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, no lo tomó en cuenta dándole otro uso a dichos fondos.

Con esta decisión se perdió el trabajo de 1 año de la Entidad de Primer Piso que fue la Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas.

10.4 ANÁLISIS DEL REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL PROGRAMA DE APOYO AL REPOBLAMIENTO Y DESARROLLO DE ZONAS DE EMERGENCIA EN PERÚ Y GUATEMALA

El reglamento establece la naturaleza, objetivos, organización y funciones del Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia identificado como PAR. En el caso del DECOPAZ de Guatemala utilizó un Manual de Operaciones por lo que es importante analizar como parte de las lecciones aprendidas en su ejecución y que servirá como experiencia para los futuros proyectos a establecerse en Guatemala que estructuren su reglamento como lo implementó el Programa de Apoyo al Repoblamiento del Perú.

Las normas contenidas en ese reglamento son de aplicación a todos los órganos del PAR. Este Programa tiene como misión establecer las condiciones básicas para el desarrollo humano sostenible de las poblaciones afectadas por la violencia terrorista y de las zonas declaradas en emergencia política, económica y social, en el caso del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz no estructuraron Misión y Visión.

Lo cual es muy importante para futuros programas.

A fin de contribuir a la consolidación de la Paz, para cumplirlo tiene los siguientes objetivos,

- a) Reactivar y desarrollar la base económico-productiva de la población objetivo.
- b) Propiciar el mejoramiento y ampliación de la cobertura de los servicios básicos de la población objetivo.
- c) Fortalecer las organizaciones sociales de las comunidades afectadas
- d) Propiciar procesos de desarrollo con enfoque de género.

Posee una jefatura que es el órgano encargado de dirigir, planear, coordinar, aprobar, controlar y supervisar las políticas, procedimientos y acciones del PAR.

Existe un comité de coordinación intersectorial encargado del asesoramiento y apoyo al PAR y esta conformado por representantes de varios sectores.

Hay una Gerencia de auditoria interna que es el órgano de control del PAR, y es el encargado de conducir, programar, evaluar y ejecutar las actividades de control, en las dependencias del PAR.

La Gerencia de presupuesto y planificación; es el órgano encargado de asesorar a la jefatura del PAR, en la formulación, ejecución, seguimiento, supervisión y evaluación de los planes, programas y presupuesto del PAR, de conformidad con las políticas, lineamientos establecidos.

Cuenta con la Gerencia de Administración que es el órgano encargado de la adecuada administración del personal y de los recursos financieros y materiales así como de la ejecución presupuestal.

Posee una Gerencia central de emergencia que es el órgano de línea encargado de formular, proponer, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones y proyectos, dirigidos a atender las necesidades inmediatas de la población afectada por la violencia y las

declaradas en emergencia política, económica y social; así como apoyar el proceso de retorno organizado de la población desplazada.

La Gerencia central de desarrollo, es el órgano de línea encargado de normar, formular, conducir, supervisar y evaluar las acciones de política, los programas y proyectos, orientados a establecer las condiciones básicas par el desarrollo de la población afectada por la violencia terrorista y de las declaradas en emergencia. Los órganos desconcentrados son las Gerencias zonales, encargadas de ejecutar las acciones técnico-administrativas del PAR en su jurisdicción, coordinando permanentemente con las unidades orgánicas de la sede central. El personal del PAR está sujeto al régimen laboral de la actividad privada.

10.5 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA VIOLENCIA POLÍTICA EN PERÚ Y GUATEMALA

Violencia política: Se define genéricamente como la imposición de la voluntad de unos sobre otros a través del uso de la fuerza. Es la forma más desarrollada y compleja de violencia, que articula todas las formas de violencia y se ubica en la esfera del poder. Incorpora componentes ideológicos y políticos.⁴

En el Perú, históricamente han existido y existen condiciones que reproducen la violencia. Se manifiestan en la persistencia de iniquidades (económicas, sociales, culturales, de género) que derivan en condiciones de vida adversas (materiales, económicas, sociales) y afirman una institucionalidad perversa (redes, valores, normas)

⁴ Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia, *Censo por la Paz*, Lima Perú, documentos, 2,002

que han motivado actitudes y conductas regresivas que originaron las diversas expresiones de violencia política, siendo la más impactante la que vivieron a partir de los años ochenta.

Según cifras del Censo por la Paz la violencia política que se registró en el Perú desde los años 80 dejó:⁵

24,490 muertos
9,996 desaparecidos
56,454 torturados
11,132 requisitoriados
9,370 detenidos y presos
4,204 discapacitados e inválidos
47,928 perturbados mentalmente
43,042 huérfanos
13,208 viudas (os).

Además de afectar directamente a más de 2 millones de personas, la violencia política afectó al conjunto del país en múltiples formas. La inseguridad y la desconfianza se amplió a los diferentes ámbitos de la vida de la población, agudizó la recesión económica, el desempleo y la pobreza extrema en el territorio nacional.

La violencia política dejó SECUELAS (consecuencias del proceso de violencia), que se evidencian en la ruptura y/o trastocamiento de la vida de las personas, familias, grupos y

⁵ Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia. "Censo por la Paz". Perú, documentos. 2,002

pueblos: en sus condiciones de vida, patrones culturales, valores, normas, costumbres y capacidades.

Cambios en la población afectada:

- Retorno de aproximadamente 300,000 desplazados (50% del total).
- El 50% restante se encuentra aún en zonas de refugio. Un porcentaje minoritario de estos no ha decidido su ubicación definitiva
- Las comunidades arrasadas y/o abandonadas han sido parcialmente repobladas y han iniciado proceso de reconstrucción
- En ningún caso han logrado trascender la situación de emergencia para transitar al desarrollo
- El alto grado de destrucción y descapitalización de las familias impide que asuman costos de la reconstrucción
- El apoyo financiero externo es restringido en función de sus demandas
- Esta situación genera inestabilidad de las familias y sus comunidades y un comportamiento itinerante permanente. En esta situación construyen estrategias creativas de sobrevivencia y desarrollo en el marco de nuevas relaciones campo-ciudad
- Tendencias crecientes de voluntad protagónica y propositiva de la población organizada
- Nuevas secuelas en zonas afectadas por desatención y ausencia de propuestas de desarrollo: explotación sexual de niños/as, pandillas juveniles,

desintegración familiar, embarazos precoces no deseados, consumo compulsivo de alcohol en jóvenes y adolescentes, alcoholización de ronderos.

Tabla 10.1 Secuelas principales por ejes temáticos.

SECUELAS PRINCIPALES POR EJES TEMÁTICOS			
PSICO SOCIAL	SOCIO POLÍTICO	SOCIO CULTURAL	ECONÓMICO PRODUCTIVO
- Discapacidad física y mental	- Destrucción y/o debilitamiento del tejido social y la institucionalidad.	- Discriminación étnico cultural.	- Destrucción y/o deterioro de la infraestructura social
- Stress post traumático:	- Trastocamiento y/o debilitamiento de la seguridad	- Destrucción de sistemas y patrones culturales de vida de los pueblos y las personas	- Desarticulación y/o deterioro de la base económica:
. Niños		- Pérdida y/o deterioro de la salud física: reducción de la cobertura y acceso a los servicios sociales	Estrategias de sobrevivencia y desarrollo.
. Jóvenes	ciudadana:		- Descapitalización familiar y comunal
. Mujeres	a) En tiempo de paz		
- Pandillas juveniles	b) En tiempo de conflicto		
- Violencia sexual:		- Desgajamiento y/o exclusión del	
. Como estrategia de guerra			
. Como secuela de guerra	- Trastocamiento y/o debilitamiento de la		

- Violencia Intrafamiliar:	participación política	sistema educativo: pérdida de
. Impacto de guerra	. Abstencionismo	oportunidades de
. Como secuela de guerra	. Manipulación-clientelaje	profesionalización y acceso al mercado laboral.
- Hijos de la guerra: huérfanos, producto de la violación, niños de la calle.	- Violación de derechos y ejercicio de ciudadanía política y social	- Bloqueo del proceso resolutivo de desplazamiento:
	- Igualdad de oportunidades y equidad de género.	. Retorno . Inserción

Fuente: Censo por la Paz , Perú, 2,002

10.6 COMPARACIÓN DE LOS ÁMBITOS DE ACCIÓN EN PERÚ Y EL MUNICIPIO DE SAN JUAN IXCOY, HUEHUETENANGO, GUATEMALA.

El PAR busca atender a las personas afectadas por la violencia política, la mayoría de las cuales pertenece a los departamentos de Ayacucho, Apurímac, Huancavelica y Junín. Actualmente ejecuta un Plan Piloto de Reparación que ha dado prioridad a 7 departamentos, 19 provincias, 50 distritos y 389 comunidades

campesinas. En ese ámbito de acción, el PAR busca atender a una población objetivo estimada en 70,954 familias, lo que equivale a 354,768 personas.

10.6.4 POBLACION OBJETIVO:

Tabla 10.2 Población objetivo

ÁMBITO DEPARTA- MENTAL	NÚMERO DE PROVIN- CIAS	NÚMERO DE DISTRI- TOS	NÚMERO DE COMUNIDA- DES CAMPESI- NAS	POBLACIÓN OBJETIVO	
				FAMI- LIAS	PERSONAS
APURIMAC	3	06	30	5,472	27,360
AYACUCHO	3	09	71	12,950	64,752
HUANCAVELICA	3	07	66	12,038	60,192
HUANUCO	3	09	64	11,674	58,368
JUNÍN	3	07	104	18,970	94,848
LIMA	2	06	09	1,642	8,208
PUNO	2	06	45	8,208	41,040
TOTAL	19	50	389	70,954	354,768

Fuente: Censo por la Paz, Perú, 2,002

10.6.2 PROYECTOS DEL PAR

El PAR ha elaborado un Plan Nacional de Reparación de Secuelas de la Población Afectada por la violencia política, que incluye diversos proyectos de distintos a atender los distintos tipos de secuelas. Estos proyectos se implementan

de manera parcial y en un ámbito de acción priorizado, de acuerdo al plan piloto que actualmente se ejecuta.

10.6.2.1 PROGRAMA: CIUDADANÍA Y GESTIÓN LOCAL

Objetivo del programa: Reconstrucción y fortalecimiento de la institucionalidad local para el desarrollo y la promoción de los derechos individuales-colectivos y la seguridad ciudadana (redes de concertación por la paz y restitución y ejecución de derechos).

Tabla 10.3 Programa ciudadanía y gestión local.

PROPÓSITO DE PROYECTOS	RESULTADOS ESPERADOS
1.1 Reconstrucción y fortalecimiento de la institucionalidad local	1.1.1 Incremento de la participación ciudadana en las instancias de concertación
	1.1.2 Fortalecimiento y desarrollo de las organizaciones de concertación (mesas y/o redes)
	1.1.3 Fortalecimiento de las instituciones locales (comunidad)
1.2 Promoción de los derechos humanos	1.2.1 Reconocimiento de derechos y de los mecanismos para ejercitarlos
	1.2.2 Estado y sociedad reconocen y respetan los derechos de las personas afectadas por la violencia política

	1.2.3 Operatividad y desarrollo de sistemas y mecanismos de protección de derechos
1.3 Mejoramiento de las condiciones de la seguridad ciudadana	1.3.1 Adecuada capacidad de gestión de la seguridad colectiva
	1.3.2 Disminución de situaciones de riesgo
	1.3.3 Fortalecimiento de los sistemas oficiales de seguridad ciudadana

Fuente: PAR, 2,002

10.6.2.2 PROGRAMA: SALUD MENTAL COMUNITARIA

Objetivo del programa: Contribuir a la rehabilitación de las condiciones físicas y de salud mental de los individuos y la comunidad y, a la promoción social de niños, adolescentes y jóvenes afectados por la violencia política en la perspectiva de mejorar el bienestar familiar y comunal.

Tabla 10.4 Programa salud mental y comunitaria

PROPÓSITO DE PROYECTOS	RESULTADOS ESPERADOS
2.1 Promoción de la Salud Mental Familiar y Comunal	2.1.1 Relaciones familiares y comunales saludables
	2.1.2 Reconstrucción y/o recreación de patrones culturales
	2.1.3 Incremento de la estabilidad y seguridad de la familia y comunidad afectada

2.2 Promoción Social de Niños y Adolescentes en Riesgo: pandillas	2.2.1 Se institucionalizan formas positivas de asociación
	2.2.2 Rearticulación de los AJ al ámbito familiar y comunal
	2.2.3 Desarrollo de políticas de protección y prevención de los AJ en riesgo
2.3 Promoción de Huérfanos por Violencia Política	2.3.1 NAJ huérfanos desarrollan habilidades y capacidades para afrontar situaciones adversas
	2.3.2 Familias promueven un entorno social adecuado
	2.3.3. Se establecen políticas, programas y estrategias de protección y promoción de los NAJ (huérfanos)
2.4 Rehabilitación de la Discapacidad Física y Mental	2.4.1 Discapacitados son atendidos y protegidos oportunamente
	2.4.2 Familias acogen al discapacitado
	2.4.3 Comunidad organizada apoya la reinserción de los discapacitados

Fuente: PAR ,2,002

10.6.2.3 PROGRAMA: ETNICIDAD Y EQUIDAD DE GÉNERO

Objetivo del programa: Reparación y prevención social de formas particulares de afectación de las mujeres (mejorar su protagonismo y calidad de su participación política).

Tabla 10.5 Programa etnicidad y equidad de género.

PROPÓSITO DE PROYECTOS	RESULTADOS ESPERADOS
3.1 Reparación de Secuelas de Violencia Política en Mujeres	3.1.1 Mujeres identifican y procesan sus formas particulares de afectación 3.1.2 Desarrollo de capacidades familiares y comunales para el reconocimiento y atención de las secuelas 3.1.3 Generación de propuestas y mecanismos de protección inherentes a su género
3.2 Participación Política de las Mujeres y sus Organizaciones	3.2.1 Mujeres organizadas reconocen y valoran su actoría en el escenario político 3.2.2 Mujeres organizadas fortalecen su presencia en los espacios locales 3.2.3 Mujeres incrementan su participación (electoral) y autonomía política de las organizaciones de mujeres
3.3 Violencia Intrafamiliar: Por impacto de la violencia y como secuela de guerra.	3.3.1 Capacidad para procesar los cambios en el ámbito familiar 3.3.2 Reducción de factores de riesgo en el ámbito familiar 3.3.3 Adecuadas políticas y programas de protección y prevención

Fuente: PAR, 2002.-

10.6.2.4 PROGRAMA: REHABILITACIÓN ECONÓMICO- PRODUCTIVA

Objetivo del programa: Rehabilitar y mejorar las condiciones económico-productivas y de hábitat de la familia y la comunidad.

Tabla 10.6 Programa rehabilitación económico productiva

PROPÓSITO DE PROYECTOS	RESULTADOS ESPERADOS
4.1 Rehabilitación Económico-Productiva	4.1.1 Unidades productivas agropecuarias, artesanales y de transformación primaria se han rehabilitado y/o recuperado
	4.1.2 Productores y productoras han accedido a los programas de apoyo a la producción.
	4.1.3 Productores y productoras se han articulado al mercado
	4.1.4 Jóvenes varones y mujeres han desarrollado sus capacidades y se han insertado a las actividades productivas y al empleo.
4.2 Proyecto de Viviendas Rurales	4.2.1 Infraestructura social y productiva priorizada, rehabilitada y/o reconstruida
	4.2.2 Patrones de hábitat local y comunal adecuados
	4.2.3 Programa Nacional de Vivienda propuesto

Fuente: PAR, 2,002

10.6.2.5 PROGRAMA: AYUDA HUMANITARIA

Objetivo del programa: Contribuir con ayuda humanitaria a la superación de situaciones de emergencia de las familias afectadas por la violencia política.

Tabla 10.7 Programa de ayuda humanitaria

PROPÓSITO DE PROYECTOS	RESULTADOS ESPERADOS
5.1 Solidaridad para la Paz (Emergencia dramática)	5.1.1 Afectados recuperan sus capacidades sociales y afectivo-emocionales
	5.1.2 Afectados cuentan con las condiciones materiales y económicas para su desarrollo
	5.1.3 Afectados cuentan con espacios y programas de atención y apoyo

Fuente: PAR, 2,002

10.7 COMPARACIÓN DEL PROGRAMA DE APOYO AL REPOBLAMIENTO Y DESARROLLO DE LA ZONAS DE EMERGENCIA EN PERÚ Y EL MUNICIPIO DE SAN JUAN IXCOY, HUEHUETENANGO, GUATEMALA

10.7.1 COMPORTAMIENTO DE INGRESOS Y GASTOS AL

SEGUNDO TRIMESTRE

El Pliego 343 Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de las Zonas de Emergencia PAR cuenta con Presupuesto Institucional de Apertura (PIA) anual aprobado de 16,661,000 financiado

El Presupuesto Institucional Modificado incorpora cambios en las partidas Bienes y Servicios, Otros Gastos Corrientes, Inversiones e incorpora la partida Otros Gastos de Capital. exclusivamente por la Fuente Tesoro Público.

Tabla 10.8 PIM EN RELACIÓN AL PIA 2002

Nuevos Soles			
	PIA	PIM	
5 1 Personal	3,525,000	3,525,000	0
5 3 Bienes y servicios	947,430	1,063,835	116,405
5 4 Otros Gastos Ctes.	179,000	224,843	45,843
6 5 Inversiones	12,009,570	11,841,658	-167,912
6 7 Otros Gastos Capital		5,664	5,664
Total	16,661,000	16,661,000	0

Fuente: Reporte Marco Inicial y sus Modificaciones a Nivel Funcional.

Software DNP-MEF

Para los dos primeros trimestres del año 2002 se aprobó un Calendario de 7,645,837.87 nuevos soles de los cuales se ha comprometido 7,588,737.87 con un saldo de 57,099.13.

El nivel de ejecución del total del Presupuesto alcanza al 45.55% respecto al PIA y el PIM.

Tabla 10.9 PIA, PIM Y calendario y gasto al Segundo trimestre del 2002

Nuevos Soles

	ANUAL 2002		ENERO-JUNIO 2002		
	PIA	PIM	Calendario	Comprometi do	Saldo
5 1 Personal	3525000.00	3525000.00	1,622,866.00	1603380.64	19,485.36
5 3 Bienes y servicios	947430.00	1063835.00	588,449.09	588449.09	4,156.91
5 4 Otros Gastos Ctes.	179000.00	224843.00	111,500.00	111500.00	0
6 5 Inversiones	12009570.00	11841658.0	5,280,608.14	5280608.14	33,456.86
6 7 Otros Gastos Capital		5664.00	4,800.00	4800.00	0
Total	16661000.00	16661000.00	7,645,837.00	7,588,737.87	57,099.13

Fuente: Reporte Marco Inicial y sus Modificaciones a Nivel Funcional. Software

MEF

10.7.2 EVALUACIÓN PRESUPUESTARIA TRIMESTRAL

Determinación de la importancia de las acciones en el logro de la Misión Conforme a la Resolución Jefatural N° 197-2001-Promudeh-Par/J del 18 de Diciembre del 2001, la Misión del PAR es “Formular y ejecutar políticas, normas y programas orientados al desarrollo humano, enfatizando la recuperación de los derechos sociales, políticos,

culturales y económicos de la población afectada por la violencia subversiva y que se encuentra en extrema pobreza”.

Para cumplir esta Misión el PAR cuenta con los siguientes objetivos estratégicos:

1. Fortalecer la institucionalidad democrática y promover la protección y ejercicio de los derechos humanos de la población afectada.
2. Promover la recuperación de la base económica productiva en zonas afectadas.
3. Propiciar condiciones favorables para el desarrollo integral de niños, jóvenes, adolescentes y familias.
4. Apoyar la instalación y mejoramiento de la infraestructura básica familiar.

Estos objetivos estratégicos se realizan a través de cuatro Actividades y Proyectos activos:

- 100267 Gestión Administrativa
- 200729 Huérfanos por Violencia
- 200270 Gestión de Proyectos
- Promoción de la Población

Adicionalmente se cuenta con el Proyecto Huérfanos por la Violencia Terrorista sin ejecución de gasto a la fecha y el proyecto Repoblamiento que ha sido desactivado.

Tabla 10.10 Actividades y Proyectos PAR 2,002 Nuevos Soles.

ACTIVIDADES Y PROYECTOS	PIM	%
1 00267 Gestión Administrativa	4,819,342.00	28.93%
2 00697 Huérfanos por la Violencia	82,008.00	0.49%
2 00729 Huérfanos por Violencia	3,366,624.00	20.21%
2 00270 Gestión de Proyectos	1,752,903.00	10.52%
2 00730 Promoción de la Población	6,640,099.00	30.85%
200456 Repoblamiento	24.00	
	16,661,000	100%

Fuente: Reporte Marco Inicial y sus Modificaciones a Nivel

Funcional. Software MEF

Para los fines de la Evaluación se consideran los resultados de la Actividad Gestión Administrativa y los Proyectos Promoción de la Población, Huérfanos por Violencia y Gestión de Proyectos que representan el 99.5% del Presupuesto Modificado del Pliego. Estos proyectos no incluyen gastos financieros ni pensiones.

De acuerdo a la Metodología señalada por la Directiva N°003-2002-EF/76.01 la Actividad Gestión de Proyectos, con el 10.52% del Presupuesto, podría ser excluida para fines de determinar la importancia relativa de las metas ejecutadas. Sin embargo, esta Actividad ha sido incluida considerando que sus acciones de Estudios, Coordinación Intra e Interinstitucional y Supervisión y Control son importantes para el logro de los objetivos

institucionales. Conforme a la misma Directiva las Metas a nivel de Departamento han sido consolidadas en Metas Nacionales las mismas que en coinciden con la clasificación por Componentes de los Proyectos. Las acciones del PAR se ejecutan en los departamento de Ayacucho, Apurimac, Huancavelica, Junín, Huanuco, Puno y Lima.

La clasificación de las Metas según su aporte a la Actividad o Proyecto son presentadas en el siguiente Cuadro. La importancia relativa de las metas ha sido determinada por el valor monetario de la Meta dentro del presupuesto de la respectiva Actividad o Proyecto.

Tabla 10.11 Aporte de las metas a la actividad y proyecto

N° Meta	METAS NACIONALES	Gestión Administrativa	ACTIVIDAD/PROYECTO		
			Huérfanos por Violencia	Gestión de Proyectos	Promoción de la Población
1	Administración General	1.00	0.00	0.00	0.00
2	Desarrollo de capacidades en niños	0.00	0.24	0.00	0.00
3	Promoción de la Actoria y Autonomía de Jóvenes	0.00	0.14	0.00	0.00
4	Capacitación laboral Juvenil	0.00	0.22	0.00	0.00
5	Programa Salud Mental (Bienestar FAMIL. y Comunal)	0.00	0.11	0.00	0.00
6	Atención Social (Solidaridad por la Paz)	0.00	0.10	0.00	0.00
7	Administración y Funcionamiento	0.00	0.19	0.00	0.00
8	Estudios	0.00	0.00	0.29	0.00
9	Promoción y difusión	0.00	0.00	0.14	0.00

10	Coordinación intra e interinstitucional	0.00	0.00	0.04	0.00
11	Supervisión y control	0.00	0.00	0.14	0.00
12	Administración y Funcionamiento	0.00	0.00	0.39	0.00
13	Institucionalidad Democrática	0.00	0.00	0.14	0.11
14	Seguridad Ciudadana	0.00	0.00	0.00	0.06
15	Rehabilitación y Promoción Derechos comunales	0.00	0.00	0.00	0.14
16	Rehabilitación y Promoción Derechos de las mujeres	0.00	0.00	0.00	0.11
17	Rehabilitación de la Producción	0.00	0.00	0.00	0.35
18	Infraestructura Social	0.00	0.00	0.00	0.24

Fuente: PAR, 2,002

Es necesario señalar que como resultado de la reestructuración del plan de trabajo de la institución a partir de Mayo se cuenta con dos nuevas metas: Programas de Salud Mental y Atención Social. El primero orientado a la salud mental de la familia y la comunidad y el segundo a la atención de casos de familias de afectados por la violencia que atraviesan situaciones de emergencia.

Además, se reestructuraron las otras metas redistribuyendo el presupuesto, en particular incrementando los fondos a Estudios y Promoción y Difusión a fin de atender la ampliación del Censo por la Paz a nuevas áreas en el país y de difundir la problemática de los afectados en la sociedad, como por ejemplo a través de la instalación de nueve monumentos a nivel nacional a las víctimas de la violencia política y el apoyo a la

Comisión de la Verdad. Cabe destacar que en el primer semestre se elaboró un conjunto de indicadores de logro de los objetivos esenciales del PAR y se ha procedido a levantar la línea base para esos indicadores a fin de realizar una evaluación más estricta del avance en el logro de los objetivos de reparación y rehabilitación que son la razón de ser del PAR.

El conjunto de cambios señalados han modificado las metas físicas y financieras del conjunto de Metas, con lo cual a cambiado la base para la evaluación respecto al primer trimestre. Determinación de la Importancia Relativa de Actividades y Proyectos La importancia relativa de las Actividades y Proyectos en la ejecución de los tres Programas que desarrolla el PAR ha sido determinada de acuerdo a la siguiente Matriz en base al monto de financiamiento presupuestado para cada Actividad y Proyecto en el Presupuesto del respectivo Programa.

Tabla 10.12 Matriz de importancia de las actividades y proyectos en los Programas

PROGRAMA			
ACTIVIDAD Y PROYECTO	03 ADMINISTRACIÓN	13 ASISTENCIA SOLIDARIA	14 PROMOCIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL Y COMUNITARIA
Gestión Administrativa	1.00	0.00	0.00
Huérfanos por Violencia	0.00	1.00	0.00
Gestión de Proyectos	0.00	0.00	0.21
Promoción de la Población	0.00	0.00	0.79

Fuente: PAR, 2,002

La importancia de cada Programa en los Objetivos de la institución, señalados en el Plan Operativo del Año 2002, se ha establecido considerando discrecionalmente el aporte de cada Programa a cada Objetivo, produciendo la Matriz siguiente.

Tabla 10.13 Objetivo estratégico

OBJETIVO ESTRATÉGICO				
PROGRAMA	1	2	3	4
03	0.25	0.25	0.25	0.25
13	0	0.75	0	0
14	0.75	0	0.75	0.75

Fuente: PAR, 2,002

Tabla 10.14 Aporte por objetivo.

Aporte por Objetivo:	Aporte a Misión:
0.25	1.00

Fuente: PAR, 2002.

10.7.3 DETERMINACIÓN DEL GRADO DE AVANCE FÍSICO

TRIMESTRAL

Para la determinación del grado de avance trimestral se ha considerado la Matriz de Programación al II Trimestre para las Metas Nacionales contrastando la columna al Segundo Trimestre con la Información reportada por las Gerencias Centrales.

La relación Meta Programada /Avance Trimestral se presenta en el Vector de Avance de Metas de Avance de Metas siguiente.

Tabla 10.15 Avance de metas

METAS	UNIDADES	META FÍSICA		META EJECU- TADA	AVANCE FÍSICO
		Anual	A Junio		
1. Administración General	Acciones	34192.00	11615.0	11615.00	1.00
2. Desarrollo de capacidades niños	Acciones	344.00	114.00	58.90	0.52
3. Promoción de la Actoria	Acciones	215.00	161.00	124.32	0.77
4. Capacitación laboral juvenil	Acciones	84.00	54.00	52.10	0.96
5. Programa de Salud Mental	Acciones	144.00	49.50	0.00	0.00
6. Atención Social	Acciones	141.00	38.00	3.80	0.10
7. Administración y funcionamiento	Acciones	792.00	396.00	396.00	1.00
8. Estudios	Acciones	15.00	8.00	8.00	1.00
9. Promoción y difusión	Acciones	11.00	4.50	4.50	1.00
10. Coordinación Intra e Inter. Institucional	Acciones	14.00	6.00	5.00	0.83
11. Supervisión y control	Acciones	97.00	51.00	51.00	1.00
12. Administración y funcionamiento	Acciones	1296.00	648.00	648.00	1.00
13. Institucionalidad democrática	Acciones	407.00	96.00	70.80	0.74
14. Seguridad ciudadana	Acciones	118.00	49.00	38.00	0.78
15. Derechos comunales	Acciones	301.00	151.00	125.30	0.83
16. Derechos de las mujeres	Acciones	357.00	117.00	78.05	0.67
17. Rehabilitación de la producción	Proyectos	46.00	28.00	22.04	0.79
18. Infraestructura social	Proyectos	28.00	7.00	7.10	1.05

Fuente: PAR, 2,002

Las Metas 1,4,7,8,9,11,12 y la 18 tienen a Junio del 2002 un avance del 100% o cercano a este valor respecto a lo programado. La meta N°2 Desarrollo de Capacidades en Niños tiene un significativo retraso debido a la demora en la preparación de los instrumentos metodológicos para la intervención que retraso el inicio de sus acciones postergando con ello la fecha de culminación de las mismas para pasado el mes de Junio.

En el caso de las Metas N°5 Programa de Salud Mental y N°6 Atención Social estas iniciaron sus acciones en el mes de Junio no disponiendo de tiempo suficiente para culminar dentro de ese mes las metas programadas.

Las Metas N° 13, 14, 15,16 y 17 presentan un significativo retraso en su avance a Junio del 2002 debido a una ejecución lenta de sus actividades las mismas que están en proceso de conclusión.

En general el ritmo de ejecución de las metas del PAR ha estado afectado en el primer semestre por el proceso de redefinición de su plan de trabajo para adecuarlo al Plan Piloto de Reparación 2002-2005, así como a situaciones operativas transitorias que acompañaron al cambio de Gerentes y personal en las zonales a principios de año. Asimismo, durante el mes de Abril se presentó la restricción de recursos financieros debido a los conocidos problemas de la Caja Fiscal. De acuerdo al resultado de multiplicar el vector de importancia relativa de las Metas respecto al logro de la Misión por el Vector de Avance Físico Trimestral se ha obtenido el grado de avance de las acciones realizadas por el Pliego respecto a la Misión Institucional, el mismo cuyo valor numérico es de 0.86 correspondiente a un DESEMPEÑO BUENO de acuerdo al rango establecido por la Directiva N°003-2002-EF/76.01

10.7.4 LOS INDICADORES DE AVANCE FINANCIERO DE LAS METAS

El Indicador de Avance Financiero identifica el avance financiero de la Ejecución Presupuestaria con respecto al PIA y el PIM. Para su cálculo se ha considerado el total de las Metas Ejecutadas por las Actividades y Proyectos del PAR. El monto de Ejecución Presupuestaria consignado corresponde a los compromisos efectuados de Enero a Junio.

Tabla 10.16 PIA, PIM y Calendario y Gasto Trimestral del PAR 2002

Nuevos Soles

	ANUAL 2002		Enero Junio 2002		
	PIA	PIM	Calendario	Ejecutado	Saldo
5 1 Personal	3525000.00	3,525,000.00	1,622,866.00	1,603,380.64	19,485.36
5 3 Bienes y servicios	947430.00	1,063835.00	592,606.00	588,449.09	4,156.91
5 4 Otros Gastos Ctes.	179000.00	224,843.00	111,500.00	111,500.0	0
6 5 Inversiones	12009570.0	11,841,658.0	5314065.00	5,280,608.14	33,456.86
6 7 Otros Gastos Capital		5,664.00	4,800.00	4,800.00	0
Total	16661000.0	16661000.00	7,645837.00	7,588,737.87	57,099.13

Fuente: PAR, 2002.

Los Indicadores de Gasto Trimestral respecto al PIA y el PIM a nivel de Grupo Genérico de Gasto se presenta en el siguiente Cuadro. Teniendo como valor referencial del indicador semestral 0.5, los valores del IGT (PIA) y IGT(PIM) de los Gastos en Personal se mantienen dentro de los previsto teniendo en cuenta las gratificaciones de Julio y Diciembre. Los valores superiores a 0.5 en Bienes y Servicios corresponden a las adquisiciones que se hacen a principios de año para atender requerimientos de la institución en el resto del año.

El IGT(PIA) e IGT(PIM) a nivel de Inversiones se encuentra por debajo del valor referencial (0.5) debido a una ejecución lenta de actividades debido al proceso de redefinición del plan trabajo del PAR y a la falta de Calendario en el mes de abril por problemas de la Caja Fiscal. El Indicador de Gasto Trimestral con respecto a los Calendarios de Compromisos muestra un alto grado de distribución a las Gerencias Zonales de los recursos proporcionados por el Tesoro Público.

Tabla 10.17 Indicador de avance financiero

	IGT (PIA)	IGT (PIM)	IGTC(CC)
5 1 Personal	0.45	0.45	0.98
5 3 Bienes y servicios	0.62	0.55	0.99
5 4 Otros Gastos Ctes.	0.62	0.49	1.00
6 5 Inversiones	0.43	0.44	0.99
6 7 Otros Gastos Capital		0.84	1.00
Total	0.45	0.45	0.99

Fuente: PAR, 2,002

10.7.5 El programa de apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de zonas de emergencia del Perú: mito o realidad:

De acuerdo a la ejecución del Programa es importante analizar el nivel de desempeño de la institución al segundo trimestre del año 2002 tiene un Índice de 0.86 que califica el nivel de Desempeño como BUENO. Este resultado representa una mejora respecto al resultado del primer trimestre que fue Regular. Pero es de notar que el resultado corresponde al retraso en la ejecución de las acciones de inversión debido en general al proceso de redefinición del plan de trabajo de la institución para adecuarlo al Plan Piloto de Reparación 2002-2005, así como a situaciones operativas transitorias que acompañaron al cambio de Gerentes y personal en las zonales durante el primer trimestre del año. Asimismo, durante el mes de Abril se presentó la restricción de recursos financieros debido a los conocidos problemas de la Caja Fiscal.

Por lo que puede inferir al respecto en mejorar el proceso de programación de metas trimestrales e intensificar las acciones de supervisión y control sobre la ejecución de las actividades de las gerencias zonales y centrales. Así como también mejorar el flujo de información de las Gerencias Zonales a las Gerencias Centrales. Por lo que es necesario aprobar a la brevedad posible la nueva Directiva de Seguimiento y Evaluación formulada por la Gerencia de Presupuesto y Planificación.

10.8 REFLEXIONES FINALES: Propuesta de reparación para el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango y Guatemala

- Otorgar asistencia económica, becas de estudio, asistencia social y/o puestos de trabajo para los hijos y/o familiares de los desaparecidos.
- Dictar medidas destinadas a subsanar los problemas familiares y sociales emergentes de la desaparición forzada de personas.
- Recomendaciones de reivindicación y reparación simbólica, como por ejemplo: la construcción de monumentos, parques públicos, instauración del Día de los DDHH.
- Recomendaciones de carácter legal y administrativo para subsanar las situaciones jurídicas no resueltas que fueron causadas por la desaparición de personas.
- Recomendaciones relativas al bienestar social, que incluyen iniciativas respecto a la previsión social, salud y educación.
- Medidas para preservar la memoria de las víctimas, referidas al restablecimiento de su dignidad y honra, como las disculpas públicas, la construcción de monumentos y parques públicos, la instauración de días conmemorativos en los que se recuerde a las víctimas.
- Creación de una instancia no gubernamental que sea, encargada de calificar a las víctimas de violación de Derechos Humanos, revisar sus condiciones socioeconómicas e identificar a los potenciales beneficiarios, y diseñar las medidas de reparación correspondientes.
- Establecimiento de una entidad responsable de impulsar y vigilar el cumplimiento de las recomendaciones hechas por esta instancia No gubernamental, denominada

Fundación por la Paz y la Concordia, que además debía promocionar y apoyar la investigación histórica y cooperar con la captación de fondos para financiar proyectos y poder cumplir con las recomendaciones.

- Intervenciones a nivel individual: entrega de certificados de defunción a los familiares de las personas fallecidas; realización de exhumaciones, entierros y ceremonias; entrega de lápidas y piedras sepulcrales; mecanismos que faciliten la declaración de muerte de los desaparecidos; limpieza de los registros criminales de personas sentenciadas por actividades políticas y aceleramiento de los trámites por asuntos legales pendientes.
- Intervenciones en la comunidad: nombramiento de calles y establecimientos con los nombres de las víctimas; construcción de monumentos conmemorativos de los conflictos y/o victorias del pasado; realización de ceremonias en recuerdo a las víctimas, respetando la cultura de cada una de las comunidades.
- Intervenciones a nivel nacional: cambiar el nombre de establecimientos públicos en honor de individuos o acontecimientos pasados; construcción de monumentos conmemorativos y declaración del Día Nacional del Recuerdo.
- Creación de programas de rehabilitación; la solución del problema de los desplazados; la creación de centros de tratamiento local para las víctimas y sobrevivientes de las violaciones a los Derechos Humanos; servicios de salud mental; programas de rehabilitación para los perpetradores y sus familias; programas de capacitación para las víctimas; servicios de asesoría especializada en traumas.

LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS EN GUATEMALA

Este capítulo tiene como objetivo principal la presentación de los resultados obtenidos en la evaluación social del Programa Desarrollo Comunitario para la Paz, en el municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala, Centroamérica, siendo la Entidad de Primer Piso que ejecutó el Programa en esta área geográfica CARE, siendo la distribuyéndose la inversión de la siguiente manera 25 % proyectos productivos, 50 % proyectos sociales y 25 % libre disponibilidad, para este estudio se utilizaron los Indicadores de Cobertura, Utilización, Eficacia y Eficiencia.

Como producto del proceso de investigación se presentan a continuación los resultados de la ejecución del componente de Proyectos Productivos, luego se presentan los Proyectos Sociales y Libre Disponibilidad los dos últimos agrupados en un solo componente debido a que la inversión fue en infraestructura. Es importante exponer que la Entidad de Primer Piso, que inicio la ejecución del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, en el municipio de San Juan Ixcoy fue CARE,(Cooperativa Agrícola de Remesas al Exterior), cuando termino el Programa y se hicieron las gestiones para un año de ampliación ya fue la EPP, UNOPS, Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas, quien termino de ejecutar el Programa.

11.1 ANÁLISIS DE INDICADORES: Las ecuaciones para su interpretación

Con relación a los proyectos productivos en Guatemala de acuerdo a la información que se presenta a continuación que fue proporcionada por el Componente de Proyectos Productivos de la Entidad de Primer Piso, Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas, con sede en el municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala.

Tabla 11.1 Componente de Proyectos Productivos, Inversión, San Juan Ixcoy, Huhuetenango, Guatemala.

Entidad Representativa Microregional	Municipio	Sede	Monto desembolsado Fideicomiso	Saldo Unidad Técnica	Observaciones:
I	San Juan Ixcoy	Aldea Canchicú	Q.262,000.00	Q.154,812.00	Se invirtió Q.262,000.00
II	San Juan Ixcoy	Aldea Sachan	Q.407,398.00	Q.407,398.00	No se ejecuto
III	San Juan Ixcoy	Cabecera Municipal	Q.37,610.00	Q.848,913.78	Se invirtió Q.37,610.00
IV	San Juan Ixcoy	Aldea Chancho-cal	Q.507,162.00	Q507,162.00	No se ejecutó
V	San Juan Ixcoy	Aldea San Lucas	Q.333,282.00	Q.333,282.00	No se ejecutó
VI	San Juan Ixcoy	Aldea San Carlos Yalucú	Q.325,887.00	Q.325,887.00	No se ejecutó
TOTAL:				Q.2,577,454.78	Q.299,610.00

Fuente: Elaboración propia en base a Información del Componente de Proyectos Productivos, UNOPS. (Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas)

Las Entidades Microregionales II, IV, V y VI del Componente de Proyectos Productivos fue un fracaso, ya que en el tiempo de análisis de esta investigación no se utilizaron los recursos financieros.

El gobierno a través de la Unidad Técnica se valió de la Metodología del DECOPAZ, al finalizar el tiempo de ejecución de este componente y realizó asambleas Microregional para trasladar los Fondos de Proyectos Productivos a Libre Disponibilidad, todo esto con fines electorales, perdiendo el objetivo del Programa para el que fue creado.

Las Microregiones que lograron invertir fondos fueron las siguientes:

MR I Maya Qanjabal Tzibaj

Del total de Q.416, 812.00, se proporcionó créditos por un monto de Q.262, 000.00, los cuales en el tiempo de realización del presente estudio, estaban en morosidad. Lo cual también fue un fracaso, ya que se logró dar crédito pero no se pudo recuperar la inversión (de acuerdo al tiempo que delimitado en esta investigación).

MR III Xumak Tzunub

El monto presupuestado para esta Microregión fue de Q.886,523.78 y solo se ejecutó Q.37,610.00, siendo el 4.24 % lo ejecutado, en este caso si se logró recuperar el crédito. En conclusión a nivel Microregional fue el componente Productivo Ineficiente, Ineficaz, No Productivo, con escasa Cobertura a nivel Microregional y Municipal.

El fracaso se debe en parte a la burocracia estatal, mala administración de la EPP (CARE) encargada en ese momento del municipio y a la politización del Programa con fines electorales, ya que pretendían utilizar los Q.2, 577,454.78 en la campaña que se aproxima en obras que a su parecer atraerían votantes al partido de gobierno, perdiendo completamente el objetivo el Componente de Proyectos Productivos.

A continuación en este capítulo se hace una interpretación de los resultados de la ejecución del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, en actividades ejecutadas a través de la organización CARE, quien fue la Entidad de Primer Piso que ejecuto el Programa los tres primeros años en el municipio de San Juan Ixcoy del departamento de Huehuetenango, Guatemala, Centro América, el cual se realizó a partir del año de 1999 en un período comprendido de tres ciclos de nueve meses cada uno, con acciones en seis microregiones que cubrieron un total de 43 comunidades.

Los indicadores que se utilizaron para evaluar el componente de inversión social fueron: Cobertura, utilización, eficacia y eficiencia,

De acuerdo a los resultados obtenidos en tres años de ejecución se puede decir que la cobertura de DECOPAZ fue de 44.12%; la utilización de los recursos monetarios fue de 63.80% y el programa fue Ineficaz e Ineficiente.

Según análisis de los resultados del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, en el cual se utilizaron las unidades: comunal, microregional y municipal se tomó en cuenta la población a la que se destina el proyecto sobre la base del Censo realizado por el Instituto Nacional de Estadística INE, ésta población se consideró como objetivo, población meta, grupo meta o grupo focal, la cual está localizada en 43 comunidades

distribuidas en seis microregiones del municipio de San Juan Ixcoy del departamento de Huehuetenango. El total de la población es de 20,121 habitantes.

El tiempo de ejecución se dividió en tres ciclos de nueve meses cada uno, los indicadores obtenidos se calcularon por comunidad, microregión y a nivel municipal, al final se obtuvo cada indicador por los tres ciclos para cada microregión y el alcance que se tuvo en los tres ciclos analizados.

11.1.1 COBERTURA

Los indicadores obtenidos fueron:

Cobertura: Es la proporción que existe entre la población que forma parte del grupo meta, tiene la necesidad y recibe los servicios dividida por la población total del grupo meta que tiene la necesidad que el proyecto pretende atender. En este análisis se contempló como grupo meta el reportado por el INE y las comunidades que no registró el INE se calculó en la base de la registrada por la organización ejecutora del programa para este municipio, en este caso CARE.

Es necesario anotar que se tomaron las comunidades en las cuales los proyectos se consideraron como terminados los que tenían de ejecución entre el 90 y 100%.

11.1.2 UTILIZACIÓN

Utilización: Es el coeficiente de la relación existente entre los recursos efectivamente utilizados y los recursos disponibles para una actividad del programa en cierta unidad de tiempo.

$$U = \frac{URU}{URD} \times UT$$

Donde URU = Unidad de recurso utilizado

URD = Unidad de recurso disponible

UT = Unidad de tiempo.

En este análisis se consideró como unidad de recurso utilizado la inversión total ejecutada en cada una de las actividades realizadas a nivel comunitario, microregional y municipal. Como unidad de recurso disponible se tomó el techo presupuestado por cada actividad. La unidad de tiempo es de nueve meses por ciclo, para tres ciclos de nueve meses

11.1.3 EFICACIA

Operacionalmente es el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del programa en la población beneficiaria, en un período determinado, independientemente de los costos que ello implique. La fórmula utilizada fue:

$$A = \frac{L \times Tp}{M \times Tr}$$

Con la notación siguiente:

A = Eficacia

L = Unidades de meta logradas

M = Unidades de meta programadas

Tr = Tiempo real para llegar al logro obtenido

Tp = Tiempo planeado para alcanzar la meta total

Para el cálculo de Eficacia se tomaron en cuenta los proyectos con ejecución del 90 al 100%

11.1.4 EFICIENCIA

Eficiencia: Se define como la relación existente entre los productos y los costos de los insumos. Para este análisis se utilizó la fórmula siguiente:

$$B = A \frac{Cp}{Cr}$$

A la notación de Eficacia se le consideran dos conceptos adicionales, el costo real y el costo programado.

B = Eficiencia

A = Eficacia

Cr = Costo real

Cp = Costo programado.

Para el cálculo de la Eficiencia no se consideraron los proyectos que físicamente no fueron ejecutados y los que tienen menos del 90 % de ejecución con fondos programados, por lo cual la eficiencia tiene valores más altos que la eficacia.

11.2 ANÁLISIS DE INDICADORES: Los resultados Microregionales y Municipales obtenidos de inversión durante tres ciclos en el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango

La metodología utilizada para la obtención de estos indicadores fue recopila y tabular la información de la inversión ejecutada en los proyectos de índole social y de libre disponibilidad, condensándola en tablas que se incluirán más adelante en este documento, se inicia con el análisis microregional, condensando la información de las seis microregiones del municipio por ciclo de proyecto, hasta completar los tres ciclos, que tenia planificado el Programa.

A continuación se presentan los resultados obtenidos en el cálculo de Cobertura por ciclo de inversión y en los tres ciclos.

11.2.1 Cobertura

Los resultados de este indicador por ciclo y por los tres ciclos se presentan en la Tabla 11.2 analizando que los cambios de un ciclo a otro en cuanto al porcentaje de la población reportada como grupo meta y como población cubierta con proyectos con un porcentaje de ejecución física del 90 al 100%.

Es evidente en la Tabla, que en cinco de las microregiones, existe un decremento en el porcentaje de cobertura del primer ciclo al segundo y de este al tercero. Solamente en la microregión 2 se incrementa el porcentaje de cobertura el cual en el tercer ciclo incluso es

de 0.00% sin embargo es en esta en donde se logra tener el porcentaje más alto de cobertura en el período que cubrieron los tres ciclos.

Tabla 11.2 Cobertura microregional por ciclo y por los tres ciclos.

Unidad de análisis	Período			
	1er ciclo	2do ciclo	3er ciclo	Los 3 ciclos
Microregión 1	23.36	4.70	0.00	28.07
Microregión 2	30.26	31.36	0.00	61.62
Microregión 3	30.25	0.00	0.00	30.25
Microregión 4	34.56	11.16	11.37	57.09
Microregión 5	37.45	9.15	0.00	46.60
Microregión 6	49.72	4.78	0.00	54.50

Fuente: Tabla de análisis de cobertura.

De los tres ciclos es el primero en donde se obtiene el mayor porcentaje de cobertura, el cual se evidencia más cuando el indicador se analiza en la unidad municipal para el cual se ordenan los datos en el siguiente Tabla:

Tabla 11.3 Cobertura Municipal por ciclo y por los tres ciclos.

Unidad de análisis	Período			
	1er ciclo	2do ciclo	3er ciclo	Los 3 ciclos
Municipal	33.60	8.29	2.23	44.12

Fuente: Tabla de análisis de cobertura.

Se puede observar el decremento en el porcentaje de cobertura en cada uno de los ciclos a partir del segundo, el cual inicia con 33.60% teniéndose para el tercero un porcentaje del 2.23%; el porcentaje acumulado de cobertura para los tres ciclos es de 44.12%.

11.2.2 Utilización

El porcentaje de Utilización, es otro de los indicadores analizados y tiene los siguientes resultados cuantitativos de acuerdo a la siguiente Tabla:

Tabla 11.4 Utilización microregional por ciclo y por los tres ciclos.

Unidad de análisis	Periodo			
	1er ciclo	2do ciclo	3er ciclo	Los 3 ciclos
Microregión 1	62.22	26.95	29.19	20.26
Microregión 2	94.01	60.56	24.08	78.00
Microregión 3	94.45	54.86	11.85	69.44
Microregión 4	100.01	77.11	51.85	84.82
Microregión 5	72.14	52.05	6.87	53.86
Microregión 6	75.74	23.06	10.08	38.13

Fuente: Tabla de análisis de utilización

El cálculo del porcentaje de utilización se realizó con las variables: unidades de recursos utilizadas como Quetzales del monto total ejecutado, en el cual existen aportes de la comunidad y un rubro de otros aportes no especificados en algunos casos, otra variables fueron las unidades de recursos disponibles en el cual se cuantifica únicamente el aporte de DECOPAZ como techo presupuestado, en el caso de Microregión 4 en el 1er ciclo se tiene un porcentaje de utilización de 100.01%.

Sin embargo, a pesar de la aclaración anterior el porcentaje de utilización mantiene la característica decreciente en los ciclos a partir del segundo, e incluso en el primer ciclo no se llegan a utilizar el 100% de los recursos financieros disponibles, siendo la microregión I, la que tiene el porcentaje de utilización más bajo el cual alcanza un valor de 20.26% en este indicador.

Para interpretar de mejor manera el comportamiento del porcentaje de utilización se presenta el cuadro siguiente:

Tabla 11.5 Utilización municipal por ciclo y por los tres ciclos

Unidad de análisis	Período			
	1er ciclo	2do ciclo	3er ciclo	Los 3 ciclos
Municipal	87.68	47.28	22.07	63.80

Tabla: Cuadro de análisis de utilización.

Como se puede observar el porcentaje de utilización municipal en el primer ciclo es de 87.68% llegando a un porcentaje de 22.07 en el tercer ciclo para un porcentaje de utilización en los tres ciclos de 63.80%. Es interesante hacer notar que a pesar que no se tuvo cobertura con proyectos terminados en las microregiones 1, 2, 3, 4 y 5 siempre hubo ejecución financiera, la cobertura del tercer ciclo a nivel municipal fue de 2.23% y la utilización fue de 22.07% para el mismo ciclo.

El porcentaje de utilización a nivel municipal en los tres ciclos fue de 63.80% este porcentaje incluye otros aportes a parte del DECOPAZ.

11.2.3 Eficacia

El cálculo de la eficacia se describe a continuación:

En este indicador la tendencia fue la misma, de más alto en el primer ciclo a menor valor en el tercer ciclo, lo cual puede observarse de mejor manera en LA Tabla siguiente:

Tabla 11.6 Eficacia Microregional por ciclo y por los tres ciclos

Unidad de análisis	Período			
	1er ciclo	2do ciclo	3er ciclo	Los 3 ciclos
Microregión 1	0.67	0.20	0.00	0.23
Microregión 2	1.00	0.25	0.00	0.50
Microregión 3	0.67	0.00	0.00	0.46
Microregión 4	0.86	0.75	0.86	0.82
Microregión 5	0.83	0.67	0.00	0.54
Microregión 6	0.80	0.17	0.00	0.31

Tabla: Cuadro de análisis de eficacia.

Los resultados obtenidos pueden interpretarse de la manera siguiente:

Si $A > 1$; el proyecto es más que eficaz;

Si $A = 1$; el proyecto es eficaz;

Si $A < 1$; el proyecto es ineficaz.

Considerando que la eficacia, operacionalmente es el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria, en un período determinado, se puede concluir en que el proyecto fue Ineficaz.

Observándose el grado de ineficacia más dramático en el tercer ciclo en donde en las microregiones 1, 2, 3, 5 y 6 la eficacia tiene un valor de 0.

El valor más alto de eficacia se tiene en la microregión 4 con un valor de 0.82, el cual se interpreta como Ineficaz.

Para analizar de mejor manera la eficacia se presenta la siguiente Tabla, el cual tiene los valores por cada ciclo y el promedio ponderado del período que cubren los tres ciclos a nivel municipal.

Tabla 11.7 Eficacia municipal por ciclo y por los tres ciclos

Unidad de análisis	Período			
	1er ciclo	2do ciclo	3er ciclo	Los 3 ciclos
Municipal	0.79	0.42	0.27	0.52

Tabla: Cuadro de análisis de eficacia.

En la unidad de análisis a nivel municipal se puede observar la Ineficacia del proyecto desde el primer ciclo con valor de 0.79 y valor de 0.27 para el tercer ciclo, para promediar en el período de los tres ciclos 0.52.

Los resultados obtenidos de Eficiencia son los siguientes:

Para obtener este indicador se calculó sobre la base del anterior (Eficacia) por el cociente obtenido de las unidades de recursos disponibles (techo presupuestado) que se utilizó como costo programado dividido las unidades de recursos utilizadas (total ejecutado) que se utilizó como costo real. Al hacer esta relación, en los proyectos que no se ejecutaron la totalidad de los fondos de DECOPAZ por los aportes de la comunidad, es que se dan valores de eficiencia mas altos que la unidad, por esto puede interpretarse como Eficaz el proyecto para estos casos específicos, si se analiza exclusivamente el valor obtenido.

11.2.4 Eficiencia

A continuación se presenta un cuadro con los valores obtenidos del indicador por microregión por cada ciclo y por el período de los tres ciclos.

Tabla 11.8 Eficiencia Microregional por ciclo y por los tres ciclos

Unidad de análisis	Período			
	1er ciclo	2do ciclo	3er ciclo	Los 3 ciclos
Microregión 1	1.08	0.74	0.00	0.56
Microregión 2	1.06	0.41	0.00	0.64
Microregión 3	0.71	0.00	0.00	0.66
Microregión 4	0.86	0.97	1.66	0.97
Microregión 5	1.15	1.29	0.00	1.00
Microregión 6	1.06	0.74	0.00	1.00

Tabla: Cuadro de análisis de eficiencia.

Análogamente a lo planteado para la eficacia, se tiene que:

Si $B > 1$, el proyecto es más que eficiente;

Si $B = 1$, el proyecto es eficiente,

Si $B < 1$, el proyecto es ineficiente.

Ante esto se puede concluir lo siguiente, el proyecto fue más que eficiente en el primer ciclo en las microregiones 1, 2, 5 y 6 y fue ineficiente en las microregiones 3 y 4. En el segundo ciclo fue más que eficiente sólo en la microregión 5 y en las otras cinco microregiones fue ineficiente. En el tercer ciclo fue más que eficiente en la microregión 4 y fue ineficiente en las otras cinco, con valores de 0. En el período que comprende los tres ciclos fue eficiente en las microregiones 5 y 6 e ineficiente en el resto de microregiones.

En la Tabla siguiente presenta la eficiencia a nivel municipal.

Tabla 11.9 Eficiencia Municipal por ciclo y por los tres ciclos

Unidad de análisis	Período			
	1er ciclo	2do ciclo	3er ciclo	Los 3 ciclos
Municipal	0.90	0.89	1.22	0.82

Tabla: Cuadro de análisis de eficiencia

11.3 RESUMEN DEL ANÁLISIS DE INDICADORES

En esta Tabla se analiza que únicamente en el tercer ciclo el programa es más que eficiente. Es en este ciclo donde los indicadores cobertura, utilización y eficacia son más bajos, los cuales nos indican, menos beneficiarios cubiertos de acuerdo a lo planificado, menos fondos del proyecto invertidos de acuerdo a los techos presupuestados y menos proyectos ejecutados de los planificados, lo anterior puede verse en el resumen a nivel municipal que se presenta en el cuadro siguiente:

Tabla 11.10 Indicadores cobertura, utilización, eficacia y eficiencia a nivel municipal

Indicador	Período			
	1er ciclo	2do ciclo	3er ciclo	Los 3 ciclos
Cobertura	3.60	8.29	2.23	44.12
Utilización	87.68	47.28	22.07	63.80
Eficacia	0.79	0.42	0.27	0.52
Eficiencia	0.90	0.89	1.22	0.82

Fuente: Cuadro de análisis de eficacia.

En este cuadro puede observarse la comparación realizada anteriormente, donde en el tercer ciclo la eficiencia es de 1.22 (más que eficiente), sin embargo la cobertura es 2.23, la utilización de 22.07% y la eficacia de 0.22 (ineficaz).

11.4 ANÁLISIS COMPARATIVO: Comunal, microregional y Municipal

11.4.1 COBERTURA

Tabla 11.11 ANÁLISIS DE COBERTURA COMUNAL, MICROREGIONAL Y MUNICIPAL

Microregión I Maya Qanjabal Tz'ibaj

Comunidad	Población según INE	Proyectos 1er ciclo	No. Benef.	% cobertura	Proyectos 2do ciclo	No. Benef	% cobertura	Proyectos 3er ciclo	No. Benef	% cobertura	Proyectos en los tres ciclos	No. Benef en los 3 ciclos	% cobertura a en los tres ciclos
Canchicú	600	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00
Pie de la Cuesta	596	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00
Yulchecan	335	Aljibes	279	83.28	Aljibes	120	35.82	0	0	0.00	Aljibes	399	119.10
Ocheval	600	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00
Quistaj	420	Aljibes	317	75.48	0	0	0.00	0	0	0.00	Aljibes	317	75.48
%Cobertura Microregional	2551	2	596	23.36	1	120	4.70	0	0	0.00	3	716	28.07

Microregión II Uq'ebataj (Siete Pinos)

Comunidad	Población según INE	Proyectos 1er ciclo	No. Benef.	% cobertura	Proyectos 2do ciclo	No. Benef	% cobertura	Proyectos 3er ciclo	No. Benef	% cobertura	Proyectos en los tres ciclos	No. Benef en los 3 ciclos	% cobertura a en los tres ciclos
Candelaria Chitamil	550	Escuela	139	25.27	0	0	0.00	0	0	0.00	Escuela	139	25.27
Sachan	709	Escuela	144	20.31	Unidad mínima	746	105.22	0	0	0.00	Escuela Unidad mínima	890	125.53
Nvo. San Francisco	205	Drenaje	50	24.39	0	0	0.00	0	0	0.00	Drenaje	50	24.39
Sia. Eloosa Chitamil	915	Aljibes	387	42.30	0	0	0.00	0	0	0.00	Aljibes	387	42.30
%Cobertura Microregional	2379	4	720	30.26	1	746	31.36	0	0	0.00	5	1466	61.62

Microregión V Asociación Microregional Río Quisil

Comunidad	Población según INE	Proyectos 1er ciclo	No. Benef.	% cobertura	Proyectos 2do ciclo	No. Benef	% cobertura	Proyectos 3er ciclo	No. Benef	% cobertura	Proyectos en los tres ciclos	No. Benef en los 3 ciclos	% cobertura a en los tres ciclos
Las Milpas	166	21 Viviendas	147	88.55	0	0	0.00	0	0	0.00	Viviendas	147	88.55
Pepajau	130	28 Viviendas	140	107.69	0	0	0.00	0	0	0.00	Viviendas	140	107.69
San Lucas Quisil	465	U. mínima salud	522	112.26	0	0	0.00	0	0	0.00	U. mínima salud	522	112.26
Yaxeu	380	0	0	0.00	Viviendas	121	31.84	0	0	0.00	Viviendas	121	31.84
Namgutz	125	31 viviendas	182	145.60	0	0	0.00	0	0	0.00	Viviendas	182	145.60
Quisil	900	0	0	0.00	Viviendas	121	13.44	0	0	0.00	Viviendas	121	13.44
Tajal	180	Mej. Escuela	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00	Mej. Escuela	0	0.00
Yulwitz II	300	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00
%Cobertura Microregional	2646	5	991	37.45	2	242	9.15	0	0	0.00	7	1233	46.60

Microregión VI Maya Tz'unqanka (Pirámide de Piedra)

Comunidad	Población según INE	Proyectos 1er ciclo	No. Benef.	% cobertura	Proyectos 2do ciclo	No. Benef	% cobertura	Proyectos 3er ciclo	No. Benef	% cobertura	Proyectos en los tres ciclos	No. Benef en los 3 ciclos	% cobertura a en los tres ciclos
Capitzn las Brisas	175	Mej. Viviendas	33	18.86	0	0	0.00	0	0	0.00	Mej. Viviendas	33	18.86
San Carlos Yajaucú	750	57 Letrinas	342	45.60	0	0	0.00	0	0	0.00	Letrinas	342	45.60
Yajaucu Signup	1200	Equip. Puesto Salud	700	58.33	Mej. Escuela	120	10.00	0	0	0.00	Equip. Puesto Salud/ Mej. Escuela	820	68.33
Poslao Las Brisas	160	32 letrinas	174	108.75	0	0	0.00	0	0	0.00	Letrinas	174	108.75
Tzequel	227	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00	0	0	0.00
%Cobertura Microregional	2512	4	1249	49.72	1	120	4.78	0	0	0.00	5	1369	54.50

%Cobertura Municipal/ciclo	20121	6761	33.60	1668	8.29	448	2.23	8877	44.12
----------------------------	-------	------	-------	------	------	-----	------	------	-------

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por los contadores de las Asociaciones Microregionales.

11.4.2 UTILIZACIÓN

Tabla 11.12 ANÁLISIS DE UTILIZACIÓN COMUNAL, MICROREGIONAL Y MUNICIPAL

Microregión I Maya Qanjabal Tz'ibal

Comunidad	Techo presupuesto do 1er ciclo	Total ejecutado 1er ciclo	% Utilización 1er ciclo	Techo presupuesto o 2º ciclo	Total ejecutado 2º ciclo	% utilización 2º ciclo	Techo presupuesto 3er ciclo	Total ejecutado 3er ciclo	% Utilización 3er ciclo	Techo presupuesto en los 3 ciclos	Total ejecutado en los 3 ciclos	% utilización en los 3 ciclos
Microregional				51,897.00	1,964.74	3.79	31,637.00	14,962.25	47.29	83,534.00	16,926.99	20.26
Canchicú				137,565.00	5,281.07	3.84	49,877.00	8,200.00	16.44	187,442.00	13,481.07	7.19
Pie de la Cuesta												
Yulhecan	151,094.00	109,239.23	72.30	86,807.00	55,041.53	63.41	43,604.00	6,950.00	15.94	281,505.00	171,230.76	60.83
Ocheval	9,720.00	2,800.85	28.82	53,372.00	2,041.41	3.82	43,604.00	6,950.00	15.94	106,696.00	11,792.26	11.05
Quistaj	271,138.00	156,706.13	57.80	132,920.00	60,314.35	45.38	44,582.00	25,200.00	56.53	448,640.00	242,220.48	53.99
%Cobertura Microregional	431,952.00	268,746.21	62.22	462,561.00	124,643.10	26.95	213,304.00	62,262.25	29.19	1,107,817.00	455,651.56	41.13

Microregión II Uq'ebataj (Siete Pinos)

Comunidad	Techo presupuesto do 1er ciclo	Total ejecutado 1er ciclo	% Utilización 1er ciclo	Techo presupuesto o 2º ciclo	Total ejecutado 2º ciclo	% utilización 2º ciclo	Techo presupuesto 3er ciclo	Total ejecutado 3er ciclo	% Utilización 3er ciclo	Techo presupuesto en los 3 ciclos	Total ejecutado en los 3 ciclos	% utilización en los 3 ciclos
Microregional				22,113.00	0.00	0.00	32,378.00	10,770.54	33.26	54,491.00	10,770.54	19.77
Candelaria Chitamil	210,712.00	161,483.13	76.64							210,712.00	161,483.13	
Sachan	250,000.00	237,837.49	95.13	100,170.00	78,459.34	78.33				350,170.00	316,296.83	
Nvo. San Francisco	34,769.00	17,954.05	51.64	88,342.06	47,176.71	53.40	48,355.00	8,672.00	17.93	171,466.06	73,802.76	43.04
Sta. Eloisa Chitamil	131,832.00	172,479.51	130.83	115,727.00	72,016.26	62.23				247,559.00	244,495.77	
%Cobertura Microregional	627,313.00	589,754.18	94.01	326,352.06	197,652.31	60.56	80,733.00	19,442.54	24.08	1,034,398.06	806,849.03	78.00

Microregión V Asociación Microregional Río Quisil

Comunidad	Techo presupuesta do 1er ciclo	Total ejecutado 1er ciclo	% Utilización 1er ciclo	Techo presupuestad o 2° ciclo	Total ejecutado 2° ciclo	% utilización 2° ciclo	Techo presupuestado 3er ciclo	Total ejecutado 3er ciclo	% Utilización 3er ciclo	Techo presupuestado en los 3 ciclos	Total ejecutado en los 3 ciclos	% utilización en los 3 ciclos
Las Milpas	66,101.00	52,656.55	79.66							66,101.00	52,656.55	79.66
Pepujat	88,135.00	74,811.28	84.88							88,135.00	74,811.28	84.88
San Lucas Quisil	181,718.00	123,892.41	68.18	59,848.74	0.00	0.00	41,292.00	12,954.72	31.37	282,858.74	136,847.13	43.38
Yaxeu				54,776.00	44,308.95	80.89	73,636.00	0.00	0.00	128,412.00	44,308.62	34.51
Namqutz	97,578.00	66,005.87	67.64							97,578.00	66,005.87	67.64
Quisil				54,776.00	43,860.89	80.07	73,636.00	0.00	0.00	128,412.00	43,860.89	34.16
Tajal	41,244.00	41,242.93	100.00							41,244.00	43,242.93	100.00
Yulwitz II	26,520.00	3,040.000	11.46							26,520.00	3,040.00	11.46
%Cobertura Microregional	501,296.00	361,649.04	72.14	169,400.74	88,169.84	52.05	188,564.00	12,954.72	6.87	859,260.74	462,773.60	53.86

Microregión VI Maya Tz'unqanka (Pirámide de Piedra)

Captizn las Brisas	104,095.00	97,116.69	93.30	35,537.00	12,151.99	34.20				139,632.00	109,268.68	78.25
San Carlos Yajaucú	82,636.00	66,272.55	80.20	50,841.00	19,234.24	37.83	152,604.00	15,383.55	10.08	286,081.00	100,890.34	35.27
Yajaucú Signup	38,746.00	18,380.92	47.44	113,304.00	59,849.79	52.82				152,050.00	78,230.71	51.45
Poxlae Las Brisas	67,098.00	39,820.76	59.35	135,768.00	5,165.03	3.80				202,866.00	44,985.79	22.18
Tzequel				110,496.00	6,444.75	5.83				110,496.00	6,444.75	5.83
Totales	292,575.00	221,590.92	75.74	445,946.00	102,845.80	23.06	152,604.00	15,383.55	10.08	891,125.00	339,820.27	38.13

% Utilización municipal / ciclo	3,951,006.00	3,464,202.66	87.68	2,330,426.39	1,101,887.78	47.28	1,338,432.00	295,392.14	22.07	7,619,864.39	4,861,482.58	63.80
------------------------------------	--------------	--------------	-------	--------------	--------------	-------	--------------	------------	-------	--------------	--------------	-------

Fuente: Elaboración propia en base a datos proporcionados por los contadores de las Asociaciones Microregionales.

11.4.3 EFICACIA

Tabla 11.13 ANÁLISIS DE EFICACIA COMUNAL, MICROREGIONAL Y MUNICIPAL

Microregión I Maya Qanjabal Tz'ibaj												
Comunidad	Proyectos planificados 1er ciclo	Proyectos ejecutados 1er ciclo	Eficacia 1er ciclo	Proyectos planificados 2º ciclo	Proyectos ejecutados 2º ciclo	Eficacia 2º ciclo	Proyectos planificados 3er ciclo	Proyectos ejecutados 3er ciclo	Eficacia 3er ciclo	Proyectos planificados en los 3 ciclos	Proyectos ejecutados en los 3 ciclos	Eficacia en los 3 ciclos
Microregional				1	0	0	1	0	0	2	0	0
Canchicú				1	0	0	1	0	0	2	0	0
Pie de la Cuesta												
Yulchecan	1	1	1	1	1	1	1	0	0	3	2	0.67
Ocheval	1	0	0	1	0	0	1	0	0	3	0	0.00
Quistaj	1	1	1	1	0	0	1	0	0	3	1	0.33
Eficacia Microregional	3	2	0.67	5	1	0.25	5	0	0	13	3	0.23
Microregión II Uq'ebataj (Siete Pinos)												
Microregional				1	0	0	1	0	0	2	0	0
Candelaria Chitamil	1	1	1							1	1	1
Sachan	1	1	1	1	1	1	1			2	2	1
Nvo. San Francisco	1	1	1	1	0	0	1	0	0	3	1	0.33
Sta. Eloisa Chitamil	1	1	1	1	0	0				2	1	0.5
Eficacia Microregional	4	4	1	4	1	0.25	2	0	0	10	5	0.5

Microregión III Xumak Tzumub (Flor de Manzana)

Comunidad	Proyectos planificados 1er ciclo	Proyectos ejecutados 1er ciclo	Eficacia 1er ciclo	Proyectos planificados 2º ciclo	Proyectos ejecutados 2º ciclo	Eficacia 2º ciclo	Proyectos planificados 3er ciclo	Proyectos ejecutados 3er ciclo	Eficacia 3er ciclo	Proyectos planificados en los 3 ciclos	Proyectos ejecutados en los 3 ciclos	Eficacia en los 3 ciclos
Cabecera Mpal.												
Microregional												
Cojacán	1	1	1									
Jolonmas	1	1	1									
Nueva Esperanza	1	0	0									
San Sebastián	1	1	1									
Yulwitz I	1	1	1									
enguay Xopaca	1	0	0									
Jolombuitz	1	1	1									
Nuea	1	1	1									
Salchej	1	0	0									
Total		1	0		0							
Eficacia Microregional	9	6	0.67	2	0	0	2	0	0	13.00	6	0.46

Microregión IV Mam Valle de los Pinos

Comunidad	Proyectos planificados 1er ciclo	Proyectos ejecutados 1er ciclo	Eficacia 1er ciclo	Proyectos planificados 2º ciclo	Proyectos ejecutados 2º ciclo	Eficacia 2º ciclo	Proyectos planificados 3er ciclo	Proyectos ejecutados 3er ciclo	Eficacia 3er ciclo	Proyectos planificados en los 3 ciclos	Proyectos ejecutados en los 3 ciclos	Eficacia en los 3 ciclos
Microregional												
Bacú	1	1	1		1	1			0	1	0	0
Chanchoal I												
Chemal												
San Eugenio	1	1	1		0	0				2	1	0.50
Sn José la ciénaga	1	1	1		1	1			1	3	3	1
Buena Vista	1	1	1		1	1			1	3	3	1
Chanchoal II	1	1	1		1	1			1	3	3	1
Jolotes					1	1			1	2	2	1
Sn Francisco la Laguna	1	0	0		1	1			1	3	2	0.67
Tojquítá	1	1	1		0	0			1	3	2	0.67
Eficacia Microregional	7	6	0.86	8	6	0.75	7	6	0.86	22	18	0.82

11.4.4 EFICIENCIA

Tabla 11. 14 ANÁLISIS DE EFICIENCIA COMUNAL, MICROREGIONAL Y MUNICIPAL

Microregión I Maya Qanjabal Tz'ibaj									
Comunidad	Eficacia 1er ciclo	Eficacia 1er ciclo	Eficacia 2º ciclo	Eficacia 2º ciclo	Eficacia 3er ciclo	Eficacia 3er ciclo	Eficacia 3er ciclo	Eficacia en los tres ciclos	Eficiencia en los 3 ciclos
Microregional			0	0	0	0	0	0	0
Canchicú			0	0	0	0	0	0	0
Pie de la Cuesta									
Yulhecan	1	1.38	1	1.58	0	0	0.67	1.10	0
Ocheval	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Quistaj	1	1.73	0	0	0	0	0.33	0.61	0
Eficiencia Microregional	0.67	1.08	0.20	0.74	0	0	0.23	0.56	0
Microregión II Uq'ebataj (Siete Pinos)									
Microregional			0	0	0	0	0	0	0
Candelaria Chitamil	1	1.30	1	1.28	1	1	1	1.30	0
Sachan	1	1.05	1	1.28	1	1	1	1.11	0
Nvo. San Francisco	1	1.94	0	0	0	0	0.33	0.77	0
Sta. Eloisa Chitamil	1	0.76	0	0	0	0	0.50	0.51	0
Eficiencia Microregional	1	1.06	0.25	0.41	0	0	0.50	0.64	0

11.5 REFLEXIONES FINALES: Los contrastes entre los indicadores y la propuesta de análisis para el Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango

En conclusión el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz , su ejecución en el municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala, fue un fracaso según los resultados obtenidos en el presente estudio; que se realizó para un periodo de tres años. Es de analizar como Lección Aprendida, que tiene que ver las ONG's contratadas, en el caso de CARE, fue en parte la mayor culpable del fracaso, al contratar personas sin experiencia, no profesionales y pagar salarios por debajo de la escala de las otras EPP's y no tener experiencia en Programas de esa naturaleza, en el caso de San Juan Ixcoy, hubieron focos de corrupción, en el sentido que algunas Asociaciones de Desarrollo Microregional, pedían comisión a las empresas por Proyectos adjudicados.

Es de hacer notar el valioso trabajo que hizo la Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas para rescatar el Programa en el área geográfica que le había tocado ejecutar a la Cooperativa Agrícola de Remesas del Exterior , CARE; quien corre con la responsabilidad por el fracaso del Programa, asociada a una Unidad Técnica de gobierno politizada.

Al final del estudio queda como reflexión de este capítulo el incremento de la deuda externa del país al sumarle el costo de este Programa que fue un fracaso y uno de los males que llevo el Programa como es la Corrupción a las comunidades.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

12.1 CONCLUSIONES GENERALES

- La investigación que se realizó es no experimental; ya que se obtuvo sin manipular las variables del fenómeno de estudio, se basa en variables que ya ocurrieron o se dieron en la realidad sin la intervención directa del investigador. Lo que se hizo en esta investigación es observar fenómenos, tal y como se dieron en el contexto natural que después fueron analizados.
- Los acuerdos de paz tienen como objetivo fundamental sentar las bases de solución a las causas que dieron origen al enfrentamiento armado interno, que tuvo origen en un modelo económico, político y social basado en la exclusión permanente de la mayoría de la población, para el beneficio de un reducido grupo y que han provocado la crisis estructural generalizada en la que se vive actualmente.
- El objetivo del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz fue la recapitalización física, humana y social de las áreas afectadas más severamente por el conflicto armado interno.
- Para lograr la recapitalización física, al tiempo que se reconstruye y fortalece el tejido social, fue necesario involucrar a las comunidades en la pre-identificación, selección, planeación y ejecución de los proyectos considerados como prioritarios a nivel local.

- La vinculación de los beneficiarios locales en el ciclo de proyectos cumple el triple Propósito de fortalecer el capital social, de estimular la búsqueda de soluciones conjuntas y de incrementar la viabilidad, la pertinencia y la eficiencia de la inversión pública.
- La metodología se concreta en siete guías que se presentan a continuación:

Promoción : Es el propósito de incentivar la participación de todos los actores sociales, establece los pasos a seguir para levantar el diagnóstico comunal participativamente.

Microregionalización: Define la microregión y los pasos a seguir en la formación de las microregiones, crea mecanismos de coordinación comunitaria y define las entidades representativas como actores principales, establece los pasos a seguir para levantar el diagnóstico de la microregión y municipal.

Planeación: Informa sobre como generar la participación de las comunidades en definir la priorización de sus necesidades, como elegir los proyectos de su interés y como solicitar los fondos de DECOPAZ para su ejecución.

Ejecución: Define la forma para organizar la participación comunitaria y microregional para llevar a cabo la realización de los proyectos.

Monitoreo y Evaluación: Es una guía para detectar problemas a tiempo, implementar la auditoría social y orientar el próximo ciclo de Proyecto.

Diagnóstico: Establece el punto de partida con respecto a la situación real de las comunidades.

A nivel microregional el componente productivo fue ineficiente, ineficaz, improductivo y con escasa cobertura a nivel microregional y municipal.

- El fracaso de este Programa se debe a la burocracia estatal, mala administración de la entidad de primer piso responsable de la ejecución del programa y a la politización del mismo.
- En el componente social y de libre disponibilidad la cobertura del programa a nivel municipal fue baja, siendo el 33.6 % para el primer ciclo de inversiones; 8.29 % para el segundo ciclo de inversiones y 2.23 % para el tercer ciclo de inversiones.
- El indicadores de utilización a nivel municipal dio como resultado para el primer ciclo de inversiones el 87.68 %; para el segundo ciclo 47.28 % y para el tercer ciclo el 22.07 % como se puede observar la utilización se caracteriza por tener una tendencia decreciente.
- Considerando que la eficacia, operacionalmente es el grado en que se alcanzan los objetivos y metas del proyecto en la población beneficiaria, en un periodo determinado, se puede concluir en que el proyecto fue ineficaz, siendo el resultado a nivel municipal para el 1er ciclo 0.79 para el segundo ciclo 0.42 y el tercer ciclo de inversiones 0.27, la interpretación es que si es > 1 es eficaz, < 1 es ineficaz, en conclusión el proyecto fue ineficaz tanto a nivel municipal como microregional.
- El indicador de eficiencia indica que en el primer ciclo de inversiones dio un resultado de 0.9; en el segundo ciclo 0.89 y en el tercer ciclo 1.22, siendo su interpretación la siguiente: si es > 1 es eficiente si es < 1 es deficiente.
- En Conclusión el Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz, tomando como estudio de caso el municipio de San Juan Ixcoy, departamento de Huehuetenango, Guatemala, fue de poca cobertura, deficiente, ineficaz y con baja utilización.

• **CONCLUSIONES ESPECÍFICAS**

- No utilizar los recursos provenientes de préstamos y donaciones que son específicamente para la ejecución programas de desarrollo como en este caso, un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para el cumplimiento de los acuerdos de paz , con fines políticos, ya que pierde sus objetivos.
- El Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz fue un programa innovador y de mucha dinámica social, por lo que se necesitaba personal idóneo y con experiencia para la ejecución del mismo tanto para el área social como para la parte técnica del mismo a esto se debe en parte el fracaso del mismo.
- Los tiempos de ejecución de los ciclos de inversión de proyectos son de nueve meses siendo estos en la practica muy cortos, quedando muchos proyectos incompletos por lo que se recomiendan que fueran de más tiempo por lo menos de un año.
- Una mayor comunicación entre la Entidad de primer piso, Unidad técnica del gobierno
- Otorgar asistencia económica, becas de estudio, asistencia social y/o puestos de trabajo para los hijos y/o familiares de los desaparecidos.
- Dictar medidas destinadas a subsanar los problemas familiares y sociales emergentes de la desaparición forzada de personas.
- Recomendaciones de reivindicación y reparación simbólica, como por ejemplo: la construcción de monumentos, parques públicos, instauración del Día de los DDHH.

- Recomendaciones de carácter legal y administrativo para subsanar las situaciones jurídicas no resueltas que fueron causadas por la desaparición de personas.
- Recomendaciones relativas al bienestar social, que incluyen iniciativas respecto a la previsión social, salud y educación.
- Medidas para preservar la memoria de las víctimas, referidas al restablecimiento de su dignidad y honra, como las disculpas públicas, la construcción de monumentos y parques públicos, la instauración de días conmemorativos en los que se recuerde a las víctimas.
- Creación de una instancia no gubernamental que sea, encargada de calificar a las víctimas de violación de Derechos Humanos, revisar sus condiciones socioeconómicas e identificar a los potenciales beneficiarios, y diseñar las medidas de reparación correspondientes.
- Establecimiento de una entidad responsable de impulsar y vigilar el cumplimiento de las recomendaciones hechas por esta instancia No gubernamental, denominada Fundación por la Paz y la Concordia, que además debía promocionar y apoyar la investigación histórica y cooperar con la captación de fondos para financiar proyectos y poder cumplir con las recomendaciones.
- Intervenciones a nivel individual: entrega de certificados de defunción a los familiares de las personas fallecidas; realización de exhumaciones, entierros y ceremonias; entrega de lápidas y piedras sepulcrales; mecanismos que faciliten la declaración de muerte de los desaparecidos; limpieza de los registros criminales de personas sentenciadas por actividades políticas y aceleramiento de los trámites por asuntos legales pendientes.

- Intervenciones en la comunidad: nombramiento de calles y establecimientos con los nombres de las víctimas; construcción de monumentos conmemorativos de los conflictos y/o victorias del pasado; realización de ceremonias en recuerdo a las víctimas, respetando la cultura de cada una de las comunidades.
- Intervenciones a nivel nacional: cambiar el nombre de establecimientos públicos en honor de individuos o acontecimientos pasados; construcción de monumentos conmemorativos y declaración del Día Nacional del Recuerdo.
- Creación de programas de rehabilitación; la solución del problema de los desplazados; la creación de centros de tratamiento local para las víctimas y sobrevivientes de las violaciones a los Derechos Humanos; servicios de salud mental; programas de rehabilitación para los perpetradores y sus familias; programas de capacitación para las víctimas; servicios de asesoría especializada en traumas.
- En cuanto a la educación, se recomienda la asistencia para la continuación de los estudios de aquellos que tuvieron que interrumpirlos como consecuencia del conflicto, y la creación de servicios de apoyo de educación especial
- Formular proyectos de vivienda en las comunidades destruidas.

**PARTE V. ANEXOS Y
BIBLIOGRAFÍA**

ANEXO I

REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL PROGRAMA DE APOYO AL REPOBLAMIENTO Y DESARROLLO DE ZONAS DE EMERGENCIA

TITULO I

CONTENIDO Y ALCANCES DEL REGLAMENTO

ARTÍCULO 1º.- El presente Reglamento establece la naturaleza, objetivos, organización y funciones del Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia, identificado en adelante como el PAR.

ARTÍCULO 2º.- Las normas contenidas en el presente reglamento son de aplicación a todos los órganos del PAR.

ARTÍCULO 3º.- El PAR tiene su domicilio en la ciudad de Lima, pudiendo establecer oficinas en otros lugares dentro de su ámbito de acción, cuando la naturaleza de sus actividades así lo justifiquen.

ARTÍCULO 4º.- El plazo de duración del PAR está supeditado al cumplimiento de su finalidad.

TITULO II

DE LA NATURALEZA, MISIÓN Y OBJETIVOS

ARTÍCULO 5º.- El PAR es un Organismo Público Descentralizado del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH), con autonomía administrativa en el cumplimiento de sus funciones. Constituye un Pliego Presupuestal del Sector PROMUDEH. Su ámbito de acción es a nivel nacional, en cuanto al cumplimiento de su finalidad.

ARTÍCULO 6º.- El PAR tiene como misión establecer las condiciones básicas para el desarrollo humano sostenible de las poblaciones afectadas por la violencia terrorista y de las zonas declaradas en emergencia política, económica y social, a fin de contribuir a la consolidación de la paz.

ARTÍCULO 7º.- Para cumplir su misión, el PAR tiene los siguientes objetivos:

- a) Reactivar y desarrollar la base económico-productiva de la población objetivo.

- b) Propiciar el mejoramiento y ampliación de la cobertura de los servicios sociales básicos de la población objetivo.
- c) Reconponer y fortalecer las organizaciones sociales de las comunidades afectadas.
- d) Propiciar procesos de desarrollo con enfoque de género.

TITULO III

DE LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES

ARTÍCULO 8º.- Son funciones del PAR:

- a) Proponer al Despacho Ministerial del PROMUDEH los lineamientos de política para establecer las condiciones básicas de desarrollo de las poblaciones afectadas por la violencia terrorista y de sus comunidades; y de las zonas declaradas en emergencia política, económica y social, así como la formulación de políticas relacionadas a los procesos de colonización, repoblamiento y migraciones internas.
- b) Ejecutar las políticas emanadas del Despacho Ministerial en coordinación con instituciones públicas y privadas nacionales e internacionales.
- c) Planificar, ejecutar, supervisar, controlar y evaluar los planes, programas y proyectos orientados a contribuir al establecimiento de las condiciones básicas para el desarrollo de la población afectada por la violencia terrorista y de los Asentamientos Humanos, Comunidades Campesinas y Nativas de las zonas declaradas en emergencia política, económica y social, así como de las colonizaciones y repoblamientos que organice.
- d) Promover, coordinar y proponer la cooperación técnica y financiera de organismos nacionales, internacionales y extranjeros, a través del órgano competente del PROMUDEH.
- e) Promover la participación organizada de la población objetivo, en el proceso de desarrollo de proyectos.
- f) Propiciar y fortalecer la participación de la mujer en el desarrollo de los proyectos y de su comunidad
- g) Apoyar técnica, económica y materialmente los procesos de colonización y retorno organizado de poblaciones desplazadas.
- h) Efectuar la promoción y difusión de las actividades desarrolladas por el PAR
- i) Otras que le asigne el PROMUDEH y las normas correspondientes.

ARTÍCULO 9º.- La estructura orgánica del PAR es la siguiente:

ÓRGANO DE DIRECCIÓN

- Jefatura

ÓRGANO DE COORDINACIÓN

- Comité de Coordinación Intersectorial

ÓRGANO DE CONTROL

- Gerencia de Auditoria Interna

ÓRGANO DE ASESORAMIENTO

- Gerencia de Presupuesto y Planificación

ÓRGANO DE APOYO

- Gerencia de Administración

ÓRGANOS DE LÍNEA

- Gerencia Central de Emergencia
- Gerencia Central de Desarrollo

ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

- Gerencias Zonales

CAPITULO I

DEL ÓRGANO DE DIRECCIÓN

JEFATURA

ARTÍCULO 10º.- La Jefatura es el órgano encargado de dirigir, planear, coordinar, aprobar, controlar y supervisar las políticas, procedimientos y acciones del PAR.

ARTÍCULO 11º.- La Jefatura está a cargo de un Jefe quien es el funcionario de mayor nivel jerárquico del Organismo, es designado mediante Resolución Suprema a propuesta del Ministro de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano (PROMUDEH). Es titular del Pliego Presupuestal del PAR y preside el Comité de Coordinación Intersectorial.

ARTÍCULO 12º.- Son funciones y atribuciones del Jefe del PAR:

- a) Representar legalmente al PAR en actos públicos y privados así como ante los organismos financieros y de cooperación técnica.
- b) Formular y proponer al Despacho Ministerial los lineamientos de política, programas y proyectos del PAR en concordancia con las políticas y los planes sectoriales y de Gobierno.

- c) Dirigir, coordinar, supervisar, evaluar y controlar los proyectos y programas a cargo del PAR, así como el cumplimiento de las acciones y metas programadas.
- d) Aprobar el Presupuesto Institucional, estados financieros y memoria anual del PAR.
- e) Proponer al Despacho Ministerial para su aprobación los Planes de Desarrollo.
- f) Ejecutar las políticas y estrategias que permitan el cumplimiento de los objetivos del organismo
- g) Aprobar y celebrar los contratos y convenios en materia de su competencia.
- h) Autorizar y aprobar las licitaciones y concursos, que se conduzcan en el PAR.
- i) Aprobar los documentos normativos de gestión institucional: Presupuesto Analítico del Personal (PAP), Manual de Organización y Funciones (MOF) y proponer el Plan Operativo Institucional (POI).
- j) Expedir resoluciones necesarias para el funcionamiento del organismo en concordancia con las disposiciones legales vigentes.
- k) Dar cuenta al Ministro del PROMUDEH sobre la marcha del Organismo.
- l) Propiciar y coordinar la participación de las instituciones públicas y privadas, nacionales, extranjeras e internacionales, para lograr el apoyo técnico y financiero.
- ll) Designar las comisiones establecidas en los dispositivos legales, así como las que considere conveniente para su gestión.
- m) Ejercer las demás funciones que le asigne el Ministro del PROMUDEH.

ARTÍCULO 13°.- El Jefe del PAR podrá delegar las funciones y atribuciones que no sean privativas a su cargo.

ARTÍCULO 14°.- La Jefatura cuenta con un Gerente Técnico quien por delegación, supervisa y evalúa la gestión técnica de los órganos del PAR. Es el funcionario de jerarquía inmediata al Jefe y ejerce la Secretaría Técnica del Comité de Coordinación Intersectorial.

CAPITULO II

DEL COMITÉ DE COORDINACIÓN INTERSECTORIAL

ARTÍCULO 15°.- El Comité de Coordinación Intersectorial es el encargado del asesoramiento y apoyo al PAR y está conformado por representantes de los Sectores:.

- Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, quien lo presidirá
- Ministerio de la Presidencia
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Agricultura
- Ministerio de Defensa
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Transportes, Comunicaciones, Vivienda y Construcción.

ARTÍCULO 16°.- El Comité de Coordinación Intersectorial podrá invitar a sus sesiones a representantes de otras entidades públicas y no públicas a través de su Presidente, pudiendo constituirse Comités de Coordinación a nivel departamental, provincial o distrital, que se requieran para el cumplimiento de su finalidad.

CAPITULO III

DEL ÓRGANO DE CONTROL

GERENCIA DE AUDITORÍA INTERNA

ARTÍCULO 17°.- La Gerencia de Auditoría Interna es el órgano de control del PAR, está encargado de conducir, programar, evaluar y ejecutar las actividades de control, de conformidad con las normas del Sistema Nacional de Control, en las dependencias del PAR.

ARTÍCULO 18°.- La Gerencia de Auditoría Interna, está a cargo de un Gerente y depende jerárquicamente del Jefe del PAR.

ARTÍCULO 19°.- La Gerencia de Auditoría Interna tiene las siguientes funciones:

- a) Formular el Plan Anual de Acciones de Control, de acuerdo a las políticas impartidas y someterlo a la aprobación del Jefe del PAR, para su remisión a la Contraloría General de la República.
- b) Asesorar al Jefe del PAR en la política de control de acuerdo a la normatividad del Sistema Nacional de Control.
- c) Controlar y verificar la aplicación de las normas, métodos y procedimientos vigentes en la administración del potencial humano y el uso de los recursos financieros y materiales de la institución.

- d) Realizar acciones de control en las dependencias del PAR y emitir los informes que se deriven de tales acciones.
- e) Verificar el cumplimiento de las medidas correctivas formuladas en los exámenes especiales.
- f) Las demás que le encomiende el Jefe del PAR.

CAPITULO IV

DEL ÓRGANO DE ASESORAMIENTO

GERENCIA DE PRESUPUESTO Y PLANIFICACIÓN

ARTÍCULO 20°.- La Gerencia de Presupuesto y Planificación es el Órgano encargado de asesorar a la Jefatura del PAR, en la formulación, ejecución, seguimiento, supervisión y evaluación de los Planes, Programas y Presupuesto del PAR, de conformidad con las políticas, lineamientos establecidos y la normatividad aplicable; así como conducir los procesos de presupuesto, planificación, organización y cooperación técnica nacional, internacional y extranjera.

ARTÍCULO 21°.- La Gerencia de Presupuesto y Planificación está a cargo de un Gerente y depende jerárquicamente del Jefe del PAR.

ARTÍCULO 22°.- La Gerencia de Presupuesto y Planificación, tiene las siguientes funciones:

- a) Orientar y coordinar con los Órganos de Línea y Apoyo del PAR el planeamiento, programación, seguimiento y evaluación de sus actividades; proponiendo al Jefe del PAR los procedimientos y directivas correspondientes.
- b) Diseñar y formular estrategias, planes, programas y presupuesto del PAR, en coordinación con los Órganos de Línea y Apoyo, efectuando el seguimiento, supervisión y evaluación de los mismos, de conformidad con las normas legales y convenios de cooperación técnica y financiera internacional vigentes.
- c) Diseñar, formular, supervisar y evaluar los estudios de Pre-Inversión, Básicos y Programas Integrados de Desarrollo con perspectiva de género, en áreas priorizadas.
- d) Conducir, coordinar, ejecutar y evaluar los procesos técnicos de planificación, presupuesto, racionalización, estadística e informática.
- e) Proveer a las diferentes unidades orgánicas del PAR el soporte técnico informático para el desempeño de sus actividades.

- f) Emitir opinión cuando es requerida sobre materia presupuestaria, u otros asuntos técnicos relativos a los planes y programas del PAR
- g) Programar, coordinar y evaluar los proyectos con cooperación técnica y financiera nacional e internacional que ejecuta el PAR.
- h) Las demás que le asigne el Jefe del PAR, en materia de su competencia.

CAPITULO V

DEL ÓRGANO DE APOYO

GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN

ARTÍCULO 23°.- La Gerencia de Administración es el órgano encargado de la adecuada administración del personal y de los recursos financieros y materiales así como de la ejecución presupuestal. Asimismo es responsable de efectuar el control administrativo y contable de todos los recursos asignados al PAR, de conformidad con las normas que rigen los sistemas administrativos.

ARTÍCULO 24°.- La Gerencia de Administración está a cargo de un Gerente que depende jerárquicamente del Jefe del PAR.

ARTÍCULO 25°.- La Gerencia de Administración, tiene las siguientes funciones :

- a) Formular y proponer a la Jefatura los lineamiento de políticas en materia de administración de los recursos humanos, económicos, financieros y materiales del organismo.
- b) Dirigir, organizar, ejecutar y controlar las acciones de contabilidad, tesorería, ejecución presupuestal, administración de personal y abastecimiento que requiera el PAR.
- c) Dirigir, coordinar, registrar y controlar las transacciones financieras del PAR, de conformidad con los dispositivos legales vigentes.
- d) Proporcionar los bienes y servicios que requieran las dependencias del PAR.
- e) Cautelar el patrimonio del PAR.
- f) Brindar información oportuna sobre las operaciones que ejecuta el PAR, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes.
- g) Las demás que le asigne el Jefe del PAR, en materia de su competencia.

CAPITULO VI

DE LOS ÓRGANOS DE LÍNEA

GERENCIA CENTRAL DE EMERGENCIA

ARTÍCULO 26°.- La Gerencia Central de Emergencia es el órgano de línea encargado de formular, proponer, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones y proyectos, dirigidos a atender las necesidades inmediatas de la población afectada por la violencia y las declaradas en emergencia política, económica y social; así como apoyar el proceso de retorno organizado de la población desplazada.

ARTÍCULO 27°.- La Gerencia Central de Emergencia está a cargo de un Gerente, quien depende jerárquicamente del Jefe del PAR.

ARTÍCULO 28°.- La Gerencia Central de Emergencia tiene las siguientes funciones:

- a) Formular, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar las actividades y proyectos de atención básica orientados a atender adecuada y oportunamente a la población retornante y a sus comunidades, así como a los pobladores de los Asentamientos Humanos, Comunidades Campesinas y Nativas de las zonas declaradas en emergencia política, económica y social.
- b) Formular las estrategias y mecanismos destinados a facilitar el retorno de los desplazados creando las condiciones mínimas para su reinserción.
- c) Conducir y ejecutar obras de rehabilitación y actividades necesarias en el proceso de retorno organizado, coordinando con las entidades involucradas en la problemática.
- d) Coordinar y formular estrategias con el fin de lograr la recomposición y fortalecimiento de las organizaciones sociales de las comunidades afectadas.
- e) Definir metodologías y estrategias para la atención de la familia, mujeres viudas, madres solteras, niños y ancianos.
- f) Diseñar y orientar los programas de capacitación para el fortalecimiento de la organización comunal y la atención especializada de la problemática psicosocial.
- g) Formular documentos técnico normativos que orienten las actividades de su competencia.
- h) Asesorar, apoyar y supervisar a los órganos desconcentrados en asuntos de su competencia.
- i) Elaborar los informes de cumplimiento de metas en el área de su competencia.

- j) Proponer a la Jefatura, los perfiles de proyectos sociales para la captación de la cooperación técnica en el área de su competencia.
- l) Las demás que le asigne el Jefe del PAR en materia de su competencia.

GERENCIA CENTRAL DE DESARROLLO

ARTÍCULO 29º La Gerencia Central de Desarrollo, es el órgano de línea encargado de normar, formular, conducir, supervisar y evaluar las acciones de política, los programas y proyectos, orientados a establecer las condiciones básicas para el desarrollo de la población afectada por la violencia terrorista y de las declaradas en emergencia.

ARTÍCULO 30.- La Gerencia Central de Desarrollo, está a cargo de un Gerente, quien depende jerárquicamente del Jefe del PAR.

ARTÍCULO 31.- La Gerencia de Desarrollo tiene las siguientes funciones:

- a) Promover la organización de las comunidades, estimulando su participación activa y solidaria para el desarrollo de la comunidad.
- b) Aprobar, priorizar, supervisar y evaluar la formulación y ejecución de Proyectos de Desarrollo de las comunidades seleccionadas .
- c) Supervisar y evaluar la elaboración de expedientes técnicos y memorias finales de obras de infraestructura rural integrantes de los Proyectos de Desarrollo.
- d) Supervisar, monitorear y evaluar la ejecución de las acciones programadas en los Proyectos de Desarrollo en áreas o comunidades seleccionadas
- e) Formular estrategias y proponer acciones, programas y proyectos conducentes a la reactivación y desarrollo de la base productiva en las áreas del PAR, propiciando el mantenimiento y conservación del medio ambiente.
- f) Formular y desarrollar actividades y proyectos que promuevan la participación de las mujer en la actividad productiva, en términos de equidad
- g) Aprobar los estudios definitivos de los proyectos para la reactivación y desarrollo de la base productiva y social.
- h) Elaborar los informes de cumplimiento de metas en el área de su competencia.
 - i) Proponer a la Jefatura del PAR perfiles de Proyectos de Desarrollo, para la captación de la cooperación técnica y financiera.
 - j) Asesorar, apoyar y supervisar a los órganos desconcentrados en los asuntos propios de su función.

- k) Las demás que le asigne el Jefe del PAR en materia de su competencia.

CAPITULO VII

DE LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS

GERENCIAS ZONALES

ARTÍCULO 32°.- Las Gerencias Zonales son los órganos desconcentrados encargados de ejecutar las acciones técnico-administrativas del PAR en su jurisdicción, coordinando permanentemente con las unidades orgánicas de la Sede Central. Cada Gerencia Zonal está a cargo de un Gerente y dependen jerárquicamente del Jefe del PAR, a quien representan en el ámbito de su jurisdicción y ejercen la Secretaría Técnica del Comité de Coordinación Intersectorial a nivel departamental. Las Gerencias Zonales estructuradas son: Ayacucho, Huancavelica, Apurímac, Junín y Lima.

ARTÍCULO 33°.- Las Gerencias Zonales, tienen las siguientes funciones:

- a) Concertar con los organismos públicos, privados y organizaciones de base, la formulación y ejecución de las acciones, actividades y proyectos del PAR.
- b) Formular y proponer el programa de inversiones y el presupuesto de la Gerencia, en concordancia con las normas pertinentes.
- c) Ejecutar en el ámbito de su competencia las acciones, programas y proyectos contenidos en los Planes Operativos del PAR.
- d) Institucionalizar la participación de la Mujer en la ejecución de actividades y proyectos, orientados a su propio desarrollo y el de su comunidad.
- e) Administrar los recursos asignados a la Gerencia.
- f) Conducir, supervisar y evaluar los proyectos con cooperación técnica y financiera nacional e internacional que se ejecuten en su jurisdicción.
- g) Elaborar los informe de avance de las acciones a su cargo
- h) Liquidar y sanear legalmente los proyectos ejecutados en su ámbito, bajo cualquier modalidad.
- i) Coordinar las actividades de los proyectos de desarrollo que ejecuten entidades públicas y privadas en el ámbito del PAR.
- j) Las demás que le asigne el Jefe del PAR en asuntos de su competencia.

TITULO IV

DEL RÉGIMEN LABORAL Y ECONÓMICO

ARTÍCULO 34°.- El personal del PAR está sujeto al régimen laboral de la actividad privada.

ARTÍCULO 35°.- Son recursos económicos y financieros del PAR:

- a. Las asignaciones del Tesoro Público que consigna anualmente el Presupuesto General de la República.
- b. Los provenientes de convenios de cooperación técnica y financiera nacional e internacional.
- c. Los que provienen de transferencias o donaciones.
- d. Los que genere durante su gestión.

TITULO V

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

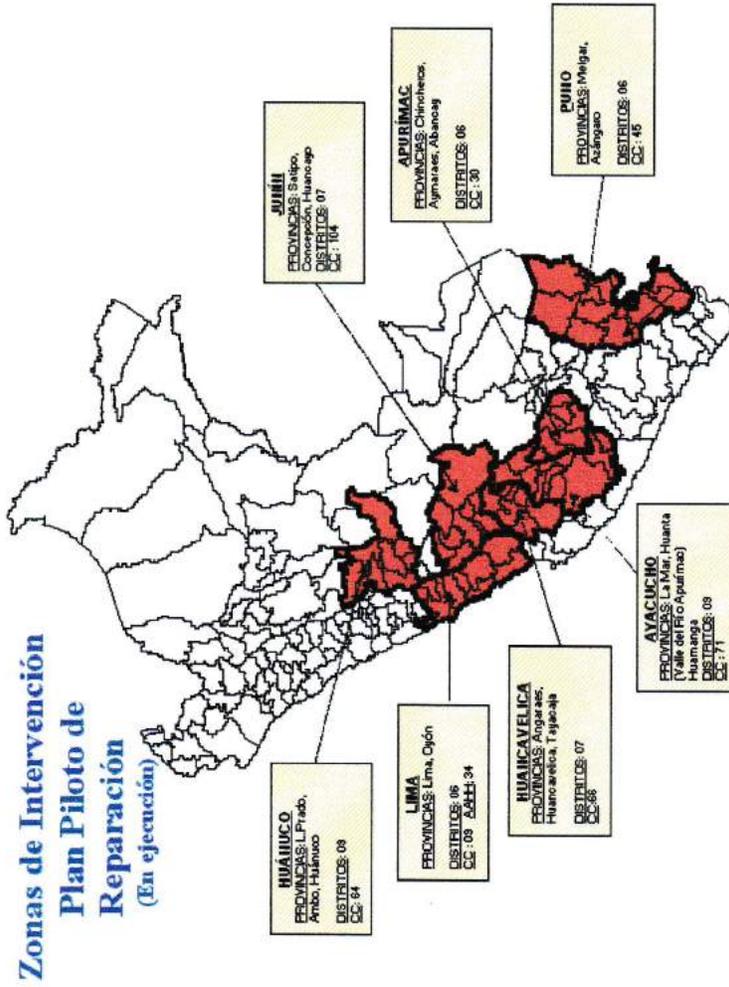
PRIMERA.- El presente Reglamento podrá ser modificado en función de las necesidades operativas para el cumplimiento de la finalidad del PAR.

SEGUNDA.- Las nuevas Gerencias Zonales serán constituidas por Resolución Ministerial del PROMUDEH a propuesta de la Jefatura del PAR, en concordancia con los planes y programas aprobados.

TERCERA .- Dentro de los treinta (30) días contados a partir de la fecha de entrada en vigencia el presente Reglamento se formulará y aprobará por Resolución Ministerial del PROMUDEH el Reglamento del Comité de Coordinación Intersectorial, a propuesta de dicho Comité.

CUARTA.- Dentro de los treinta (30) días de entrada en vigencia del presente Reglamento, se aprobará el Manual de Organización y Funciones, mediante Resolución Jefatural del PAR.

ZONAS DE INTERVENCIÓN DEL PLAN PILOTO DE REPARACIÓN EN PERÚ



ANEXO IV

PLAN DE INVERSION PARA EL MUNICIPIO DE SAN JUAN IXCOY

CUARTO CICLO DE PROYECTOS ASOCIACION DE DESARROLLO MICROREGIONAL DOS "Uq'ebtaj (Siete Pinos)"

El techo presupuestario está calculado en base a la disponibilidad US\$ 52230.47
(MONTOS EN QUETZALES, TASA DE CAMBIO Q. 7.70*US \$)

COMUNIDAD	PROYECTO	BENEF.	TIEMPO EJECUCION	TECHO PRESUPUESTARIO	APORTE DECOPAZ	APORTE COMUNIDAD	OTROS APORTES	TOTAL	NUMERO HABS.
SACHAN	MEJORAMIENTO DE ESCUELA	173	5 MESES		Q. 100,543.65	Q. 12,065.24		Q. 112,608.89	746
NUEVO. SAN FRANCISCO	DISEÑO Y ESTABLECIMIENTO SIST. RIEGO	90	4 MESES		Q. 100,543.65	Q. 12,065.24		Q. 112,608.89	746
SANTA. ELOISA. CHITAMIL	MEJORAMIENTO DE ESCUELA	140	5 MESES		Q. 100,543.66	Q. 12,065.24		Q. 112,608.90	915
CANDELARIA CHITAMIL	ESTUFAS MEJORADAS	360	4 MESES		Q. 100,543.66	Q. 12,065.24		Q. 112,608.90	723
TOTAL INVERSION (4 PROYECTOS)		763			Q. 402,174.62	Q. 48,260.96		Q. 450,435.57	3,130

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de los contadores de la Asociación

ANEXO V

PLAN DE INVERSIÓN PARA EL MUNICIPIO DE
SAN JUAN IXCOYCUARTO CICLO DE PROYECTOS
ASOCIACIÓN DE DESARROLLO MICROREGIONAL
CUATRO "Mam Valle de Los Pinos"

El techo presupuestario está calculado en base a la disponibilidad US\$ 65,020.79
(MONTOS EN QUETZALES, TASA DE CAMBIO Q. 7.70 US \$)

COMUNIDAD	PROYECTO	BENEF.	TIEMPO EJECUCION	TECHO PRESUPUESTARIO	APORTE DECOPAZ	APORTE COMUNIDAD	OTROS APORTES	TOTAL	NUMERO HABS.
BACU	Dotación de Techo Mínimo	96	3 MESES		Q. 62,582.51	Q. 7,509.90		Q. 70,092.41	500
SAN EUGENIO LAS LOMAS	Dotación de Aljibes de Rotoplast	66	4 MESES		Q. 62,582.51	Q. 7,509.90		Q. 70,092.41	420
CHANCHOCAL II	Dotación de Aljibes de Rotoplast	66	4 MESES		Q. 62,582.51	Q. 7,509.90		Q. 70,092.41	510
LA LAGUNA SN FRANCISCO	Dotación de Techo Mínimo	96	3 MESES		Q. 62,582.51	Q. 7,509.90		Q. 70,092.41	200
TOJQUIA	Dotación de Techo Mínimo	96	3 MESES		Q. 62,582.51	Q. 7,509.90		Q. 70,092.41	532
BUENA VISTA	Dotación de Aljibes de Rotoplast	66	4 MESES		Q. 62,582.51	Q. 7,509.90		Q. 70,092.41	346
SAN JOSE LA CIENEGA	Dotación de Aljibes de Rotoplast	66	4 MESES		Q. 62,582.51	Q. 7,509.90		Q. 70,092.41	288
JOLOTES	Dotación de Techo Mínimo	96	3 MESES		Q. 62,582.51	Q. 7,509.90		Q. 70,092.41	426
TOTAL INVERSIÓN (8 PROYECTOS)		648			Q. 600,660.08	Q. 80,079.21	Q. 0.00	Q. 660,739.29	3222

Fuente: Elaboración propia en base a informes de los contadores de la Asociación.

ANEXO VI

PLAN DE INVERSIÓN PARA EL MUNICIPIO DE
SAN JUAN IXCOY

CUARTO CICLO DE PROYECTOS
ASOCIACIÓN DE DESARROLLO MICROREGIONAL
CINCO "Río Quisil"

El techo presupuestario está calculado en base a la disponibilidad US\$ 42,728.52
(MONTOS EN QUETZALES, TASA DE CAMBIO Q. 7.70*US\$)

COMUNIDAD	PROYECTO	BENEF.	TIEMPO EJECUCIÓN	TECHO PRESUPUESTARIO	APORTE DECOPAZ	APORTE COMUNIDAD	OTROS APORTES	TOTAL	NUMERO HABS.
NANGUITZ	Dotación de Techo Mínimo	60	3 MESES		Q. 41,126.20	Q. 4,935.14		Q. 46,061.34	150
YULWITZ II	Dotación de Techo Mínimo	60	3 MESES		Q. 41,126.20	Q. 4,935.14		Q. 46,061.34	205
TAJAL	Dotación de Techo Mínimo	60	3 MESES		Q. 41,126.20	Q. 4,935.14		Q. 46,061.34	334
SAN LUCAS QUISIL	Mejoramiento de Escuela	156	4 MESES		Q. 41,126.20	Q. 4,935.14		Q. 46,061.34	600
PEPAJAU	Construcción Estufas Mejoradas	138	4 MESES		Q. 41,126.20	Q. 4,935.14		Q. 46,061.34	202
QUISIL GRANDE	Dotación de Techo Mínimo	60	3 MESES		Q. 41,126.20	Q. 4,935.14		Q. 46,061.34	650
LAS MILLPAS	Construcción Estufas Mejoradas	138	4 MESES		Q. 41,126.20	Q. 4,935.14		Q. 46,061.34	186
YAXEU	Dotación de Techo Mínimo	60	3 MESES		Q. 41,126.20	Q. 4,935.14		Q. 46,061.34	300
TOTAL INVERSIÓN (8 PROYECTOS)		732			Q. 329,009.60	Q. 39,481.16	Q. 0.00	Q. 368,490.76	2627

Fuente: Elaboración propia en base a informes de los contadores de la Asociación.

ANEXO VII

PLAN DE INVERSION PARA EL MUNICIPIO DE SAN JUAN IXCOY

CUARTO CICLO DE PROYECTOS ASOCIACIÓN DE DESARROLLO MICROREGIONAL SEIS "Tz'uqanka"

El techo presupuestario está calculado en base a la disponibilidad US\$ 41,780.34
(MONTOS EN QUETZALES, TASA DE CAMBIO Q. 7.70*US\$)

COMUNIDAD	PROYECTO	BENEF.	TIEMPO EJECUCION	TECHO PRESUPUESTARIO	APORTE DECOPAZ	APORTE COMUNIDAD	OTROS APORTES	TOTAL	NUMERO HABS.
SAN CARLOS YAJAUCU	Construcción Estufas Mejoradas	222	4 MESES		Q. 64,341.72	Q. 7,721.01		Q. 72,062.73	700
TZEQUEL	Construcción de Letrinas Ventiladas	222	4 MESES		Q. 64,341.72	Q. 7,721.01		Q. 72,062.73	227
YAJAUCU SICNUP	Mejoramiento de Camino	700	3 MESES		Q. 64,341.72	Q. 7,721.01		Q. 72,062.73	699
POXLAC	Dotación de Techo Mínimo	96	4 MESES		Q. 64,341.73	Q. 7,721.01		Q. 72,062.74	174
CAPTZIN II	Mejoramiento de Agua Potable	270	3 MESES		Q. 64,341.73	Q. 7,721.01		Q. 72,062.74	270
TOTAL INVERSION (8 PROYECTOS)		1810			Q. 321,708.62	Q. 38,606.03	Q. 0.00	Q. 360,313.65	2070

Fuente: Elaboración propia en base a informes de los contadores de la Asociación

BIBLIOGRAFIA

Arriaga, Baldomero *Métodos y Técnicas de Investigación*. Quetzaltenango, Guatemala: Editorial Itzmaná. 1987.

Azam, Jean-Paul, Et. Al., *Some economic consequences of the transition from civil war to peace*, (World Bank.:1995) No 1995.

Cano, Luis. *Informe de Componente de Proyectos Productivos 2001 Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz*. Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas: San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala,2001.

Cohen Ernesto, Franco Rolando: *Evaluación de Proyectos Sociales*. (México. Editorial Siglo Veintiuno, 1992) p.95

Coleman J. Putnman R. Y Fukiyama F. *La Teoría de Capital Social*. México: DF:1995.

Cortes, Fernando *Tendencias de la Investigación en las Ciencias Sociales*.España: Editorial Alianza, 1982.

Documentos Inéditos.

Dominic Wyatt y Dominique Saillard, *Guerra y Desarrollo: La reconstrucción post-conflicto*, (Bilbao, España: Berekintza,S.L., 2000.

Estudios Centroamericanos, *Una Comparación de cuatro Modelos Contemporáneos de Desarrollo en América Latina*, *Revista de Economía No. 131*, (Enero/Marzo 1997). Guatemala: Editorial USAC, 1997.

Fundación Arias, *Informe de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica –PRODERE-*, San José, Costa Rica, 1995.

Fundación Centroamericana de Desarrollo, *Diagnostico y Plan de Desarrollo del municipio de San Juan Ixcoy, Departamento de Huehuetenango*. Ciudad de Guatemala:1995.

Gómez, Carlos. *Informe de Auditoría 2001 Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz*. Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas: San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala,2001.

Guatemala: An Assessment of Poverty. Washington, D.C.: World Bank. 1995
República de Guatemala. *Hacia la Firma de una Paz Duradera para Guatemala*.
Reporte Encuentro Informal de Donantes. Paris, Junio 21, 1995.

Hernández, Roberto. Et. Al. *Metodología de la Investigación*. México, D.F.:McGraw-Hill Interamericana, Editores, S.A. de C.V., 1998.

Informes de Nebaj e Ixcán en El Quiché y Rabinal en Alta Verapaz, *Investigaciones del centro Internacional para la Investigación en Derechos Humanos con el Grupo de Apoyo Mutuo*. Guatemala: 1996

López, Jorge. *Informe de Infraestructura 2001 Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz*. Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas: San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala,2001.

Mendoza, Orlando. *Informe Financiero 2001 Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz*. Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas: San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala,2001.

Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social, *Censo por la Paz* (Lima Perú: MIMDES, 2002), P. 140

Ministerio de la Mujer y del Desarrollo Social, *Plan Nacional de Reparación de Secuelas de la Población por la Violencia Política* (Lima PERÚ: MIMDES, 2002).

Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas; *Fortalecimiento de la institucionalidad local, derechos humanos y género en Huehuetenango: (GUA/96/08); 2000; http://www.unops.org.gt/unops_fidheg.htm (3 de enero 2001).*

Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas; *Programa de desarrollo comunitario para la paz; (968/OC-GU Y 984/SF-GU)*; 2000; http://www.unops.org.gt/unops_decopaz.htm
(2 de enero 2001).

Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas; *Programa de desarrollo para refugiados, desplazados y repatriados en Centroamérica – Guatemala (CAM89/026)*; 2000; http://www.unops.org.gt/unops_prodere.htm (2 enero 2001).

Organización de Mujeres Viudas (CONAVIGUA) y Organización de Mujeres Refugiadas (Mama Maquin), Documentos.

Organización Panamericana de la Salud, *Resumen del Análisis de Situación y Tendencias de Salud*; 1998, <http://www.ops.org.com/resumen> (6 de agosto de 2002).

Ordóñez, Manuel. *Diagnóstico del Municipio de San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala 2001 Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz*. Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas: San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala, 2001.

Ordóñez, Manuel. *Informe de Ejecución Financiera de Proyectos de Infraestructura 2001 Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz*. Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas: San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala, 2001.

Ordóñez, Manuel. *Informe de Ejecución Financiera de Proyectos Productivos 2001 Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz*. Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas: San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala, 2001.

Ordóñez, Manuel. *Memoria de Labores 2001 Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz*. Oficina de Proyectos de las Naciones Unidas: San Juan Ixcoy, Huehuetenango, Guatemala, 2001.

Programa de Apoyo al Repoblamiento y Desarrollo de Zonas de Emergencia, *Plan de Trabajo* (Lima, Perú: PAR, 2002), p. 51

Villareal, René *La Contrarrevolución monetarista*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1986.