

PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ (DECOPAZ)

(GU-0099)

RESUMEN EJECUTIVO

PRESTATARIO Y GARANTE:	República de Guatemala		
ORGANISMO EJECUTOR:	Ministerio de Finanzas, a través de la Junta Directiva del Programa para el Desarrollo Comunitario para la Paz.		
MONTO Y FUENTE:	Prestatario:	US\$5.6 millones	
	BID (FOE, Moneda Local):	US\$33.0 millones	
	BID (Capital Ordinario bajo la modalidad FFI):	US\$17.0 millones	
	Total:	US\$55.6 millones	
PLAZOS Y CONDICIONES FINANCIERAS:		OC	FOE
	Plazo Amortización	30 años	40 años
	Período de Desembolso	4 años	4 años
	Período de Gracia	4.5 años	10.5 años
	Tipo de interés	variable	1% 10 años 2% 11 años en adelante
	Moneda	Dólares	Moneda Local
	Inspección y Vigilancia	1%	1%
	Comisión de Crédito	0.75%	0%

ANTECEDENTES

Como lo presentó la República de Guatemala en el Encuentro Informal de Donantes en París en Junio de 1995: "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

diálogo 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 Guerrillera (URNG). El período más crítico de la lucha guerrillera tuvo lugar entre 1979 y 1984. La respuesta del Gobierno, basadas en 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 interna."

El conflicto deja a las comunidades afectadas en condiciones muy precarias, resultantes de una descapitalización de su capital físico (infraestructura física de comunicaciones y servicios, servicios sociales básicos, infraestructura productiva y vivienda), de su capital humano (pérdida de vida, migración, baja inversión social) y de su capital social (la red de relaciones sociales y de trabajo que permite la acción organizada de una sociedad).

**OBJETIVOS Y
CONCEPTUALIZACIÓN
DEL PROGRAMA:**

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

El Programa se basa en un proceso comunitario de planeación participativa, en el cual las comunidades (con base en un presupuesto global aprobado) definen sus proyectos prioritario y ejecutan los proyectos o contratan los servicios correspondientes. Para lograr estos objetivos, se introducen al Programa tres elementos muy novedosos: (i) la delegación efectiva a los beneficiarios a nivel local del poder de decisión sobre la selección, ejecución y financiamiento de inversiones; (ii) un proceso de capacitación intensivo en el ejercicio efectivo de gestión de proyectos; (iii) la incorporación del proceso de planificación participativa para fomentar una cultura de trabajo conjunto en un entorno de paz.

El Banco ha financiado proyectos que incorporan la participación comunitaria, pero no ha hecho programas en un contexto postconflicto donde se requiere un esfuerzo específico para la reconstrucción del tejido social. Este Programa aplica una metodología adecuada para ese tipo de situaciones, lo cual imprime características novedosas a la operación y será novedoso para el Banco.

DESCRIPCIÓN:

El Programa delega en las comunidades la preidentificación, selección, planeación y ejecución de los proyectos considerados como prioritarios a nivel local. Para lograrlo el Programa se basa (i) en un arreglo institucional participativo, eficiente y transparente para la asignación de recursos del Gobierno a las comunidades; (ii) en la conformación de un equipo técnico que apoya a las comunidades (resolviendo los problemas de falta de experiencia de los actores locales) para que identifiquen consensualmente sus propias prioridades, definan las inversiones correspondientes y las ejecuten; y (iii) 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.

El Programa se constituirá en la forma de un fideicomiso que será administrado por una Junta Directiva nombrada exclusivamente para tal efecto. La Junta tendrá amplia representatividad del Gobierno y de la sociedad guatemalteca. Para cumplir con sus funciones la Junta actuará a través de una Secretaría Ejecutiva que, a su vez, contará con los servicios de apoyo de una Unidad Técnica, que será la responsable de revisar la calidad técnica de los proyectos y realizar el seguimiento financiero del Programa. La Junta contratará entidades llamadas de primer piso -EPP-, para que apoyen los ejercicios de planificación participativa y brinden asistencia técnica a las comunidades en la formulación y ejecución de proyectos.

A nivel local, con la coordinación y apoyo de las EPPs, se delegará a los beneficiarios el poder de decisión sobre la selección, ejecución y financiamiento de inversiones específicas. Los beneficiarios se organizarán en microregiones (conjunto de 6 a 8 comunidades) y conformarán un Entidad Representativa de la Microregión (ERM) para poder recibir y administrar los fondos del Programa.

Con recursos del Programa se financiarán: a) los costos para cubrir su administración, incluyendo a la Junta Directiva, la Secretaría Ejecutiva y la Unidad Técnica (US\$4.9 millones); b) capacitación y servicios técnicos a las comunidades a través de las EPPs (US\$10.6 millones); c) la preinversión y ejecución de proyectos de inversiones en capital humano y físico (US\$29.1 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\$9.7 millones); y e) los costos de administración y vigilancia (US\$0.5 millones). Se ha asignado una suma de imprevistos equivalente a US\$0.8 millones.

M O D A L I D A D OPERACIONAL: EL Programa comprende inversiones de carácter global cuya ejecución se normará por criterios de selección y procedimientos operacionales comprendidos en el Reglamento de Operaciones.

FOCALIZACIÓN: El Programa se concentrará en los municipios del norte de Huehuetenango, severamente afectados por el conflicto, y con los indicadores más bajos desarrollo social del país. Huehuetenango tiene una alta concentración rural (85%) e indígena (82%), y el 92% de su población es pobre. Se espera beneficiar a una población estimada en 390,000 habitantes.

CLASIFICACIÓN AMBIENTAL: El Comité de Medio Ambiente en la reunión del 20 de febrero de 1996 clasificó esta operación en la Categoría III. Los procedimientos ambientales fueron aprobados por el CMA en la reunión del 8 de octubre de 1996.

BENEFICIOS: La promoción de una cultura de concertación contribuye a disminuir la violencia y los costos económicos asociadas a la misma, que son considerables. Por otra parte, el fortalecimiento del Estado de derecho y de los derechos humanos se traduce en un beneficio derivado del valor intrínseco de los derechos humanos, de su importancia en generar incentivos políticos para la búsqueda de soluciones que propicien la seguridad económica de la mayoría y por su capacidad de contribuir a la mejor comprensión y formulación de las prioridades económicas.

La confianza, aun más que la reconstrucción de la infraestructura física, es el factor clave para lograr que la recuperación económica sea liderada por los agentes económicos privados. Por su parte, la ausencia de redes de participación y concertación, tanto para la planificación de soluciones colectivas como para el acceso a los mercados, incrementa considerablemente los costos de transacción de los agentes económicos. Las acciones dirigidas a revertir esa tendencia contribuyen a la eficiencia económica.

Del conflicto se heredan niveles muy bajos de capital social, humano y físico. Con esos niveles, se genera un círculo vicioso: las transferencias e inversiones a nivel local tienen un impacto limitado, con lo cual la acumulación de capital (humano y

social) es extremadamente lenta. La reconstrucción física se convierte en un reto y en una oportunidad de iniciar un proceso virtuoso de inversión social que potencializa la generación de capital humano local y el desarrollo de un capital social básico.

El Programa pone un gran énfasis en la búsqueda de soluciones concretas que contribuyan a incrementar el capital humano a nivel local, incluyendo los aspectos de educación y salud. Por su parte, la participación de las comunidades en los procesos activos de planificación y ejecución sugieren que la eficiencia de la inversiones aumenta por su pertinencia, pertenencia y sostenibilidad.

El Programa está dirigido a atender las necesidades de cerca de 390,000 habitantes de las zonas rurales más pobres del país y que presentan altos índices de exclusión social y económica. La provisión de servicios sociales y oportunidades de desarrollo económico local en estas poblaciones, representa un esfuerzo para incorporar a estas poblaciones al proceso de desarrollo del país.

RIESGOS:

Riesgos asociados al proceso de paz

El Programa se iniciaría bajo el auspicio de los acuerdos ya firmados pero solo prosperará plenamente en la medida en que la convivencia pacífica se generalice. El Gobierno ha expresado que el Programa será parte integral del Plan de Gobierno para la consolidación y fortalecimiento de la sociedad democrática y se articula con las acciones de impacto inmediato que se realizarán a nivel local para favorecer el proceso de paz. La carta en la cual el Gobierno confirma ese compromiso será parte del contrato de préstamo.

El Programa propicia la articulación y el desarrollo de nuevas relaciones entre la sociedad civil con un nuevo Estado. Se espera que el Estado, con el apoyo de los programas de Modernización del Sector Público, inicie un proceso de transformación para realizar una labor eficiente y equitativa que propicie la incorporación de toda la población en el desarrollo. De lo contrario, del Programa se traducirá en una frustración para las poblaciones beneficiarias del mismo.

Coordinación con el programa del FIS (GU-0071):

La naturaleza del proceso de reconstrucción justifica la realización transitoria de un programa específico para las zonas de conflicto que tenga en cuenta los principios y metodologías adecuadas para ese tipo de situaciones. En la presentación del Programa se identifican detalladamente las diferencias con el FIS.

Dadas las enormes necesidades de inversión pública y privada en el país, y en particular en las zonas afectadas por el conflicto, la financiación de este Programa, y el del FIS, no es redundante. Por el contrario, en las áreas de acción conjunta el Programa deberá facilitar la ejecución de otros programas incluyendo el FIS.

Riesgos asociados al sistema de ejecución

El sistema de ejecución del proyecto se apoya en una red institucional temporal, ampliada por la contratación de servicios. Los beneficios de esta estructura temporal dependen de la calidad de los servicios de apoyo técnico que se contraten. El programa incluye recursos para contratar entidades de primera calidad, se prevén mecanismos de suspensión de contrato por incumplimiento y se realizarán revisiones permanentes sobre la calidad de las intervenciones a nivel local.

La oferta institucional de entidades de primer piso es muy limitada. Por ello la convocatoria de ofertas se realizará con amplia información y suficiente antelación para que propicie una amplia participación (basada en el fortalecimiento de algunas entidades o en la creación de consorcios interinstitucionales)

Por otra parte, el Programa es innovador y se basa en una estructura institucional completamente nueva. Es necesario hacer un esfuerzo especial en la organización del arreglo institucional, el entrenamiento de su personal, la introducción de procedimientos novedosos, etc. Por ello, se ha previsto un apoyo excepcional por parte del equipo técnico del Banco en la iniciación y seguimiento del Programa, se ha establecido un sistema de supervisión continua, y se establecerán normas y procedimientos flexibles que permitan su ajuste en el curso de la ejecución del Programa.

Finalmente, es importante anotar que la presencia de las EPP en el ámbito local se constituye en una

presencia institucional fuerte que aparece súbitamente. Para evitar un impacto negativo, se ha previsto un seguimiento continuo de las EPP para garantizar que trabajan con las instituciones locales (públicas y privadas) sin desplazarlas y sin generar tensiones locales. Adicionalmente, se han limitado los márgenes de autorización técnica de las EPP. Finalmente, los programas de información y difusión realizados por la Junta Directiva cumplirán una labor fundamental en garantizar la mayor transparencia sobre el papel de las EPP a nivel local.

**ESTRATEGIA DEL
BANCO EN EL PAÍS:**

La estrategia del Banco para Guatemala en el período 1996-98, expresada en el Documento de País, tiene cuatro puntos focales: (i) la incorporación de la población pobre, indígena y rural al proceso de desarrollo sostenido; (ii) la ampliación y mejoramiento de los servicios sociales; (iii) la modernización del Estado; y (iv) el desarrollo y crecimiento de los sectores productivos privados.

**CONDICIONES
PREVIAS A LA
PRESENTACIÓN AL
DIRECTORIO:**

1. La formalización del fideicomiso y la constitución de la Junta (con el Proyecto del Reglamento de Funcionamiento y Administración del Fideicomiso);
2. La formalización del arreglo institucional para que la Secretaría Ejecutiva de la Junta Directiva esté a cargo del Director de FONAPAZ, ex-oficio;
3. La selección del Director de la UT;
4. La presentación del procedimiento de selección; el borrador de contrato; los términos de referencia; y el presupuesto preliminar para la contratación del personal de la Secretaría y la UT. También para esa fecha, se lanzará el anuncio en la prensa nacional de las posiciones de Gerente Técnico y Gerente Financiero;
5. La presentación de una Carta de Políticas en la cual el Prestatario se comprometerá a (i) mantener el contexto de consolidación democrática para garantizar el entorno adecuado para la ejecución del Programa; (ii) incorporar, en el marco de las políticas sectoriales correspondientes, los gastos recurrentes de los programas sociales financiados con los recursos del Programa cuando sean consistentes con esa política; (iii) a efectuar las transferencias de recursos FOE conforme a las necesidades del Programa; y (iv) tomar iniciativas para agilizar el proceso de legalización de las ERM;
6. La presentación del borrador final de los documentos de licitación de las EPP y su presupuesto detallado; y

7. La presentación de la propuesta de publicidad para la licitación internacional para la contratación de las EPP.

**CONDICIONES
PREVIAS AL PRIMER
DESEMBOLOSO
(CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES):**

1. La formalización del Reglamento de funcionamiento y Administración del Fideicomiso
2. La formalización del Reglamento de Operaciones del Programa
3. La constitución de la Secretaría Ejecutiva
4. La formación de la Unidad Técnica
5. La selección de las firmas consultoras que diseñarán y pondrán en marcha el Sistema de Información Gerencial.
6. La definición de los lineamientos para la evaluación ex-post y los términos de referencia de las EPP.
7. La publicación del anuncio para la contratación internacional de las EPP.
8. La formalización del contrato de servicios entre la Secretaría y el PNUD/UNOPS, refiriéndose específicamente los municipios donde trabajará.
9. Que se encuentre vigente el mecanismo para los desembolsos a las microregiones.
10. Definir las iniciativas que se tomarán para agilizar el proceso de legalización de las ERM.
11. Acuerdo entre la Junta Directiva y el Consejo Nacional de Medio Ambiente sobre el sistema de control ambiental de los proyectos financiados con recursos del Programa.

**OTRAS CONDICIONES
CONTRACTUALES
ESPECIALES:**

1. Los bienes adquiridos con los recursos del Financiamiento, y que no sean propiedad de las comunidades, deberán, una vez concluida la ejecución del Programa y de acuerdo con las recomendaciones de la Junta Directiva, reasignarse a otros fines. En el caso de los bienes adquiridos por el EPPs éstos deberán reasignarse exclusivamente a entidades que actúen en los municipios beneficiarios del Proyecto.
2. La Contratación de los servicios de primer piso, diferentes del primer grupo de municipios que se realizará a través de una licitación pública internacional, se contratarán antes de nueve meses de iniciado el Programa.

**EXCEPCIONES
PREVISTAS DENTRO
DE LAS POLÍTICAS
DEL BANCO:**

Dada la naturaleza particular de la metodología a ser aplicada a través del Programa de DECOPAZ, la oferta institucional de este tipo de servicios se mostró muy limitada.

De conformidad con los lineamientos sobre la selección de agencias especializadas (GS-603) se confirmó que: (i) el UNOPS posee la capacidad y experiencia de renombre para aplicar la metodología

prevista, no encontrado al nivel requerido en otras agencias; (ii) el personal que asignaría el UNOPS poseen la experiencia metodológica, el perfil multidisciplinario y calificaciones singulares no encontradas al nivel requerido en otras agencias; (iii) el UNOPS es capaz de coordinar en forma efectiva, a varios especialistas individuales, y preparar informes consolidados especializados; y (iv) la evaluación promedio de servicios realizados en proyectos financiados por el Banco es Bueno o superior (según el sistema de evaluación de servicios del Banco).

Por lo tanto se recomienda la contratación directa de la UNOPS, para actuar como EPP en el primer grupo de municipios.

C R I T E R I O S El programa se enmarca dentro de la alta prioridad
ORIENTADOS A LA asignada a la reducción de la pobreza establecida en
POBREZA: la octava reposición, ya que el programa está
geográficamente orientado a beneficiarios pobres.
(ver párrafo 2.45) Dada la concentración de
inversiones y asistencia técnica en áreas de
educación y salud, para efectos del Octavo Aumento
General de los Recursos del Banco, es un proyecto
dirigido a los sectores sociales.

I. MARCO DE REFERENCIA

A. Antecedentes

- 1.1 Por población y Producto Interno Bruto (PIB), Guatemala es la economía mas grande de Centro América. Hay cinco características del país que merecen destacarse: (i) hay una gran diversidad étnica; (ii) la pobreza es severa y generalizada; (iii) la concentración del ingreso es muy marcada en favor de poblaciones urbanas y no indígenas; (iv) los indicadores sociales son muy bajos; y (v) se está avanzando en forma rápida en las negociaciones entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca para poner fin a 36 años de confrontación armada interna.
- 1.2 En Guatemala son pobres el 75% y viven en extrema pobreza el 58% de la población. La distribución del ingreso es muy desigual y refleja el aislamiento relativo de las poblaciones rurales, en particular las indígenas, del proceso de desarrollo. A la desigualdad en distribución del ingreso se suma la desigualdad en la distribución de la tierra. La concentración del acceso a la propiedad de la tierra, la inseguridad jurídica de su tenencia, y la falta de un mercado de tierras son un foco importante de las tensiones políticas en el país.

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%	60%
Indígena	81.3%	92.6%	7.4%	40%
TOTAL	57.9%	75.2%	24.8%	

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

- 1.3 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 8% del PIB en 1995) se añaden 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 consistentes con esa política. (Ver Anexo II)

B. La Confrontación armada

- 1.4 "Las causas que condujeron al enfrentamiento armado interno en Guatemala son estructurales. Entre ellas, las mas 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 proceso 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 diálogo 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 interna" 1/.

- 1.5 La población afectada por el conflicto se estima en más de 3 millones de habitantes. El conflicto fue más agudo en los departamentos del norte y oeste del país, zonas mayoritariamente rurales y con alta representación de poblaciones indígenas.

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.

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

- 1.6 Aunque no hay estadísticas definitivas, se estima que, como consecuencia del conflicto armado, se desplazaron internamente un número considerable -aunque indeterminado- de habitantes, murieron más de 150 mil personas, cientos de niños quedaron huérfanos, un número 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 Belize. El número de retornados, desde 1985 hasta 1995, es de 30,000 personas.

- 1.7 La desarticulación de las redes de cooperación económica y social se sumó a la desconfianza y a la división entre las comunidades, grupos étnicos, grupos afectados 2/ y estratos sociales. Con

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

2/ Una de las secuelas del enfrentamiento es la existencia de grupos heterogéneos afectados y divididos por la guerra: los refugiados, los retornados, los desplazados, y "los que se quedaron" (entre los cuales se están incluyendo las Comunidades de Pueblos en Resistencia).

excepción de las formas de colaboración asociadas 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.

C. Herencia del enfrentamiento para las comunidades

1. Descapitalización

- 1.8 A pesar de las ayudas de urgencia recibidas en los últimos años, el conflicto deja a las comunidades afectadas en condiciones muy precarias. Efectivamente las áreas afectadas por el conflicto han sufrido un severo proceso de descapitalización que afecta los stocks de capital físico, humano y social.

a. Capital Físico

- 1.9 La destrucción de capital físico puede agruparse en cuatro grupos:

(i) **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.

(ii) **Infraestructura de servicios sociales básicos:** Como resultado del cese en la prestación de servicios de educación y salud, se deterioró la infraestructura correspondiente (construcción, instalaciones y equipo). 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.

(iii) **Infraestructura Productiva:** En el noroccidente del país se registró 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 en las exitosas cooperativas de productores del norte de El Quiché (Ixcán Grande).

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

b. Capital Humano

- 1.10 Las pérdidas de capital humano pueden agruparse así:

(i) **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 3/. A nivel local, se estima que alrededor del 75% al 95% de los muertos tenían de 17 a 60 años e incluyeron frecuentemente a líderes comunitarios (con niveles de capacitación formal y/o informal superior al promedio).

(ii) **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.

(iii) **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 4/.

c. Capital Social

- 1.11 El capital social 5/, 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.
- 1.12 En Guatemala, la estrategia de desarticulación de las formas de asociación civil (económicas, sociales o políticas), la violencia, la generación de un ambiente de desconfianza y miedo, los límites impuestos a las actividades de comercialización, entre otras, causaron una destrucción severa del 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

3/ Por ejemplo, se estima que en los municipios de Nebaj e Ixcán (El Quiché) y Rabinal (Alta Verapaz) sufrieron pérdidas de más de 3% de la población civil en hechos asociados directamente con el conflicto. Así lo indican los estudios del Centro Internacional para la Investigación en Derechos Humanos con el Grupo de Apoyo Mutuo (1996) y de R. Falla (1992).

4/ Con la excepción de las poblaciones atendidas con programas de apoyo internacional en los campos de refugiados en México

5/ La teoría de capital social ha sido desarrollada recientemente, entre otros, por J. Coleman, R. Putnam y F. Fukuyama

extender sus servicios. Por otra parte, la presencia militar y paramilitar en zonas de conflicto debilitó la capacidad mediadora y administrativa de los Gobiernos Municipales.

- 1.13 El ritmo de recuperación del capital social se ve afectado por un número de factores que incluyen, 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 y conflictos provocados por la competencia individual sobre los recursos disponibles. En esta zona, habitada por comunidades severamente divididas, se están reintegrando los desplazados y refugiados.
- 1.14 En otro sentido, 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 nacionales ^{6/}. 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.
- 1.15 Dos ejemplos ilustran el papel crítico del capital social en el proceso de recuperación postconflicto. En primer término, la ayuda internacional y nacional discriminada para favorecer a grupos afectados por la guerra (refugiados, los retornados, los desplazados, "los que se quedaron", las viudas, los indígenas, etc.) que subestima la dinámica generada por la coexistencia de esos grupos, ha creado tensiones adicionales y debilita la búsqueda de soluciones colectivas.
- 1.16 Por otra parte, la falta de capacidad de establecer programas prioritarios y soluciones sostenibles, 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 como 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.

- 1.17 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 regionales que permitan la concertación de intereses 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, en el Acuerdo Socioeconómico, y en el de Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

d. Desarticulación

- 1.18 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.
- 1.19 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.
- 1.20 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.
- 1.21 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 incorporen a la sociedad civil y a las instituciones del Estado.

D. El proceso de paz

- 1.22 El régimen político civil se reestablece en 1985. En 1987 se inician conversaciones entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), pero solo hasta 1994 se consolida el proceso de negociación. Desde entonces, además de los acuerdos marco, se han firmado cinco acuerdos sobre los nueve temas de negociación previstos y el Gobierno y la URNG han estimado que el proceso de negociación podría culminar antes de finalizar el año. Un resumen de los acuerdos se presenta en el anexo III.

1. Estrategia para la construcción y la financiación de la paz

- 1.23 El Programa del Gobierno asigna la máxima prioridad a la búsqueda de una paz firme y duradera, entendiendo que el cumplimiento de los acuerdos es condición necesaria, pero no suficiente, para la construcción de la paz. Por ello, el reto del Gobierno es cumplir los acuerdos de paz al tiempo que se mantiene el equilibrio macroeconómico y se fortalecen gradualmente las instituciones públicas. Aun bajo el escenario más positivo, los efectos de la reforma y la expansión de la inversión pública en los sectores sociales tomará tiempo.
- 1.24 El Gobierno espera establecer un programa de acciones coordinadas y complementarias para atender las diversas demandas asociadas al proceso de paz y el desarrollo económico. Para una parte importante de esas iniciativas ha solicitado el apoyo del BID y del Banco Mundial (BM). Tal es el caso, entre otros, de los programas de educación básica (BID, BM, KfW), el programa para revisar los problemas de acceso a la tierra y la seguridad jurídica de su tenencia (BM), y la modernización del estado (BID, BM). Una vez firmados todos los acuerdos, el Gobierno espera realizar una reunión consultiva con organismos de apoyo internacional para financiar la cartera de proyectos asociados al proceso de paz. El BID está actuando como facilitador de ese evento.
- 1.25 Con respecto al problema de acceso y tenencia de la tierra, un factor crucial de las tensiones políticas, el Gobierno está preparando un programa amplio y exclusivamente dedicado a resolver estos problemas, que sería financiado a partir de 1997 por el BM. Acciones complementarias podrían ser financiadas por el BID y así se ha previsto en el inventario de proyectos del Banco.
- 1.26 El Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ), que se presenta en este documento, será parte integral del Plan de Gobierno para la consolidación y fortalecimiento de la sociedad democrática y se articula con las acciones de impacto inmediato que se realizarán a nivel local para favorecer el proceso de paz. ***El Gobierno ha enviado al Banco, una carta de política en la cual se refleja el marco general de política en la cual se realizará el Programa y en la cual ratifica la necesidad de ese marco para la realización del mismo.***

- 1.27 DECOPAZ cumple un papel importante en las acciones de paz, porque: (i) atiende los problemas de descapitalización local en forma ágil y abre espacios para una respuesta más estructural, pero más lenta, por parte del Estado; (ii) posibilita que las inversiones previstas en los acuerdos de paz (educación, salud, vivienda, etc.), se realicen en un ambiente más próspero para lograr sus beneficios, en particular por la existencia de capital humano y desarrollo institucional básico que sean receptáculo de esas inversiones; (iii) se espera que los ejercicios de planificación a nivel local permitirán la más eficiente asignación de recursos presupuestales escasos y se evite la duplicación de esfuerzos; y (iv) el proyecto se ha diseñado dentro de los principios y bajo los lineamientos establecidos en los Acuerdos de Paz y contenidos en el Capítulo 3 del Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas; el Capítulo 1 del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; y Capítulos 5 y 6 del Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

2. Arreglo Institucional para la Paz

- 1.28 El manejo del proceso de paz se apoya directamente en la Presidencia de la República. La Comisión de Paz (COPAZ) maneja el proceso de negociación con la URNG. La responsabilidad institucional para la ejecución de los acuerdos de paz está dispersa en varias entidades, programas especiales y Ministerios de línea, razón por la cual se formó la Comisión Política de Cooperación para la Paz, adscrita a la Presidencia, para definir la estrategia para la organización, administración y ejecución de los recursos y proyectos para la paz. El Comisionado Presidencial para la Cooperación Internacional para la Paz coordina los esfuerzos internos y externos de apoyo a la paz. Una vez firmados todos los acuerdos de paz, se delegará la coordinación de las acciones para su cumplimiento a la Secretaría De Paz (SEPAZ), adscrita a la Presidencia de la República.
- 1.29 Como parte de los programas especiales merece atención el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), la entidad más activa en la ejecución de programas en las zonas afectadas por el conflicto. FONAPAZ es una institución de carácter temporal creada en 1992, por acuerdo presidencial, para la promoción, coordinación, financiamiento y supervisión de programas y proyectos destinados a mejorar el nivel de vida y lograr la inserción económica y social de la población de los 9 departamentos más afectados por el conflicto. FONAPAZ ha financiado la gran mayoría (98%) de sus programas con recursos del Gobierno, con un excelente record de desembolsos (90%). Desde su fundación hasta el final de 1995, los programas realizados ascienden a cerca de US\$55.5 millones de dólares. El 25% de este presupuesto se ejecutó directamente y el 75% restante a través de contratos con 18 entidades de "primer piso" (agencias internacionales, ONGs locales y otras entidades

públicas) 2/. Así se ha evitado la creación de estructuras burocráticas permanentes y se ha mantenido, en promedio, niveles de gasto administrativo del 8% de los recursos totales. Para 1996 el Gobierno le ha asignado recursos presupuestales nacionales por US\$34 millones con un régimen de excepción de auditoría y seguimiento.

- 1.30 Las operaciones que realiza FONAPAZ pueden catalogarse en dos grandes categorías: (i) programas de intervención inmediata asociados a la dinámica del proceso de paz y a las situaciones coyunturales asociadas a los procesos de retorno y reinserción; y (ii) programas de inversión social sujetos a un programa más estable de planificación, evaluación, ejecución y supervisión que compiten en forma abierta con el Fondo de Inversión Social (FIS). Los programas no necesariamente funcionan en forma autónoma y la agenda de los programas de acción inmediata domina la agenda de todo el Fondo. FONAPAZ está trabajando en la consolidación de sus programas de inversión social para que se realicen sin los sobresaltos de los programas de intervención inmediata y con sistemas de auditoría y seguimiento más rigurosos.
- 1.31 El avance en las negociaciones de paz, el record de ejecución de FONAPAZ, la credibilidad de su Director en las comunidades afectadas por el conflicto y la percepción unánime de que la entidad ha logrado mantenerse libre de influencias políticas partidarias han creado una ola de entusiasmo para la expansión de operaciones con recursos externos. Sin embargo, la flexibilidad de FONAPAZ y su ritmo de ejecución están asociado a factores excepcionales, no fácilmente aceptados por organismos de crédito internacionales, por ejemplo: (i) el carácter preponderante de las acciones de emergencia y la ausencia de criterios estables para su asignación; (ii) la fragilidad jurídica de la institución; (iii) la ausencia de sistemas de planificación preestablecidos que limiten las intervenciones inmediatas por decisión de la alta administración de FONAPAZ; (iv) la ausencia de una Junta Directiva operante; (v) la falta de un sistema estructurado de auditoría y seguimiento; y (vi) la estrecha vinculación del programa a la compra y distribución de tierras.
- 1.32 Por esas mismas razones la utilización de FONAPAZ como ejecutor del Programa requeriría de un proceso de fortalecimiento institucional profundo. Sin embargo, esa alternativa tampoco es recomendable, al menos con el exclusivo propósito de realizar el Programa que se propone. Hay dos razones fundamentales: (i) la experiencia de FIS señala que ese proceso puede requerir 2 años, compás de espera demasiado largo para un programa de urgencia para la transición; y (ii) el Gobierno valora la agilidad que tiene FONAPAZ y lo

2/ Entre ellas se destacan: la Organización Internacional para las Migraciones, (OIM) (45% de las operaciones); el Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva, (FORELAP) (33%); el Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez (UNICEF) (5%); y el Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados para Centro América (PRODERE) administrado por las Naciones Unidas (4.7%).

considera, con su temporalidad, su amplia gama de programas y su flexibilidad de procedimientos, como un instrumento importante para la ejecución de los acuerdos.

3. Otros actores importantes en la tarea de reconstrucción

- 1.33 Como respuesta al progreso en las negociaciones de paz, los organismos de cooperación bilateral de la Unión Europea, Alemania, Noruega y Suecia, entre otros, han comprometido cerca de US\$250 millones en ZONAPAZ, cuya ejecución finalizará en 1997. Dos modelos de intervención han caracterizado estos proyectos. En zonas menos conflictivas, predominan los proyectos de alivio a la pobreza ejecutados por instituciones gubernamentales. En las áreas de la Franja Transversal del Norte, se realizan principalmente proyectos de apoyo humanitario de urgencia, ejecutados en su mayoría por ONGs. Con el avance del proceso de negociaciones se espera una ampliación de estos programas de apoyo.
- 1.34 El PRODERE, un programa de cinco años iniciado en 1989 para apoyar la reintegración económica y social de la población civil afectada por los enfrentamientos internos en Centroamérica, fue financiado por el Gobierno Italiano y ejecutado por PNUD/UNOPS. Las áreas de acción en Guatemala fueron 4 municipios del departamento de El Quiché y Mixco, un barrio de la Ciudad de Guatemala. PRODERE gastó más de US\$35 millones en educación, salud, infraestructura física y desarrollo económico, y actividades de protección de los derechos humanos. En sus últimos años, estimulado por la experiencia y la reducción paulatina de recursos financieros, PRODERE promovió formas dinámicas y flexibles de colaboración comunitaria para la identificación de prioridades, la planificación de soluciones y la ejecución de proyectos con recursos externos al mismo PRODERE (FIS, FONAPAZ, Fondo Indígena, etc.).

E. Lecciones aprendidas

1. El caso específico de las guerras civiles 8/

- 1.35 El Banco no tiene experiencia en el diseño y ejecución de programas de recuperación económica y social postconflicto. Pero existen lecciones importantes de las iniciativas de reconstrucción en países de Centroamérica, Asia y Africa que resurgen después de una guerra civil.
- 1.36 **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

8/ Azam, Jean-Paul, et. al. (1994) Some economic consequences of the transition from civil war to peace, World Bank.
Weiss-Fagen, P. (1995) Research and Sources on war-torn societies: A bibliography essay, UNRISD

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.

- 1.37 **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
- 1.38 **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 resultados) debe ser accesible y transparente. Para no erosionar la confianza, el Programa debe estar en condición de responder oportunamente a los compromisos adquiridos.
- 1.39 **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.
- 1.40 **El rol de la mujer:** Las mujeres cumplen un papel fundamental en mantener formas de cohesión y solidaridad social y deben de incorporarse activamente a los programas de reconstrucción.

2. La experiencia Guatemalteca

- 1.41 En Guatemala hay dos experiencias relevantes para el diseño del Programa: el FIS-Guatemala y PRODERE ^{9/}. El trabajo de FIS en las zonas de conflicto aporta cinco lecciones importantes: (i) el FIS tiene dificultad de trabajar directamente con las comunidades cuando su capacidad local es muy débil, en esos casos se ha apoyado en ONG's y otras instituciones locales para la identificación y desarrollo de proyectos; (ii) dado que la unidad de trabajo es la comunidad individual, se pierden oportunidades valiosas de cooperación intercomunitaria; (iii) debido a que el FIS cuenta con un sistema de promoción de un menú de proyectos tipificado, en ausencia de mecanismos de planificación, se genera con frecuencia una "demanda inducida" por los proyectos FIS; (iv) debido a su mandato, las intervenciones FIS no pueden ser intensivas y/o

^{9/} A pesar de tratarse de operaciones de auxilio inmediato, hay lecciones valiosas en la experiencia de los programas de ayuda bilateral que se han presentado en la descripción de la situación vigente en las zonas afectadas por el conflicto.

repetirse continuamente en una misma comunidad, con lo cual se pierden oportunidades de capitalizar los procesos de aprendizaje en la preparación y ejecución de proyectos; y (v) el FIS trabaja con Empresas del Fondo de Inversión Social (EFIS), las cuales no requieren ser representativas de toda la comunidad, ni se mantienen después de realizadas las obras con lo cual se pierde una oportunidad de fortalecer el desarrollo de organizaciones locales 10/.

- 1.42 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 creación de capacidades locales mediante la planeación participativa; (vi) propiciar programas de difusión y apoyo a los derechos humanos para favorecer el restablecimiento de la confianza colectiva; (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; (ix) la existencia de un valioso capital humano local para actuar como promotores de los procesos de inversión y (x) la importancia de trabajar articuladamente y no en competencia con las organizaciones locales públicas y privadas (uno de los errores de PRODERE en sus primeros años). 11/
- 1.43 Dos lecciones adicionales merecen destacarse. En primer término el éxito del Programa depende del respeto al proceso de gestión de las comunidades locales y del apoyo continuo a ese proceso. Por otra parte, el proceso de planeación participativa y la generación de capacidades locales para la gestión del ciclo de proyectos requiere inversiones superiores a las que se asignan en otros programas de participación comunitaria. 12/

10/ Entrevistas de Campo en Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz, Baja Verapaz y Sololá. Evaluación BID-BM-Ruta Social para la preparación del proyecto FIS(GU-0071)

11/ Fundación Arias et al. (1995) Informe de la Evaluación Externa de PRODERE, y entrevistas de Campo en Huehuetenango y El Quiché.

12/ Como referencia, en el FIS de Guatemala se asignó, como mínimo, 5% del Programa a fortalecer la participación comunitaria. Para el Programa de Mejoramiento de Barrios (AR-0163) se asignó 11.8% y PRODERE gasto cerca del 25% de su presupuesto.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

A. Objetivos

- 2.1 El objetivo del proyecto es la recapitalización física, humana y social de las áreas afectadas más severamente por el conflicto armado.
- 2.2 Para lograr estos objetivos, se introducen al Programa tres elementos muy novedosos:
 - (i) La delegación efectiva a los beneficiarios a nivel local del poder de decisión sobre la selección, ejecución y financiamiento de inversiones;
 - (ii) El proceso de capacitación en el ejercicio efectivo de gestión de proyectos;
 - (iii) La incorporación del proceso de planificación participativa para fomentar una cultura de trabajo conjunto en un entorno de paz.

B. Descripción del Programa

- 2.3 El Programa delega en las comunidades la preidentificación, selección, planeación y ejecución de los proyectos considerados como prioritarios a nivel local. Para lograrlo el Programa se basa:
 - (i) en un arreglo institucional participativo, eficiente y transparente para la asignación de recursos del Gobierno a las comunidades;
 - (ii) en la conformación de un equipo técnico que apoya a las comunidades (resolviendo los problemas de falta de experiencia de los actores locales) para que identifiquen consensualmente sus propias prioridades, definan las inversiones correspondientes y las ejecuten; y
 - (iii) 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.

1. Arreglo Institucional

- 2.4 La dirección del Programa será participativa, imparcial, representativa y transparente y contará con un soporte técnico e institucional temporal que evita crear instituciones de carácter permanente.
- 2.5 Se ha previsto la conformación de un fideicomiso para la administración del Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz (DECOPAZ), cuya dirección será delegada a una Junta Directiva nombrada exclusivamente para tal efecto. La Junta Directiva estará compuesta de 5 a 7 miembros que sean representativos del Gobierno, 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 representantes civiles del mismo proceso). El Ministerio de Finanzas presidirá la Junta y convocará a las reuniones correspondientes. Los miembros de

la Junta Directiva (y sus suplentes) serán nombrados por el Presidente de la República y no podrán delegar sus funciones.

- 2.6 La Junta Directiva, que decidirá sobre la base de mayoría calificada, velará por la aplicación de los principios del Programa, aprobará los presupuestos globales, supervisará la evolución del Programa y manejará las relaciones con el Banco. La Junta tendrá un carácter ejecutivo y se reunirá mensualmente para realizar sus tareas. La Junta invitará a asesores o participantes externos, incluyendo a un representante del equipo del BID, cuando lo estime conveniente para la eficiente realización de sus tareas.
- 2.7 El soporte operativo de la Junta Directiva será una Secretaría Ejecutiva, que será responsable de ejecutar las decisiones de la Junta. La Secretaría Ejecutiva contará con los servicios de apoyo de una unidad técnica. Para capitalizar la experiencia de FONAPAZ en favor del Programa, la Secretaría Ejecutiva de la Junta Directiva estará a cargo del Director de FONAPAZ, ex-oficio.
- 2.8 La Unidad Técnica (UT) estará descentralizada y contará con la independencia operacional necesaria para realizar sus labores en forma eficiente y en contacto directo con los beneficiarios. A nivel local, la UT será responsable de revisar la calidad técnica de los proyectos y realizar el seguimiento financiero del Programa. El Director de la UT cumplirá las labores de enlace entre las unidades descentralizadas y la Secretaría Ejecutiva.

2. Asistencia técnica a las comunidades

- 2.9 La Junta contratará las entidades que proveerán los servicios de capacitación y servicios de asistencia técnica a las comunidades. Dado que estas entidades estarán trabajando en el terreno con las comunidades, se han llamado entidades de primer piso (EPP). Las EPP deberán realizar actividades que propicien el trabajo conjunto de las comunidades, y acompañan, asesoran y capacitan a las comunidades en la gestión de todo el ciclo de proyectos. Las EPP velarán por la transparencia del proceso y la calidad técnica de los proyectos financiados. Adicionalmente, las EPP deberán prestar asistencia técnica a las comunidades para que accedan a otros fondos, programas e instituciones para la financiación de los proyectos locales prioritarios. Las EPP servirán de enlace con la UT que les monitoreará.
- 2.10 Las EPP estarán presentes durante los tres años de trabajo en cada municipio y realizarán las acciones de capacitación que:
(i) garanticen una participación amplia e informada (intensiva en el primer año); (ii) permitan la formulación y ejecución de proyectos a nivel local (intensiva en el segundo año); y (iii) permitan la vinculación de los actores locales con instituciones y programas de desarrollo (intensiva en el tercer año).

- 2.11 Partiendo de un trabajo preparatorio de campo, se delegará a los beneficiarios el poder de decisión sobre la selección, ejecución y financiamiento de inversiones específicas, con la coordinación y apoyo de las EPP. Los beneficiarios recibirán, en el curso del Programa, asistencia técnica y capacitación por parte de las EPP. Además de la interventoría técnica de los proyectos, los beneficiarios constituirán comités de auditoría para hacer un seguimiento directo de los proveedores de bienes y servicios.
- 2.12 El manejo de recursos se realizarán en tres ejercicios presupuestales sucesivos. En cada uno, y en un contexto de planificación participativa, se realizarán 3 etapas: (i) planificación preliminar, para la aprobación de presupuesto preliminar para cada ciclo por parte de la Junta Directiva; (ii) selección, formulación, contratación de proveedores y ejecución de proyectos y/o provisión de paquetes de servicios; y (iii) evaluación de logros.

3. Principios metodológicos de la participación comunitaria

- 2.13 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 hagan posible la participación; y (ii) la introducción de incentivos económicos derivados de dicha participación. La disponibilidad de recursos para financiar obras prioritarias cumple un triple propósito: (1) crea los incentivos adecuados para la vinculación de la comunidad en la búsqueda de soluciones participativas; (2) da credibilidad y contenido al proceso de consenso y participación; y (3) contribuye a la reconstrucción de los servicios sociales y a la promoción del sector privado local. Por su propia naturaleza, el Programa trabajará con todas las comunidades pero agrupadas en microregiones. Por ejemplo, en un caso típico, un municipio tendrá 6 microregiones, y cada microregión incluirá a 8 comunidades.
- 2.14 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 deben realizar dos labores fundamentales e íntimamente relacionadas: (1) fortalecer la organización social que permite la búsqueda organizada de soluciones; y (2) apoyar a los actores locales en la identificación, formulación, preparación, ejecución, supervisión y requerimiento de proyectos o paquetes de servicios prioritarios, financiados con recursos del Programa y de otras fuentes disponibles para su financiamiento.
- 2.15 Es conveniente aclarar que la financiación de paquetes de servicios representa una de las innovaciones del Programa. Con mucha frecuencia los programas de inversión social financian obras (escuelas, centros de salud, salones comunales) que no siempre son suficientes para la solución efectiva de los problemas (educación,

salud y desarrollo cultural). La financiación de paquetes de servicios (educación para una cohorte de alumnos, programas de erradicación de malaria, programas de nutrición materno infantil, difusión cultural etc.), permite la solución efectiva y pronta de problemas de la comunidad y, simultáneamente, permite evaluar, con resultados concretos, el éxito del Programa.

- 2.16 Partiendo de un trabajo preparatorio de campo y de un análisis de necesidades locales en cada microregión, el proceso de planificación participativa se realiza por ciclos de nueve meses cada uno, que incluyen: planificación preliminar, formulación y ejecución de proyectos, y evaluación de logros. Se financiarán tres ciclos completos.

Trabajo preparatorio de campo.

- 2.17 En esta etapa las EPP se acercan a las comunidades para compartir información, identificar los actores locales, propiciar ejercicios de identificación de necesidades, fortalecer (capacitando) la capacidad de planificación a nivel comunitario y establecer el Programa de trabajo a nivel microregional. Adicionalmente se informa, (y se recopila información) de las autoridades municipales y departamentales, se define un programa de trabajo para fortalecer las instancias de planificación municipal y se crean los espacios de trabajo para definir, con las comunidades, y con las autoridades municipales las agrupaciones microregionales. La EPP realiza un análisis detallado de la información de los actores sociales y el entorno socioeconómico del área y propicia encuentros para favorecer el diálogo y el consenso en el contexto de la planificación participativa. Como parte de la información local relevante, se deberá preidentificar proveedores de bienes y servicios
- 2.18 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 representativas de la microregión -ERM- y donde están necesariamente representadas las comunidades, las autoridades municipales y otros actores locales), se realizan foros amplios para la difusión de los acuerdos de paz, de los derechos y deberes ciudadanos, de los derechos humanos y de las posibilidades de desarrollo en un contexto de paz, se crean encuentros para difundir la importancia de los aspectos de medio ambiente, diversidad y genero en el contexto del proceso de desarrollo y, se promueven las ventajas y posibilidades de trabajo conjunto en la búsqueda de soluciones locales.

Análisis de necesidades a nivel microregional.

- 2.19 Sobre la base del trabajo preparatorio de campo, la EPP promoverá la realización de los ejercicios de planificación participativa para que las comunidades (agrupadas en microregiones) establezcan objetivos comunes, definan prioridades, se informen sobre los normas técnicas de carácter sectorial, tomen decisiones sobre la asignación prioritaria de recursos e identifiquen las fuentes de financiamiento disponibles, dentro y fuera del Programa.
- 2.20 La EPP también promoverá 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 recolectará y difundirá la información relevante sobre las políticas y planes nacionales, normas técnicas de los ministerios de línea de los sectores que sean, potencialmente, considerados como prioritarios por la comunidad
- 2.21 Este proceso se acompaña 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.

Primera Etapa del ciclo: Planificación preliminar

- 2.22 Las comunidades, agrupadas en microregiones de 6 a 8 comunidades, identificarán consensualmente las áreas de inversión prioritarias necesarias para cada microregión. Como resultado de los ejercicios de planificación participativa, y con base en un presupuesto referencial, los actores locales prepararán un plan microregional de inversiones (con los perfiles de proyecto y el presupuesto correspondiente) para ser financiado con recursos del Programa. Ese presupuesto será sometido a la Junta Directiva para su consideración y aprobación.
- 2.23 El plan podrá incluir proyectos o/y paquetes de servicios y podrán incluir más de una microregión cuando así lo hayan convenido las microregiones involucradas. La EPP apoyará a las microregiones en la formulación de los perfiles y los presupuestos correspondientes y apoyará la legalización de las entidades representativas de las microregiones (ERM) para puedan operar como personas jurídicas susceptibles de formalizar relaciones contractuales.
- 2.24 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.

- 2.25 La EPP también realizará programas de capacitación; animará los encuentros de planificación a diversos niveles territoriales y realizará acciones conducentes a la incorporación de la metodología de planificación con participación comunitaria en las instancias de desarrollo local.
- 2.26 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 deberá desarrollar los mecanismos que promuevan el desarrollo de esos canales.

Segunda Etapa: Formulación y ejecución de proyectos

- 2.27 Los ejercicios de consulta participativa generalmente se suspenden una vez identificadas las inversiones prioritarias. Sin embargo, el Programa involucrará 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) dotará a las comunidades con los recursos necesarios para que en forma autónoma, con el apoyo de la EPP, formule los proyectos, diseñe los paquetes de servicios, supervise los contratistas y pueda comprar los bienes y contratar los servicios que permitan su ejecución efectiva.
- 2.28 La aprobación del presupuesto se convierte en la autorización de gasto para que los proyectos específicos sean aprobados a nivel local. Los actores locales agrupados en microregiones con personería jurídica (ERM) tendrán acceso a una cuenta en un banco privado local para financiar las labores asociadas a la preinversión, ejecución y supervisión de los proyectos específicos. Para garantizar que los proyectos o paquetes de servicios se ajusten a normas técnicas y financieras preestablecidas, el acceso a la cuenta de gasto requerirá, además de la firma del representante autorizado de la ERM, la firma de la EPP (para proyectos con costo inferior a US\$20,000) o de la UT (para proyectos con costo superior a US\$20,001). 13/
- 2.29 La EPP actuará como "ejecutor sombra" que acompaña y apoya las comunidades en todo el ciclo de proyectos, tanto del Programa como de proyectos presentados a otras agencias. La EPP asesorará a las microregiones para garantizar la solidez técnica y financiera de los proyectos o paquetes de servicios, 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 agilizar el proceso de ejecución de inversiones, se establecerán guías y formatos básicos

13/

Los límites autorizados para la firma de la EPP y UT pueden ser modificados por la Junta Directiva, dentro de los parámetros previstos en el Capítulo III.

para facilitar la evaluación técnica y financiera de los proyectos o paquetes de servicios 14/.

- 2.30 Como parte del ejercicio participativo, las ERM conformarán comités de auditoría local para incorporar la auditoría social en forma sistemática. Igualmente, ayudará a las microregiones a mantener la documentación técnica y contable correspondiente al proceso de ejecución obras y contratación de servicios y a las recuperaciones asociadas al programa de apoyo al sector productivo.
- 2.31 Además de la financiación de proyectos y paquetes de servicios de beneficio colectivo, en el Programa se prevé 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, la comunidad recibirá una transferencia neta de recursos del Programa para el apoyo a actividades productivas pero bajo la condición general que los fondos serán administrados, bajo la forma de un fideicomiso, por un intermediario financiero privado formal con presencia local. Los recursos serán asignados en forma de crédito a organizaciones locales que presenten proyectos rentables (de acuerdo al dictamen técnico de la entidad financiera) y el financiamiento se acompañará con recursos no reembolsables para realizar acciones de capacitación asociadas al proyecto financiado. Con el apoyo de la EPP, se difundirá el componente y se realizarán hasta tres convocatorias anuales para recibir solicitudes para el uso de los recursos. La entidad financiera realizará las gestiones de seguimiento y recuperación de cartera, pero la comunidad conocerá el destino de los fondos y realizará labores de auditoría social para recuperar el capital que le es propio. El capital recuperado revertirá a la comunidad.
- 2.32 El proceso de formulación y ejecución de proyectos se acompaña con acciones de fortalecimiento (capacitación y asistencia técnica) de las organizaciones locales que promueven o realizan acciones de desarrollo participativo y que serán, en último término, las instancias locales que permanecerán en la región una vez terminado el proyecto. Igualmente, se realizarán 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.
- 2.33 El Programa no puede, ni debe, resolver todas las necesidades de inversión locales. El Programa debe 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 a otras fuentes de financiación para la realización de las

14/ Las guías y formatos básicos incorporarán valiosos aportes de otros fondos nacionales (FIS) e internacionales (FIS-Salvador y Plan de Rehabilitación Nacional, Colombia), con lo cual se agilizará la iniciación de la ejecución.

inversiones prioritarias que no han sido financiadas directamente con recursos del Programa. Esta asistencia, que realizará la EPP, permitirá el acceso de las comunidades a los recursos de apoyo ofrecidos por entidades como el FIS, FONAPAZ, los Ministerios de Salud y Educación, las agencias encargadas de la construcción y mantenimiento de obras públicas, las entidades financieras, los gremios de productores, etc.

Tercera Etapa del ciclo: Evaluación de logros

- 2.34 El ejercicio de evaluación de logros es el punto final de un ciclo presupuestal y el punto de partida para el siguiente. La EPP deberá apoyar a las microregiones en la evaluación de resultados y garantizar que esos resultados se incorporen en los nuevos ejercicios de planificación.
- 2.35 La difusión de resultados al interior de la microregión, que se realizará con el apoyo de la EPP, cumple un papel primordial para ilustrar las posibilidades de trabajo conjunto y para difundirlas a nivel nacional. Dada la importancia de la comunicación social como herramienta de desarrollo, se financiarán programas de comunicación y difusión del Programa a nivel nacional.

C. Rubros que se financian

- 2.36 Bajo el Programa se financiarán: (i) los costos para cubrir su administración, incluyendo a la Junta Directiva, la Secretaría Ejecutiva y la Unidad Técnica (US\$4.9 millones); (ii) capacitación y apoyo técnico a las comunidades provistas por las EPP (US\$10.6 millones); (iii) la preinversión y ejecución de proyectos de inversiones en capital humano y físico y apoyo al sector productivo (US\$38.8); y (iv) los costos de administración y vigilancia (US\$0.5 millones). Se ha asignado una suma de imprevistos equivalente a US\$0.8 millones.
- 2.37 Para cubrir el espectro más amplio de proyectos elegibles para ser financiados con recursos del Programa, dentro de las inversiones en capital humano, físico y apoyo al sector productivo (US\$38.8 millones), se han previsto tres grandes categorías de inversión:
- (i) **Proyectos y Paquetes de Servicios para la prestación de servicios sociales básicos de educación y salud (US\$19.4 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 la rabia, reparación de centros de salud, programas de agua y saneamiento. etc (50% de los recursos de inversión aprobados a cada microregión).
- (ii) **Programas y Proyectos considerados como prioritarios por la comunidad (US\$9.7 millones)**, que son de libre disponibilidad para

financiar actividades consideradas como prioritarias a nivel local y que pueden incluir, por ejemplo, diversas actividades en el área de prestación de servicios sociales, proyectos productivos, promoción de justicia, desarrollo cultural, salones comunales, áreas recreacionales, etc (25% de los recursos de inversión aprobados a cada microregión).

(iii) **Apoyo a Proyectos Productivos (U\$9.7 millones)**, que cumplan con los requisitos de viabilidad financiera y que sean presentados por organizaciones de productores, cooperativas y otras asociaciones de apoyo al sector productivo local (25% de los recursos de inversión aprobados a cada microregión). Los recursos serán asignados en forma de crédito, de la comunidad a las organizaciones locales, complementado 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.

Criterios de elegibilidad de los proyectos financiables

- 2.38 La Unidad Técnica del Programa revisará los requisitos técnicos de los proyectos para garantizar su factibilidad.
- 2.39 Para los **Proyectos y Paquetes de Servicios Sociales y otros Programas de Libre Definición**, las propuestas deberán: (i) ser definidas como prioritarios en los foros de planificación participativa que se realicen a nivel microregional; (ii) ser soluciones específicas a problemas identificados a nivel local; (iii) incorporar la participación de la comunidad en la ejecución, administración y seguimiento del proyecto; (iv) ser técnica y financieramente factibles; (v) cumplir con las políticas y normas técnicas de carácter nacional, definidas por los ministerios correspondientes; (vi) cumplir con los prerequisites técnicos de obra definidos por la UT; (vii) contar con un plan de mantenimiento y sostenibilidad; (viii) incorporar un programa de coordinación e información con los ministerios de línea correspondientes; (ix) presentar una Ficha Ambiental, de acuerdo al prototipo preparado por la UT, incluyendo las acciones de control o mitigación ambiental correspondientes; y (x) ser presentados por los representantes de la microregión, con un concepto técnico de la EPP y con la revisión y aprobación técnica de la UT.
- 2.40 Para los **Programas de Apoyo a Proyectos Productivos**, los proyectos financiables deberán: (i) ser rentables en condiciones de mercado; (ii) ser presentados por organizaciones (por ejemplo cooperativas, asociaciones, organizaciones no gubernamentales); (iii) ser aceptados por un comité de crédito local (constituido por representantes de la microregión); (iv) ser colocados a una tasa de interés no inferior a la tasa de captación marginal del mercado nacional adicionada en el margen de administración de fondos que cobra la entidad financiera por el manejo de la cartera; y (v) ser

recuperables en un plazo no mayor a un 12 meses (de acuerdo con los records de recuperación del primer ciclo presupuestal se podrán extender los plazos de recuperación en los ciclos sucesivos, pero no podrán exceder 24 meses).

D. Dimensionamiento

- 2.41 Los altos niveles de descapitalización y la baja inversión social en las zonas de conflicto, hace que las necesidades de inversión en dichas zonas sea considerable ^{15/}. De acuerdo a los planes de inversión para cumplimiento de los acuerdos de paz y considerando la capacidad institucional incipiente para realizar este tipo de proyecto, el Gobierno ha asignado al Programa un presupuesto de US\$55.6 millones de dólares, 90% de los cuales serán financiados por el BID. Una vez deducidos los gastos administrativos y los imprevistos del Programa, los recursos dirigidos a las comunidades, incluyendo las modalidades de asistencia técnica y financiación de proyectos, asciende a US\$49.5 millones de dólares.
- 2.42 Para que el ejercicio de capitalización a nivel local sea efectivo se definió una meta de capitalización anual per cápita (por tres años consecutivos) del orden de 30% del ingreso promedio anual per cápita ^{16/}. En las zonas más afectadas por el conflicto, ese ingreso se ha estimado en US\$150 dólares. Con transferencias anuales per cápita de US\$42 (US\$126 en tres años) y disponibilidades de US\$49.5 millones, se espera beneficiar a una población estimada de 390 mil habitantes.
- 2.43 De acuerdo con los resultados obtenidos en las primeras etapas del programa, el Gobierno está considerando su expansión a otros municipios (con recursos nacionales e internacionales complementarios).

E. Focalización

- 2.44 El Programa está dirigido a las zonas más afectadas por el enfrentamiento armado, donde los procesos sociales de la paz son más exigentes (retorno, desplazamiento, etc), donde las necesidades de reconstrucción y articulación social son mayores, donde la destrucción de activos fijos ha sido severa. De acuerdo con los indicadores disponibles (Ver Anexo II), estas zonas se concentran en el norte y el noroeste del país y son particularmente agudos en Alta Verapaz, El Quiché y Huehuetenango.

^{15/} De acuerdo con el Documento GU-0071 (FIS) la deuda social, estimada por el Gobierno a principios de la década, asciende a US\$2 billones. Adjudicando conservadoramente el 25% de esas necesidades a las zonas de conflicto, puede considerarse que las necesidades urgentes de inversión social en dichas zonas asciende a US\$500 millones.

^{16/} La meta de capitalización busca reconciliar el objetivo general de lograr una capitalización efectiva sin desbordar la capacidad de absorción, y apropiación efectiva, por parte de las comunidades

- 2.45 De acuerdo con los indicadores de nivel municipal, e incorporando el principio de no duplicación de esfuerzos, el Programa se concentrará en los 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. La presentación de los municipios preseleccionados (13), y los indicadores correspondientes, se presentan en el anexo II. Dados los problemas de calidad en la información sobre la población rural, particularmente en zonas de conflicto y retorno, se iniciará el trabajo en 13 municipios donde se estima que la población actual (390,000) supera las estadísticas disponibles (280,000). En caso de que la población sea menor a 390,000 se identificarán municipios colindantes para atender a una población meta equivalente.
- 2.46 Bajo el principio de no discriminación, en los municipios seleccionados para la acción del Programa, se trabajará con todas las comunidades pero agrupadas en grupos de 6 a 8 comunidades (microregión). La microregión será la unidad geográfica básica de trabajo. De acuerdo con una estimación preliminar, se espera atender a cerca de 468 a 624 comunidades agrupadas en 78 microregiones.
- 2.47 El Programa se iniciará en los cinco municipios huistas (Jacaltenango, Nentón, Concepción Huista, San Antonio Huista y Santa Ana Huista). Dado que la población de los municipios huistas (17,000) es menor al promedio estimado por municipio tipo (30,000), la EPP asignada a la región deberá cubrir dos municipios adicionales para garantizar el uso eficiente de los servicios de primer piso. En el primer año de ejecución se iniciarán los trabajos en todos los municipios, y tendrán una duración de tres años, por lo cual el Programa en su conjunto se habrá ejecutado en cuatro años.

III. EJECUCIÓN DEL PROGRAMA

A. Modalidad de Ejecución

1. Modalidad Operacional

- 3.1 El Programa financia inversiones de carácter global cuya ejecución se normará por criterios de selección y procedimientos operacionales comprendidos en un Reglamento de Operaciones. Este capítulo incluye un resumen de los grandes lineamientos del eventual Reglamento, el será diseñado con la flexibilidad necesaria para que se introduzcan ajustes, dentro de los parámetros generales, durante la ejecución del Programa.

2. Concepto Central

- 3.2 Cabe hacer notar el carácter bipolar del esquema de ejecución. Por un lado, se delegará a los beneficiarios (con el apoyo de entidades de primer piso-EPP) la selección, ejecución y financiamiento de inversiones específicas. Por otro lado, al nivel gerencial se determinarán los presupuestos globales, se supervisará la calidad de las inversiones y se manejarán las relaciones con el Banco.
- 3.3 De acuerdo con el concepto central del Programa de delegación de las decisiones operacionales a los beneficiarios, se aprobará a éstos un presupuesto con el cual se financiarán proyectos de capacitación y de inversiones en capital humano, físico y productivo. El Reglamento incluirá tanto las pautas técnicas de esas inversiones como una lista de rubros no-elegibles (armas, terrenos, carreteras, cosecha de productos básicos, etc.).

3. Inicio de la Ejecución

- 3.4 La ejecución se iniciará con la constitución del fideicomiso y de la Junta Directiva (incluyendo la Secretaría Ejecutiva y su Unidad Técnica); la formalización del Reglamento de Operaciones; y la contratación de la primera EPP que atenderá al primer grupo de municipios. Estas iniciativas se formalizarán como condiciones previas al primer desembolso del financiamiento.

4. Arranque Anticipado

- 3.5 El Gobierno ha indicado su intención de formalizar los contratos con la EPP para el primer grupo de municipios, antes de la aprobación del financiamiento, y financiarlo con sus propios recursos (los cuales se reembolsarán si se aplicaron procedimientos aceptables al Banco). Si se efectúa ese arranque anticipado, la primera EPP comenzará a trabajar en diciembre del 1996 y terminará en diciembre del 1999. Las siguientes EPP's serán contratados al término de una licitación internacional (junio 1997) y terminarán tres años después.

B. Estructura Institucional

1. La Administración Central

a. La Junta Directiva

- 3.6 A pesar de que actuará a través de su Secretaría Ejecutiva, la Junta tendrá funciones de línea en la administración del fideicomiso. La Junta se reunirá mensualmente para: (i) seleccionar los municipios a participar en el Programa; (ii) supervisar las actividades de la Secretaría Ejecutiva; (iii) aprobar recomendaciones para la selección de entidades de primer piso; (iv) aprobar los presupuestos globales de cada microregión; (v) efectuar un monitoreo constante de la ejecución (para lo cual se prevé la necesidad de efectuar visitas de campo); (vi) velar por la actualización del Reglamento de Operaciones; y (vii) difundir los resultados del programa. ***La formalización del Reglamento de Operaciones será una condición previa para el primer desembolso del financiamiento del Banco. Para efectuar cualquiera modificación del Reglamento de Operaciones, la Junta requerirá el consentimiento previo del Banco. La formalización del fideicomiso y la constitución de la Junta (con el proyecto de reglamento correspondiente) constituirán condiciones previas a la presentación del Programa a consideración del Directorio.***

b. La Secretaría Ejecutiva

- 3.7 La figura institucional responsable de ejecutar las decisiones de la Junta y representarla ante al Prestatario, el Banco y las entidades responsables de la ejecución, será la Secretaría Ejecutiva que responderá al Presidente de la Junta. Dicha Secretaría velará por el cumplimiento de los lineamientos establecidos en el Reglamento de Operaciones y en los contratos de préstamo con el Banco.
- 3.8 La Secretaría estará integrada por un Secretario, dos alternos y personal administrativo. La Secretaría tendrá las responsabilidades de: (i) solicitar los desembolsos del Banco y efectuar las transferencias correspondientes; (ii) seleccionar y establecer convenios con las instituciones financieras locales que manejarán las cuentas especiales de la microregión; (iii) velar por la aplicación del Reglamento de Operaciones; (iv) servir de enlace con el Banco; y (v) supervisar la Unidad Técnica. ***La formalización del arreglo institucional para que la Secretaría Ejecutiva de la Junta Directiva esté a cargo del Director de FONAPAZ será una condición previa a la presentación del Programa al Directorio del BID. La constitución de la Secretaría Ejecutiva será una condición previa a los desembolsos del financiamiento del BID.***

2. La Administración de la Ejecución

a. La Unidad Técnica

- 3.9 Para la administración de la ejecución del Programa, la Secretaría contará con el apoyo de una Unidad Técnica (UT) cuyo Director participará en todas las sesiones operacionales de la Junta. La UT contará con independencia operacional en las siguientes responsabilidades: (i) 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; (ii) evaluar los aspectos técnicos de los proyectos preparados; (iii) actualizar e interpretar los criterios técnicos de los proyectos; (iv) monitorear la selección y el pago de proveedores de bienes y servicios; (v) firmar los cheques y los contratos necesarios para la financiación de obras cuyos montos sean mayores a U\$ 20,000 dólares; (vi) elaborar y presentar las solicitudes de desembolso e informes a la Secretaría Ejecutiva; y (vii) presentar informes a la Junta sobre la evolución del Programa a nivel local.
- 3.10 La Unidad Técnica tendrá su oficina principal en el área del Programa pero tendrá también una presencia permanente en la Ciudad de Guatemala para manejar las relaciones con la Secretaría, la Junta y el Banco (únicamente para los desembolsos). La UT será conformada por dos secciones: administración financiera y seguimiento técnico. *Se acordó con el Gobierno la selección del Director de la UT antes de la presentación de la operación al Directorio. La formación de la UT será una condición previa al primer desembolso del financiamiento del Banco.*
- 3.11 *Antes de la presentación de la operación al Directorio, el Gobierno presentará 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 habrá preparado el anuncio en la prensa nacional de las posiciones de Gerente Técnico y Gerente Financiero. Se considerará que la UT ha sido constituida una vez que: (i) hayan sido contratados y empezado a trabajar, por lo menos, el Director, el gerente de administración financiera y el gerente técnico; y (ii) su oficina principal haya sido establecida en el área del influencia del Programa con el equipo y personal de apoyo correspondiente.*

3. Las Actividades de Primer Piso

a. Responsabilidades de las EPP's

- 3.12 Para la supervisión directa y asistencia técnica directa de la ejecución a nivel local se contratarán los servicios de Entidades de Primer Piso (EPP). Se celebrarán contratos de servicios profesionales entre la Secretaría Ejecutiva (en representación de la Junta) y las EPP's las cuales tendrán la responsabilidad de

aplicar los lineamientos establecidos en el Reglamento de Operaciones y seguir los lineamientos metodológicos establecidos en sus términos de referencia. Los contratos a celebrarse con las EPP's relacionarán los pagos recibidos con sus costos reales, más un margen de administración (overhead).

- 3.13 Las responsabilidades básicas de las EPP's incluyen: (i) levantar la información básica que se presenta en la ficha municipal; (ii) efectuar el proceso de organización y capacitación de las comunidades incluyendo apoyo a la creación de las entidades legales que representan las microregiones; (iii) acompañar y apoyar la selección de proyectos y seleccionar proveedores; (iv) firmar contratos conjuntamente con las ERM cuyo valor sea inferior a US\$20,000; (v) acompañar la elaboración y ejecución de los proyectos; (vi) autorizar y efectuar, en conjunto con las entidades que representan las microregiones, el desembolso de recursos para proyectos cuyo monto sea inferior a US\$20,000; y (vii) 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.

b. El Ciclo Presupuestario

- 3.14 Una vez que las EPP's hayan recolectado la información básica sobre el municipio; se hayan organizado las comunidades en agrupaciones a nivel de microregión; se hayan constituido legalmente las entidades representativas de las microregiones (ERM); las prioridades comunitarias queden establecidas para cada ciclo; y se hayan elaborado perfiles de los proyectos correspondientes, se presentará a la Junta ese paquete para la aprobación del presupuesto global para el ciclo correspondiente y para que incorpore en sus proyecciones los gastos correspondientes a cada microregión. La Junta tendrá un plazo de hasta 45 días después de haber recibido el paquete para establecer el presupuesto total de la microregión para cada ciclo y solicitar al Banco el desembolso para cubrir las proyecciones de gasto.
- 3.15 Después de aprobados el presupuesto y la proyección de gastos, las microregiones tendrán la autoridad de aprobar todos los proyectos. Para la confirmación de la calidad técnica se fijará un límite autónomo del equivalente de US\$20.000 hasta el cual las microregiones podrán evaluar proyectos y conceder créditos sin consultar formalmente con la UT, pero con el aval técnico de la EPP (entidad con la cual los representantes de la ERM firmarán los cheques de proyectos comprendidos hasta ese monto). La UT solo efectuará el análisis, dará el visto bueno de la viabilidad técnica y cofirmará los cheques correspondientes para los proyectos con valores entre US\$20.001 y US\$250.000. Para proyectos mayores, la Secretaría deberá ratificar el visto bueno técnico de la UT a quien autorizará para firmar los cheques correspondientes. No se financiarán proyectos con valores mayores de US\$500.000. Estos límites también se aplican a la dotación de créditos bajo el componente productivo. Los límites de delegación a las EPP y la UT

podrán ser revisados por la Junta dentro de los parámetros generales acordados con el Banco.

c. El Componente Productivo

- 3.16 Con base en el presupuesto aprobado, la microregión recibirá recursos asignados al apoyo del sector productivo. Esta transferencia constituye a la microregión en dueña de los fondos, pero la administración será delegada a una entidad financiera local contratada para tal efecto. Con el apoyo de la EPP, la ERM publicará cada cuatro meses anuncios invitando la presentación de solicitudes de crédito (que podrán incluir un componente no reembolsable de capacitación siempre y cuando no supere al equivalente al valor del préstamo) para entidades asociativas privadas activas en el municipio (asociaciones, cooperativas de crédito, cooperativas de productores, etc). Se dará un período de 45 días a partir de la primera publicación para la preparación de solicitudes y su presentación a la entidad financiera local designada para analizar las solicitudes. Dicha entidad tendrá 30 días para identificar las que son financieramente viables, y mandar su dictamen al Comité de Crédito designado por la ERM, ese Comité tendrá un período de cinco días hábiles para aprobar o rechazar, exclusivamente, las operaciones de crédito a las propuestas estimadas financieramente viables. Con posterioridad a la aprobación de su propuesta las entidades solicitantes tendrán hasta 30 días para formalizar los contratos correspondientes con la institución financiera local quien actuará como administrador de la cartera en nombre de la microregión. Todos los desembolsos tendrán que efectuarse de acuerdo con el cronograma aprobado y dentro del plazo de desembolso del financiamiento del BID.
- 3.17 La administración de la cartera será de responsabilidad plena de la entidad financiera, pero informará periódicamente a la ERM y a la UT sobre la evaluación de la misma y la ERM procederá a difundirla a la microregión. Las recuperaciones de fondos serán de plena propiedad y libre administración de la microregión, que podrá asignarlos a la financiación de proyectos de beneficio social o a la financiación de nuevos proyectos productivos bajo la modalidad de crédito que estime conveniente.

d. Duración de la Intervención

- 3.18 Las EPP's permanecerán en cada municipio por un período de tres años. El trabajo preparatorio de campo durará entre uno a tres trimestres dependiendo del grado de organización comunitaria preliminar de los beneficiarios. Se estima que este proceso podrá tomar un mínimo de tres meses para las microregiones más organizadas. Una vez finalizado el trabajo preparatorio de campo, se llevarán a cabo, por lo menos, tres ciclos presupuestarios (cada uno de nueve meses) durante los cuales se financiarán 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 permanecerán 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 publicas y privadas.

e. Características de las EPP's

- 3.19 Las EPP, entidades nacionales e internacionales, deben tener amplia experiencia en programas de planificación participativa en el país y contar (internamente o por subcontratación) con el apoyo técnico necesario para coordinar, capacitar y ejecutar el manejo del ciclo de proyectos. Las características del trabajo requieren que la entidad constituya un equipo multidisciplinario para la realización de sus tareas. La metodología participativa requiere que el personal de base sea fundamentalmente de carácter local. Como parte del equipo es indispensable contar con un grupo de promotores locales de los procesos de planificación (tanto hombres como mujeres). La inclusión de personal local es clave para el logro de los objetivos del Programa por tres motivos: (i) conocen la realidad local y sus características lingüísticas y culturales; (ii) el programa construye sobre las capacidades locales y no las desplaza; y (iii) se cumple con el objetivo de desarrollar y promocionar la capacidad de gestión y manejo de proyectos a nivel local.
- 3.20 Las EPP deberán, entre otras: (i) ser imparciales y tener capacidad de convocatoria; (ii) tener una organización y capacidad institucional suficiente para la realización de las labores de campo y de los informes de seguimiento operacional y financiero que requiere en forma regular el BID; (iii) conocer el área de trabajo; y (iv) demostrar 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, y en el manejo de todo el ciclo de proyectos.

4. Proveedores de Bienes y Servicios

- 3.21 Las EPP's, asesoran a los representantes de las microregiones, en la contratación de proveedores privados para: (i) la provisión de capacitación en asuntos específicos; (ii) la elaboración de proyectos; (iii) la construcción de obras; (iv) los costos de operación y mantenimiento; (v) el suministro de equipo; (vi) la administración de las carteras de crédito; y (vii) la provisión de servicios para el análisis de proyectos productivos y la operación de las cuentas locales del Programa.

5. Responsabilidades de los Beneficiarios

- 3.22 La unidad básica con la cual se trabajará será la microregión la cual se conformará geográficamente por agrupaciones de comunidades a ser determinadas, en consulta con las autoridades municipales y con el apoyo de las EPP's, por las mismas comunidades. Las microregiones tendrán la responsabilidad de: (i) participar en las actividades iniciales de planificación participativa, capacitación

y priorización de proyectos; (ii) la constitución legal de una entidad local (ERM) autorizada para comprometer y utilizar los presupuestos de las microregiones; (iii) participar y colaborar con las EPP's en la fase de preinversión, en la selección, contratación y supervisión de proveedores de bienes y servicios; (iv) autorizar, en conjunto con las EPP o la UT, según fuera el caso, el desembolso de dichos recursos (firma de cheques); (v) conformar equipos de supervisión en la provisión de bienes y servicios; (vi) velar por la operación y mantenimiento de los bienes adquiridos; (vii) preparar, en consulta con las EPP, los informes de avance físico y financiero requeridos para justificar los desembolsos del BID; y (viii) aportar en efectivo (mobilización 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 microregión.

- 3.23 La constitución legal de las ERM's es crítica dado que es una condición para aprobar el presupuesto global de la microregión, sus proyecciones de gastos y ejecutar las iniciativas a nivel local. Su conformación legal requiere que sean registrada en la Municipalidad y sea legalizada a nivel departamental. *La definición de las iniciativas que tomará el gobierno para agilizar el proceso de aprobación a nivel central es una condición previa al primer desembolso .*
- 3.24 Una vez confirmada la viabilidad técnica de los proyectos, las microregiones (con el apoyo de las EPP's) seleccionarán y contratarán los proveedores de bienes y servicios correspondientes. La UT efectuará un monitoreo continuo de esos procesos.

C. Arreglo Financiero

1. Los Desembolsos

- 3.25 Las solicitudes de desembolso para las inversiones a nivel local se basarán en proyecciones de gastos a efectuarse en los próximos cuatro meses. Dichas proyecciones se basarán en los presupuestos y proyecciones elaborados por las microregiones para cada ciclo presupuestal (cada ciclo requiere la aprobación del presupuesto correspondiente). Los presupuestos y proyecciones serán preparadas con el apoyo de las EPP's y revisadas y consolidadas por la UT. Las proyecciones se incluirán en el paquete a ser aprobado por la Junta Directiva.
- 3.26 El Reglamento de Operaciones contendrá una descripción detallada del procedimiento para la justificación de gastos a nivel local, que consistirá en la presentación de una lista de los gastos amparados en comprobantes archivados en las oficinas de la UT. Dichas listas incluirán: el nombre de la entidad o persona que recibió el pago; el monto y la fecha del pago; la clasificación del gasto; la microregión beneficiaria (numero asignado); el EPP y ERM

correspondiente; y el monto asignado a la microregión y el monto de desembolsos acumulados por la microregión a la fecha.

2. Plazos de Desembolso y Compromiso

- 3.27 Dado que el trabajo en todos los municipios se iniciará en los primeros seis meses del Programa, con intervenciones de tres años en cada municipio, el período de desembolso del Programa total ha sido fijado en cuatro años. Esto permitirá da un margen de seis meses para terminar el análisis del impacto y reasignar los bienes que fueron de uso del las instituciones administrativas. ***El plazo de desembolso será de cuatro años y el plazo de compromiso esperado será de tres años y medio.***

3. Flujo de Fondos

- 3.28 Dado que una proporción importante de los recursos del financiamiento se originará de los recursos del Fondo de Operaciones Especiales (FOE) en moneda local existe el riesgo de que el Programa se afecte por razones de control monetario. ***El Prestatario se ha comprometido a efectuar dichas transferencias de acuerdo con los requerimientos del Programa. (Carta de Políticas).***
- 3.29 Con base en proyecciones de gastos elaborados por las microregiones (con el apoyo de las EPP's) la UT elaborará y firmará las solicitudes de desembolso, para la firma de la Secretaría (en representación de la Junta) y para su envío al Banco. Las microregiones tendrán cuentas en la existente red local de bancos comerciales a través de las cuales la Junta desembolsará los recursos aprobados. Las cuentas serán en nombre de la ERM que (conjuntamente con las EPP's o la UT, según fuera el caso) girarán cheques a favor de los proveedores. Las EPP's tendrán la responsabilidad de asistir a las microregiones en mantener los registros contables y presentar oportunamente a la UT las justificaciones (liquidaciones) de los recursos utilizados. ***Como condición previa al primer desembolso deberá estar vigente el mecanismo que permita hacer efectivo el desembolso a las microregiones.***
- 3.30 En consistencia con el concepto central de delegación a los beneficiarios, estos tendrán autonomía en la identificación y aprobación de proyectos; y la selección, contratación y pago de proveedores. La Unidad Técnica monitoreará pero no controlará estos procedimientos y realizará un control financiero a posteriori. Dado que las EPP's controlarán y participarán en la aplicación cabal de los procedimientos, estarán 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\$20.000; rubros de la lista negativa; o incapacidad de presentar comprobantes) que no podrán formar parte del Programa. El valor de gastos no elegibles se descontará del presupuesto global de la microregión correspondiente.

D. Las Adquisiciones

1. Procedimientos de Licitaciones

- 3.31 Las adquisiciones de bienes, servicios y la contratación de obras de construcción se llevarán acabo conforme a los procedimientos estipulados en el Anexo D del contrato de préstamo. La licitación pública internacional será obligatoria para adquisiciones cuyo valor exceda US\$200,000 para servicios; US\$250,000 para bienes; US\$1,000.000 para obras de construcción. Estos límites se justifican tomando en cuenta la experiencia del Banco en el país. Los únicos procedimientos de licitación que requerirán aprobación previa del Banco serán las licitaciones públicas internacionales, las demás se revisarán en forma ex-post.
- 3.32 Para las licitaciones para servicios por montos inferiores a estos límites procederán de la siguiente manera: (i) contratación directa hasta US\$20,000 para compras en Ciudad de Guatemala y US\$10,000 para compras en el ámbito local (Huehuetenango); (ii) comparación de precios (la cual requerirá la adjudicación a la mejor de por lo menos tres invitaciones) hasta US\$200,000 en Ciudad de Guatemala y US\$150,000 en el ámbito local; y (iii) licitación pública nacional hasta US\$200,000 para el ámbito local.
- 3.33 Para las licitaciones para bienes por montos inferiores a los límites establecidos en el párrafo 3.39, los límites procederán de la siguiente manera: (i) contratación directa hasta US\$20,000 para compras en Ciudad de Guatemala, US\$30,000 para el equipamiento de las EPP y US\$10,000 para compras en el ámbito local (Huehuetenango); (ii) comparación de precios (la cual requerirá la adjudicación a la mejor de por lo menos tres invitaciones) hasta US\$150,000 en Ciudad de Guatemala y en el ámbito local; y (iii) licitación pública nacional hasta US\$250,000 para el ámbito local. Se permitirá la utilización de administración directa por montos inferiores a US\$50,000.
- 3.34 En Ciudad de Guatemala no se contratarán obras. Para las licitaciones para obras en el ámbito local por montos inferiores a los límites establecidos en el párrafo 3.31, los límites procederán de la siguiente manera: (i) contratación directa hasta US\$30,000; (ii) comparación de precios (la cual requerirá la adjudicación a la mejor de por lo menos tres invitaciones) hasta US\$750,000; y (iii) licitación pública nacional hasta US\$1,000,000.
- 3.35 Los procedimientos de adquisición para los cuales se requerirá la aprobación previa del Banco serán: (i) las licitaciones públicas nacionales e internacionales; (ii) la contratación de servicios de consultoría con un valor mayor a US\$20,000 por la Junta Directiva, la Secretaría, y la Unidad Técnica. En todos los casos el informe técnico relativo a la adjudicación (efectuada o propuesta), junto con los documentos de apoyo correspondientes, serán enviados conjuntamente para la información y/o aprobación del Banco.

- 3.36 Dado que la posición de Director de la UT, requiere excelentes credenciales técnicas, experiencia probada en el campo en Guatemala, capacidad de administración y gerencia, se seleccionará sobre la base de una terna de candidatos aprobada por el Banco. ***La selección del Director de la UT será condición necesaria para la presentación del Programa al Directorio.***

2. Servicios de Primer Piso

- 3.37 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 de planificación participativa y la gerencia del ciclo de proyecto, la oferta institucional de este tipo de servicios se mostró muy limitada.
- 3.38 En reconocimiento de esta situación el Equipo de Proyecto, con base en un análisis de la oferta institucional y en consulta con el Gobierno, recomienda que se inicie el Programa por medio de la contratación sin competencia de PNUD/UNOPS para atender los primeros 150.000 beneficiarios (5 municipios de tamaño promedio). De conformidad con los lineamientos sobre la selección de agencias especializadas (GS-603) el Equipo de Proyecto confirmó la ventaja técnica de UNOPS a través de un análisis comparativo de la idoneidad y experiencia de otras agencias en Guatemala.
- 3.39 En este sentido, el Equipo de Proyecto confirmó que: (i) el UNOPS posee la capacidad y experiencia de renombre para la metodología prevista, no encontrado al nivel requerido en otras agencias; (ii) el personal que asignaría el UNOPS poseen la experiencia metodológica, el perfil multidisciplinario y calificaciones singulares no encontradas al nivel requerido en otras agencias; (iii) el UNOPS es capaz de coordinar en forma efectiva, a varios especialistas individuales, y preparar informes consolidados especializados; y (iv) la evaluación promedio de servicios en trabajos realizados en proyectos financiados por el Banco es Bueno o superior (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 trabajará.***
- 3.40 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 o amplían y fortalecen sus cuadros técnicos. Por ejemplo, algunas EPP's que están capacitadas para proveer servicios de trabajo de campo pero no tienen la experiencia adecuada en el manejo del ciclo de proyecto podrían asociarse con otra EPP que tenga dicha experiencia o readecuar su estructura interna para incorporar esa área de trabajo, contratar los servicios del personal técnico correspondiente. ***Consecuentemente,***

para dar un plazo razonable para la formación de esos consorcios o para el fortalecimiento institucional requerido, se fijará un plazo de nueve meses, a partir de la vigencia de los contratos de Préstamo, 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.

- 3.41 Para los servicios de primer piso, referentes al segundo grupo de municipios se efectuará una licitación pública internacional, en la cual se espera que las entidades preidentificadas durante el análisis, entre otras, participen. Para coordinar la adjudicación de los contratos que surgen de la licitación con la meta de firmar los contratos con las EPP's seis meses después de la firma **se requiere que antes de la presentación al Directorio: a) se presenten al Banco el borrador de los documentos de licitación (términos de referencia, borrador de contrato y procedimiento de evaluación) y el proyecto de presupuesto detallado antes de la presentación del Programa al Directorio; y b) el lanzamiento de la publicidad se efectúe antes del primer desembolso.**
- 3.42 Se considera deseable que exista diversificación en la prestación de servicios de la EPP, que estimule la competencia por una mejor prestación de los servicios y que propicie la absorción de nuevas metodologías en las entidades que están trabajando a nivel local en el país. Por ello, no se espera que el UNOPS participará 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 indentificar por lo menos tres entidades con buenas posibilidades de formar consorcios capaces de ejecutar los programas en los demás municipios.

3. Gastos a Nivel Local

- 3.43 Para facilitar el proceso de selección y contratación de los bienes y servicios de consultoría a ser adquiridos por las microregiones, las EPP's elaborarán, como parte del trabajo de campo inicial, registros de personas y entidades activos en el medio local para: la preinversión; la construcción; supervisión; el suministro de materiales y otros bienes; la capacitación; el análisis de proyectos productivos; y el manejo de las cuentas bancarias donde se depositarán los recursos asignados a cada municipio. Los registros serán aprobados por la UT.

4. Evaluación de Ofertas

- 3.44 Con el propósito de agilizar la evaluación de ofertas, se incluirá en la invitación el presupuesto indicativo correspondiente; la UT actualizará la lista de precios (por lo menos) trimestralmente; y el Reglamento de Operaciones incluirá especificaciones tipo para los paquetes de inversión, y contendrá los lineamientos básicos para las evaluaciones. Para facilitar los procesos de contratación

de proveedores el mismo reglamento también incluirá modelos de contratos para cada tipo de adquisición.

5. Propiedad de los Bienes Adquiridos

- 3.45 Los bienes adquiridos con los recursos del Programa pertenecerán a: la Junta Directiva, las entidades, municipalidades y microregiones que los reciben. Se espera que los bienes ubicados en el área del Programa se transfieran a los municipios beneficiarios. ***Los bienes adquiridos con los recursos del Financiamiento y que no sean propiedad de las comunidades, deberán, una vez concluida la ejecución del Programa y de acuerdo con las recomendaciones de la Junta Directiva, reasignarse a otros fines. En el caso de los bienes adquiridos por las EPPs éstos deberán reasignarse exclusivamente a entidades que actúen en los municipios beneficiarios del Proyecto. Noventa días después de finalizar el contrato de cada EPP, la Junta habrá determinado la disposición de los bienes correspondientes. Para los demás bienes, la Junta tendrá que informar al Banco de la disposición de los mismos, por lo menos sesenta días antes de la expiración del plazo de desembolso del financiamiento del BID.*** Con respecto a los bienes adquiridos por las ERM's, esas tendrán 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.
- 3.46 Se podrá transferir 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).

6. Propiedad de los Terrenos

- 3.47 Para efectuar inversiones fijas es condición para obtener el aval técnico de la UT la demostración de que la microregión tiene el adecuado acceso al terreno en que se pretende construir, bajo lineamientos similares a los requeridos en el FIS.

7. Obras por Administración

- 3.48 En caso de obras menores que los municipios y/o las microregiones tienen 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 permitirá la ejecución por administración hasta un 30% del total asignado a cada microregión para inversiones. El Reglamento de Operaciones incluirá precios unitarios indicativos para este tipo de obras que se aplicarán tanto a las obras por administración como a las que se ejecutan las entidades privadas.

8. Sistema de Información sobre las Adquisiciones (PRISM)

- 3.49 Con respecto al Sistema de Información sobre las Adquisiciones, el Equipo de Proyecto recomienda que el Banco otorgue una dispensa para que en estos informes se presente información resumida sobre las adquisiciones efectuadas por las microregiones. Esto se justifica por: (i) el gran número de adquisiciones de muy pequeña envergadura que se prevén; y (ii) la decisión de hacer uso de recursos en moneda local en el paquete de financiamiento del Banco. Por un lado, resultará en una carga de trabajo excesivo para la Representación (además la información se recogerá de todas formas en los informes periódicos y en las solicitudes de desembolso); y por el otro, introduciría 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).

E. Límites Operacionales

- 3.50 Los límites operacionales que se formalizarán en la versión final del Reglamento de Operaciones se resumen a continuación:

Límites	Montos	Nivel de Autoridad
Máximo asignado a una microregión por cada ciclo presupuestario de 8 meses,	US\$30 per cápita	Junta podrá aprobar una variación de hasta 20% del total por ciclo
Límite Máximo de los recursos asignados para un proyecto	US\$500,000	La Junta, con la aprobación del Banco podrá aprobar proyectos mayores que abarcan más de una microregión.
Límite autónomo de las ERM para confirmar viabilidad técnica de un proyecto con aval de la EPP, con la cual firmará los contratos y cheques correspondientes	US\$20,000	La Junta podrá aprobar una variación de hasta 50%
Límite autónomo de las ERM's para confirmar aceptabilidad de un crédito	US\$250,000	
Límite autónomo de la UT para confirmar viabilidad técnica de un proyecto y para firmar los contratos y cheques correspondientes con las ERM	US\$250,000	
Mínimo asignado al componente productivo por microregión 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 microregión 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 microregión por ciclo	25% del total asignado por ciclo presupuestario	Junta podrá aprobar una variación de hasta 5% del total asignado por ciclo

Límites	Montos	Nivel de Autoridad
Desembolso máximo anual en una microregión por ciclo	45% del total asignado para tres años	Junta podrá aprobar una variación de hasta 15% del total asignado
Desembolso mínimo anual en una microregión por ciclo	25% del total asignado para tres años	Junta podrá aprobar una variación de hasta 15% del total asignado
Multa por no cumplir con la utilización mínima anual	10% del total asignado para tres años	Junta podrá aprobar una variación de hasta 15% del total asignado
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
Mínimo para la participación comunitaria (mano de obra)	10%	Junta podrá aprobar una variación de hasta 10% del total asignado

F. Ejecución del Programa

1. Cronograma de Ejecución

3.51 Los desembolsos del primer año comprenderán básicamente: (i) el establecimiento de la Junta, la Secretaría y la Unidad Técnica; (ii) la movilización de las tres EPP's; y (iii) un ciclo 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.

CRONOGRAMA DE INVERSIONES
(Millones de US\$)

Fuentes de Recursos	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Total
BID/FOE	8,91	11,55	11,55	0,99	33,00
BID/OC	0,02	8,10	4,92	3,96	17,00
Aporte Local	0,71	2,47	1,99	0,31	5,56
Total	9,65	22,12	18,47	5,33	55,56
%	17,4	39,8%	33,2	9,6%	100.0%

3.52 Dado que el aporte local se calculará como un porcentaje fijo de los recursos invertidos en el componente de inversiones (13.75%) el pari-passu con respecto a los aportes totales 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.

- 3.53 Para hacer efectivo el 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 ha indicado su intención de utilizar la mayoría de los recursos FOE en los tres primeros años y en montos relativamente homogéneos, y así se refleja en el cronograma presentado.

G. Mantenimiento y Sostenibilidad de las inversiones

- 3.54 En el interés de la sostenibilidad de las inversiones, solo se financiarán proyectos que presentan un plan de operación y mantenimiento viable ^{17/}. La evaluación de los proyectos de inversión física comprenderá un análisis de las medidas propuestas para garantizar la operación y mantenimiento de los bienes adquiridos con los recursos del Programa. Estos costos se podrán financiar con los recursos del Programa durante el período de tres años de vigencia en cada municipio. En caso de que dependan de recursos corrientes de los ministerios de línea correspondientes, se requerirá constancia del compromiso de dichos ministerios para asumir los gastos de operación y mantenimiento.

H. Seguimiento y Supervisión

1. Seguimiento Interno

- 3.55 El seguimiento interno del Programa se efectuará a varios niveles. La Secretaría Ejecutiva supervisará la Unidad Técnica y dependerá de ella para el monitoreo de la actuación de las EPP que, a su vez, efectuarán la supervisión de las ERM y de los proveedores.
- 3.56 Se implantará un sistema integral de información gerencial que vincule en forma estrecha (en todos los niveles del ejecución) las funciones y responsabilidades de los diversas instancias vinculadas al Programa; (i) a los indicadores de desempeño; (ii) los indicadores de impacto; y (iii) la identificación de programas complementarios actuando en la zona. La introducción del sistema de información gerencial es una herramienta clave para evaluar la marcha del Programa y para poder introducir, en forma sustentada, las correcciones correspondientes en forma oportuna. ***Por ello, será condición necesaria para el primer desembolso la selección de las firmas consultoras que apoyará a la Junta Directiva en el diseño y puesta en marcha del sistema de información gerencial.***
- 3.57 El concepto básico es la delegación sustantiva a las EPP de la supervisión directa de las actividades de ejecución llevadas a cabo por las ERM. Dicha supervisión se efectuará a través del

^{17/} La responsabilidad de determinar que se cumple este requisito es de la EPP para proyectos de costos inferior a US\$ 20,000 con revisión a posteriori de la UT, y por la UT para proyectos de costo mayor.

asesoramiento continuo de los procesos de identificación, preparación y ejecución de proyectos de inversión y de crédito.

- 3.58 Para monitorear efectivamente la actuación de las EPP sin diluir la delegación deseada; y para ejecutar eficientemente sus responsabilidades operacionales sin atrasar la ejecución, la UT mantendrá 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 monitoreará la actuación de las EPP a través de un acompañamiento continuo combinado con las siguientes instancias de intervención puntuales: (i) la revisión de los paquetes de proyectos y proyecciones de gastos de las ERM; (ii) evaluación de los aspectos técnicos de los proyectos con valores superiores a US\$20,000; (iii) revisión ex-post de los procesos de adquisiciones y pagos a proveedores para proyectos con valores inferiores a US\$20,000; y (iv) revisión de los documentos que servirán como base de las justificaciones de los desembolsos del Banco.
- 3.59 La UT presentará informes financieros mensuales (consolidados para todas las microregiones) e informes anuales sobre: las adquisiciones, el avance físico, el plan de mantenimiento, 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 caracterizan 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.
- 3.60 Para que sea efectiva el sistema de monitoreo de la ejecución, la Secretaría tendrá 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 demoras resultarán en una interrupción de los mismos. *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 microregión de las justificaciones (liquidaciones). Esta condición se aplicará aún cuando el Prestatario puede reemplazar las justificaciones atrasadas (con otras oriundas de inversiones que se efectuaron anticipadamente).*
- 3.61 Las EPP elaborarán informes trimestrales y anuales mostrando el avance físico y financiero (las pautas de esos informes se detallarán en el Reglamento de Operaciones) de la ejecución a nivel local. En general, los informes deberán relacionar las adquisiciones con los pagos y el avance físico. Además, las EPP's mantendrán archivos de los comprobantes de las transacciones efectuadas en conjunto con las ERM. La Unidad Técnica utilizará estos informes y los resultados de sus propias evaluaciones en los informes que emitirá a la Secretaría.

- 3.62 Al término de la ejecución en cada municipio, la EPP correspondiente presentará como parte de su informe final un informe ex-post. Dicho informe se basará en información recogida al inicio de la intervención en el municipio y al final de cada año de ejecución, comparada con la situación que obtenga al término del período de tres años. Los contratos de servicio respectivos incluirán los lineamientos del informe ex-post que deberá ser presentado por cada agencia y los términos de referencia de las EPP comprenderán instrucciones detalladas para su elaboración. ***La definición de los lineamientos para la evaluación ex-post y los términos de referencia de las EPP son condición previa al primer desembolso de recursos del financiamiento.***

a. Evaluación Ex-Post

- 3.63 Dada la naturaleza innovadora del proyecto, se estima necesaria la realización de evaluación ex-post sobre los resultados y impacto del proyecto. Dentro de un plazo de seis meses después del último desembolso del financiamiento, la Junta deberá presentar a presentar a satisfacción del Banco el informe respectivo. Dentro del Programa se prevén recursos para que la Junta pueda contratar los servicios de un consultor externo para la realización de la evaluación.

b. Seguimiento Por el Banco

- 3.64 La Representación del Banco en Guatemala se encargará de la inspección y supervisión de la ejecución del Programa. ***Para ello, el Banco contratará un consultor que asistirá al especialista sectorial en la realización de sus tareas regulares y realizará un seguimiento continuo del Programa.*** El consultor estará asignado de tiempo completo a supervisar la ejecución del Programa durante los dos primeros años del Programa y colaborará estrechamente con la Secretaría en todas las etapas de la implementación. Se espera que la Junta invitará al consultor, como espectador, en las sesiones de carácter operativo. 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, el consultor efectuará visitas de campo con una frecuencia mínima mensual con una duración promedio no inferior a cinco días.
- 3.65 Dadas las características innovadoras del Programa y el volumen de decisiones que se tomarán a nivel local que son novedosas para el banco, se ha creado un equipo de trabajo, coordinado por la Subgerencia de la Región 2, que incluye técnicos de la Sede y de la Representación para hacer labores de apoyo y acompañamiento del Programa (Ver Anexo VI). Estos niveles de supervisión extraordinarios, para el Banco, tienen un costo superior al promedio y se entienden como de carácter excepcional.
- 3.66 Se realizará una Misión de Avance del Proyecto que coincida con la contratación de las últimas EPP's, que actualizará el cronograma de

ejecución y, sobre la base de la experiencia adquirida en la ejecución del Programa, definirá las modificaciones necesarias al Reglamento de Operaciones o a las cláusulas contractuales, si fuera el caso, para garantizar la eficiente ejecución del Programa.

- 3.67 Al iniciarse el tercer año de ejecución del Programa (medio término), se realizará una revisión integral del Programa para evaluar su desempeño e impacto inicial. En particular, se revisará: (i) el desempeño preliminar de las EPP; (ii) la pertinencia del arreglo institucional y su capacidad de respuesta eficiente; (iii) la percepción de los beneficiarios sobre el Programa y sobre la calidad de la asistencia técnica ofrecida por las EPP; (iv) el perfil de los proyectos financiados y la pertinencia para resolver problemas a nivel local; (v) el desarrollo de los espacios de participación y colaboración de las entidades públicas, privadas y asociaciones civiles a nivel local; y (vi) el impacto preliminar del Programa en la generación de capacidades locales para la planificación y ejecución de proyectos. Como parte de la revisión, si hubiera recursos ociosos se reasignarán, se identificarán potenciales obstáculos para el desarrollo del Programa y se tomarán medidas correctivas y se revisará el cronograma de ejecución.

I. Auditoría

- 3.68 *Los estados financieros del Programa serán presentados anualmente, durante el período de desembolso, dentro de un plazo de 120 días contados a partir del cierre del ejercicio fiscal que terminará el 31 de diciembre, certificados por una firma independiente de contadores públicos, aceptable al Banco.* Los primeros de estos estados financieros deberán corresponder al ejercicio que termina el 31 de diciembre de 1997.

J. Plan de Financiamiento

1. Financiamiento del Banco

- 3.69 Los recursos del financiamiento del BID provendrán de dos fuentes complementarias: Fondo de Operaciones especiales en Moneda Local (US\$33 millones) y Capital Ordinario bajo la modalidad de la facilidad de financiación intermedia (US\$17 millones). El Programa beneficiará principalmente a personas de bajos ingresos, por lo cual el Banco financiará hasta el 90% del costo total. Por su parte, dado del carácter global del componente de inversiones, solo se incluyó la provisión de imprevistos en los rubros de administración y asistencia técnica de los servicios de primer piso (US\$776,000).
- 3.70 De acuerdo con la política FN-507-1, aprobada el 25 de Septiembre de 1996, el Gobierno optó por la financiación en dólares.

2. Aporte Local

- 3.71 La contrapartida local se ha fijado en un mínimo del equivalente de US\$5,6 millones que se aplicará exclusivamente al financiamiento del componente de inversiones y crédito.

3. El Aporte de los Beneficiarios

- 3.72 ***Se podrá reconocer el valor de las contribuciones de los Beneficiarios hasta un valor equivalente al 10% del costo total del Programa.*** Esto se aplica a los aportes en efectivo o en especie (terrenos). Dado que serán elegibles tanto el costo de la mano de obra no calificada como la calificada, se considerará como parte del aporte de los beneficiarios el valor del tiempo que dedican a la planificación; el acompañamiento del ciclo de proyecto; la auditoría de obras; y la elaboración de informes. El Reglamento de Operaciones incluirá valores indicativos del tiempo de cada clase de intervención.

CUADRO DE COSTOS
US\$000.000

Categorías de Gastos	BID/FOE	BID/OC	BID TOTAL	APORTE LOCAL	TOTAL	%
Administración	3,2	1,7	4,9	0,0	4,9	9%
Servicios de Primer Piso	7,0	3,6	10,6	0,0	10,6	19%
Inversiones y Crédito	21,9	11,3	33,2	5,6	38,8	70%
Imprevistos/ Escalamiento	0,5	0,3	0,8	0,0	0,8	1%
Inspección y Vigilancia	0,3	0,2	0,5	0,0	0,5	1%
Total	33,0	17,0	50,0	5,6	55,6	100%
Porcentaje	59%	31%	90%	10.0%	100.0%	

IV. VIABILIDAD, BENEFICIOS Y RIESGOS

A. Viabilidad Institucional

(i) La Estrategia Institucional

4.1 La modalidad institucional ofrece beneficios específicos porque dota al Programa con la agilidad institucional necesaria para una ejecución eficaz y garantiza su disolución cuando termine el Programa (el llamado "exit strategy"). Por otro lado, el reto de crear una infraestructura nueva y temporal trae consigo el riesgo de atrasos en el arranque. Los arreglos excepcionales para lograr una supervisión intensamente pro-activa por parte del Banco mitigará este riesgo.

4.2 La estructura institucional para la ejecución es transitoria pero se realizan acciones sistemáticas para fortalecer las instituciones y asociaciones locales que le dan soporte al proceso de desarrollo.

(ii) La Oferta de Entidades de Primer Piso

4.3 El éxito de este Programa depende en gran medida de la movilización oportuna de Entidades de Primer Piso con las habilidades necesarias para aplicar la metodología particular del DECOPAZ.

4.4 Para hacer frente a la escasez de dichas entidades se recomienda la contratación directa del PNUD/UNOPS mientras que se lanza una licitación pública internacional para los otros contratos de servicios. Si no se presentan propuestas aceptables quedará profundamente afectada la viabilidad institucional del Programa, pero se prevé la presentación de por lo menos tres entidades elegibles. Se espera que entre el análisis y la presentación de ofertas, dará a las firmas tiempo para asociarse con otras entidades con habilidades complementarias, definir subcontrataciones o para fortalecerse internamente.

(iii) La Capacidad de Ejecución de los Beneficiarios

4.5 El Programa se ha diseñado sobre el principio fundamental de que los actores locales conocen sus necesidades. Lo que requieren es apoyo técnico para expresarlos en forma metódica y para conocer las opciones técnicas y financieras de las posibles soluciones. El Programa busca vencer esa limitación mediante la creación de un equipo técnico de apoyo que acompañe y capacite a las comunidades e instituciones locales en la identificación, formulación, ejecución y seguimiento de soluciones a los problemas locales.

4.6 La viabilidad operacional de las intervenciones en las comunidades depende básicamente de la medida en que cada una de las microregiones logra: trabajar en consenso y establecer una capacidad (y una entidad) financiera y ejecutiva. Se prevé que habrá en algunas microregiones con más dificultad para establecer

el consenso e identificar personas capacitadas para gerenciar la ejecución de proyectos. Estas limitaciones se enfatizan aún más cuando se toma en consideración las dimensiones extraordinarias de las transferencias financieras previstas.

- 4.7 El Programa enfrentará esas limitaciones organizacionales y operacionales a través de: a) la presencia constante durante tres años de Entidades de Primer Piso; b) financiamiento de programas de capacitación en los temas identificadas por las comunidades como prioritarias; c) procedimientos presupuestarios que permiten la transferencia oportuna de recursos ociosos a otros destinatarios; y d) la introducción de una modalidad institucional que independiza la ejecución entre las microregiones, que podrán avanzar separadamente.

(iv) **Transparencia y Seguimiento**

- 4.8 Se ha establecido un sistema interno de "checks and balances" y un sistema de información y difusión que promueve la transparencia en todos los niveles.
- 4.9 Se ha definido un sistema de seguimiento del Programa que permitirá introducir ajustes metodológicos y operacionales sobre la base de los resultados parciales obtenidos en el proceso de implementación. Igualmente, se realizará una continua supervisión que excede los niveles promedios de supervisión del Banco.

B. **Viabilidad Técnica**

- 4.10 El Programa se ha diseñado incorporando las lecciones de las experiencias internacionales y nacionales en proceso de recuperación socioeconómica en períodos de postconflicto. En particular, la atención no discriminadora de la población local y la introducción de metodologías de planificación y participación expanden la experiencia positiva de programas realizados en el país. Adicionalmente el diseño se sustenta en un amplio proceso de consultoría a nivel local.
- 4.11 El Programa prevé la utilización de paquetes de servicios y reglas técnicas estándar, así como parámetros de costos y de análisis financiero, para propiciar la agilidad en la preparación, evaluación y supervisión de los proyectos sin sacrificar la calidad de los mismos.
- 4.12 Por otra parte, la distribución de información sobre el proceso de participación, sobre los alcances del Programa y sobre los avances posibles por la acción conjunta son una herramienta valiosa para fortalecer el mismo proceso y asegurar su transparencia. Por ello, en el Programa se prevén foros de difusión del Programa a nivel local, municipal y departamental y nacional y se realizará un programa de comunicación que apoye la realización del Programa.

C. Sostenibilidad

- 4.13 Las oportunidades de contar con recursos específicos destinados al desarrollo de la planificación participativa es de carácter excepcional y su éxito depende de su vinculación con las instancias públicas y privadas de diversos niveles regionales. Por esto, el Programa promueve una autonomía creciente de las comunidades y el desarrollo de instituciones que hagan sostenible y perdurable el proceso de desarrollo a nivel local.
- 4.14 Por ello, se hace un esfuerzo explícito para vincular a la solución de los problemas locales a los programas y políticas de desarrollo municipal y departamental. Adicionalmente, con el propósito de que las inversiones a nivel local sean consistentes con la política del Gobierno, del total de recursos de inversión asignados a cada grupo de beneficiarios el 50% deberá destinarse a financiar soluciones en salud y educación, sectores prioritarios de la política social del Gobierno y consistente con los acuerdos de paz.
- 4.15 Un requisito técnico fundamental de los proyectos es la definición de un programa que garantice su sostenibilidad y mantenimiento. El Programa hace énfasis en el acatamiento de las normas sectoriales nacionales que permitan la incorporación de los proyectos a los presupuestos de los ministerios respectivos y en la coordinación con los Ministerios de línea para su incorporación en los programas regulares del Estado. Bajo el principio de consistencia de las políticas nacionales y locales, el Gobierno ha expresado su compromiso de incorporar estos gastos recurrentes a su presupuesto ordinario. Sin embargo, el Programa no precluye la generación de mecanismos de carácter privado para el mantenimiento de los proyectos, si la comunidad los identifica y se da garantías para su cumplimiento.
- 4.16 El Programa de Apoyo al sector productivo será viable basado en sus propios méritos (recuperación de cartera) y en la capacidad de generar relaciones de clientela más estructurales con los bancos.

D. Viabilidad Ambiental

- 4.17 El CMA, en su reunión del 20 de febrero, clasificó el Programa en la categoría ambiental III. El Sistema de Control de Calidad Ambiental de los proyectos a ser financiados, estará incorporado en todas las etapas del ciclo de proyectos, incluyéndose como elemento fundamental de su viabilidad técnica. Bajo esta óptica, los proyectos que se espera serán financiados son, en si mismos, provechosos para mejorar el medio ambiente. La Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) expresó su conformidad para que se diseñe un sistema de control ambiental específico para el Programa, que podría ser aprobado integralmente y seguirá los lineamientos generales del FIS pero dando mayor flexibilidad para incorporar proyectos no predefinidos.

- 4.18 *La formulación de un acuerdo entre la Junta Directiva y Conama sobre el Sistema de Control de Calidad Ambiental, de acuerdo con los lineamientos técnicos establecidos por el Banco, es condición previa al primer desembolso.* Dicho sistema incluirá la presentación de las guías y manuales necesarios para el seguimiento de proyectos y se habrá realizado un programa de difusión y capacitación en el uso de esos manuales por parte de la Unidad Técnica y de las EPP.
- 4.19 Para velar por la calidad ambiental de los proyectos financiados, se prevé: (i) la incorporación de un especialista ambiental en la unidad técnica del Programa; (ii) la revisión anual de las guías y manuales; (iii) el desarrollo de programas de difusión de los procedimientos a los proveedores; (iv) la financiación, por parte de la UT, de dos visitas anuales del personal técnico de CONAMA para la evaluación del sistema de control ambiental; y (v) la introducción de los temas de protección ambiental como parte integral de los ejercicios de planificación participativa.

E. Participación de la Mujer

- 4.20 Como parte de las lecciones aprendidas, se hace evidente que la mujer juega un papel central en el proceso de conciliación y participación a nivel local. Los ejercicios de planificación propician la participación activa de las mujeres en la identificación de las soluciones a los problemas comunitarios, incluyendo su incorporación en las asociaciones representativas de la microregión. Por ello, como parte del equipo técnico de las EPP, se exige la inclusión de un especialista en temas de género que promueva la participación de la mujer en todas las instancias del proceso de planificación y ejecución participativa. Otra herramienta para promover la participación de la mujer será la conformación de equipos de promotores mixtos, lo cual facilitará la participación activa de las mujeres en los foros locales. La metodología de trabajo, incorpora herramientas específicas para divulgar el tema de género y para propiciar la participación de la mujer.

F. Beneficios

- 4.21 La promoción de una cultura de concertación que contribuya a disminuir la violencia tiene beneficios económicos considerables aunque difícilmente cuantificables. En un estudio reciente ^{18/}, se señala que como en la década de los 80's los costos de la violencia de América Latina pueden estimarse en casi el 1% del PIB. Igualmente se vincula el capital social y el número de muerte violentas, señalando una correlación claramente negativa para el caso colombiano. Hay evidencia que sugiere que las conclusiones pueden ser validas para Guatemala. De acuerdo con los resultados obtenidos en el estudio se señala que "la forma más eficaz,

^{18/} Londoño, JL. "Violencia, Psychis y Capital Social: Notas sobre América Latina y Colombia". Banco Mundial y Universidad de los Andes. 1996

económica y democrática de erradicarla [la violencia] se encuentra en el control social que surge de la gente, de los unos que tienen confianza en los otros. La reconstrucción del tejido social es el mayor reto de política pública que afronta hoy América Latina"

- 4.22 El análisis beneficio-costos de promover los derechos humanos y la apertura de espacios de colaboración y participación es compleja. Sin embargo, se señala en un ensayo reciente 19/ como no hay base empírica que señale una relación negativa y, por el contrario, destaca la importancia económica de los derechos humanos. Esta importancia se basa en: (i) el valor intrínseco de los derechos humanos; (ii) su capacidad de generar incentivos políticos para la búsqueda de soluciones que propicien la seguridad económica de la mayoría; y (iii) por su capacidad de contribuir a la mejor comprensión y formulación de las prioridades económicas.
- 4.23 Por su parte, los procesos de reconstrucción de África, particularmente Etiopía y Uganda, señalan la importancia que tiene para la recuperación económica el restablecimiento del capital social, que sustituye la cultura de desconfianza entre los agentes económicos afectados por el conflicto 20/. La confianza, aun más que la reconstrucción de la infraestructura física, es el factor clave para lograr que la recuperación económica sea liderada por los agentes económicos privados. Por su parte, la ausencia de redes de participación y concertación, tanto para la planificación de soluciones colectivas como para el acceso a los mercados, incrementa considerablemente los costos de transacción de los agentes económicos. Por el contrario, las acciones dirigidas a revertir esa tendencia contribuyen a la eficiencia económica.
- 4.24 Del conflicto se heredan niveles bajos de capital social, humano y físico, con lo cual se genera un círculo vicioso: las transferencias e inversiones a nivel local tienen un impacto limitado con lo cual la acumulación de capital humano y social es extremadamente lenta. La reconstrucción física se convierte en un reto y en una oportunidad de iniciar un proceso virtuoso de inversión social que potencializa la generación de capital humano local y el desarrollo de un capital social básico. El Programa está dirigido a atender las necesidades de cerca de 390,000 habitantes que presentan índices significativos de exclusión social y económica. La provisión de servicios sociales y oportunidades de desarrollo económico local, representa un esfuerzo novedoso para incorporar a estas poblaciones al proceso de desarrollo del país.
- 4.25 La participación de las comunidades en los procesos activos de planificación sugieren que la eficiencia de las inversiones aumenta

19/

Sen, Amartya. "Human Rights and Economic Achievements" June 1995

20/

World Bank. "Some Economic Consequences of the Transition from Civil War to Peace". Dec. 1994

por su pertinencia, pertenencia y sostenibilidad 21/. Hay evidencia adicional de los logros que pueden derivarse de una participación activa y continua de las comunidades en los procesos de selección y ejecución de proyectos 22/.

- 4.26 La relación entre desarrollo económico y aumentos del stock de capital humano han sido subrayadas ampliamente en la literatura reciente, particularmente la resultante de la educación y, más recientemente, del llamado capital-salud 23/. El Programa pone un gran énfasis en la búsqueda de soluciones concretas de impacto rápido que contribuyan a incrementar el capital humano a nivel local, incluyendo los aspectos de educación y salud.

G. Riesgos

1. Riesgos asociados al proceso de paz

- 4.27 El Programa se iniciaría bajo el auspicio de los acuerdos ya firmados pero solo prosperará plenamente en la medida en que la convivencia pacífica se generalice. El Gobierno ha expresado que el Programa será parte integral del Plan de Gobierno para la consolidación y fortalecimiento de la sociedad democrática. La Carta de Política en la cual el Gobierno confirma ese compromiso será parte del contrato de préstamo.
- 4.28 El Programa propicia la articulación y el desarrollo de nuevas relaciones entre la sociedad civil con un nuevo Estado. Se espera que el Estado, con el apoyo de los programas de Modernización del Sector Público, inicie un proceso de transformación para realizar una labor eficiente y equitativa que propicie la incorporación de toda la población en el desarrollo. De lo contrario, el éxito del Programa se traducirá en una frustración adicional para las poblaciones beneficiarias del mismo.

2. Consistencia y coordinación con el programa del FIS (GU-0071)

- 4.29 La naturaleza del proceso de reconstrucción justifica la realización transitoria de un programa específico para las zonas de conflicto que tenga en cuenta los principios y metodologías adecuadas para ese tipo de situaciones. En el Anexo V se hace una presentación de las diferencias de DECOPAZ y del FIS.
- 4.30 Dadas las enormes necesidades de inversión pública y privada en el país, y en particular en las zonas afectadas por el conflicto, la

21/ Así lo refleja el interés creciente de los organismos internacionales en propiciar el proceso participativo en sus proyectos y garantizar la vinculación de la sociedad civil en sus programas. Infortunadamente no hay, todavía, muchos estudios que documenten la relación entre estos beneficios y los costos para hacer efectiva esa participación.

22/ Por ejemplo, el Saemaul Undong en Corea, iniciado en forma experimental en 1971 con la distribución de cemento para la realización de obras definidas como prioritarias y ejecutadas a nivel rural, se expandió en forma exitosa hasta cubrir zonas urbanas en los 80's.

23/ Knowles y Owen. "Health capital and cross-country variation in income per capita in the Mankiw-Romer-Weil model". July 1994.

financiación de este Programa, y el del FIS, no es redundante. Por el contrario, en las áreas de acción conjunta el Programa deberá facilitar la ejecución de programas del FIS y reducirá ineficiencias y duplicaciones del FIS.

3. Riesgos asociados al sistema de ejecución

- 4.31 El sistema de ejecución del proyecto se apoya en una red institucional temporal, ampliada por la contratación de servicios de las EPP. Los beneficios de esta estructura temporal dependen de la calidad de los servicios de apoyo técnico que se contraten. El programa incluye recursos para contratar entidades de primera calidad, se prevé mecanismos de suspensión de contrato por incumplimiento y se realizarán revisiones permanentes sobre la calidad de las intervenciones a nivel local.
- 4.32 Reconociendo la limitada oferta institucional de entidades potenciales que podrían prestar servicios de "primer piso" la convocatoria de ofertas se realizará con amplia información y suficiente antelación para dar tiempo al fortalecimiento de algunas entidades o a la creación de consorcios interinstitucionales competentes.
- 4.33 Por otra parte, el Programa es innovador y se basa en una estructura institucional completamente nueva. Es necesario hacer un esfuerzo especial en la organización del arreglo institucional, el entrenamiento de su personal, la creación de procedimientos novedosos, etc. Por ello, se ha previsto un apoyo excepcional por parte del equipo técnico del Banco en la iniciación y seguimiento del Programa, se ha establecido un sistema de supervisión continua, y se establecerán normas y procedimientos flexibles que permitan su ajuste en el curso de la ejecución del Programa.
- 4.34 Finalmente, es importante anotar que la presencia de las EPP en el ámbito local se constituye en una fuerte presencia institucional que aparece súbitamente. Por eso, se ha previsto seguimiento continuo para garantizar que las EPP se perciben y trabajan con las instituciones locales públicas y privadas sin desplazarlas y sin generar tensiones locales. Adicionalmente, se han limitado los márgenes de autorización técnica de las EPP. Finalmente, los programas de información y difusión cumplirán una labor fundamental en garantizar la mayor transparencia sobre el papel de las EPP a nivel local.

COSTOS Y PLAN DE DESEMBOLSOS

SUPUESTOS BASICOS			
Municipios	13		
Habitantes promedio por municipio	30000		
Microregiones por municipio	6		
Habitantes por microregion	5000		
Total Beneficiarios Directos	390000		
Ingreso Promedio per capita	150		
Asignacion Inversion	%		
Proyectos Sociales	50%		
ApoyoSector Productivo	25%		
Libre Disponibilidad	25%		
Entidades Primer Piso	3		
Unidad Tecnica (municipios colindantes)	1		
Duracion Total del Programa	4		
		Inversion Anual Per capita	\$33
		Facilitacion per capita	\$9
Imprevistos		Indice Capitalizacion Neta	22%
Sobre Asistencia Tecnica y Administracion	5.0%	Indice Capitalizacion Bruta	28%

CUADRO DE COSTOS			
Categoria	BID	A.LOCAL	TOTAL
I Inversion	\$33,204,802	\$5,555,556	\$38,760,358
1.1 Proyectos Sociales	\$16,602,401	\$2,777,778	\$19,380,179
1.2 ApoyoSector Productivo	\$8,301,201	\$1,388,889	\$9,690,089
1.3 Libre Disponibilidad	\$8,301,201	\$1,388,889	\$9,690,089
II Asistencia Tecnica de 1er Piso	\$10,603,810		\$10,603,810
2.1 Facilitacion Desarrollo Comunitario Sostenible	\$7,379,099		\$7,379,099
2.2 Facilitacion: Capacitacion Directa Asociada	\$1,767,320		\$1,767,320
2.3 Equipamiento	\$1,457,391		\$1,457,391
III Administracion	\$4,915,426		\$4,915,426
3.1 Junta Directiva y Secretaria Ejecutiva	\$1,303,232		\$1,303,232
3.2 Unidad Tecnica Nacional	\$3,612,194		\$3,612,194
IV Imprevistos	\$775,962		\$775,962
V Inspeccion y Vigilancia	\$500,000		\$500,000
TOTAL	\$50,000,000	\$5,555,556	\$55,555,556

CUADRO DE COSTOS POR FUENTE (En Millones de dolares)							
	Categoria	BID/FOE	BID/OC	TOTAL BID	LOCAL	TOTAL	%
I	Administracion	3.2	1.7	4.9		4.9	9%
II	Asistencia Tecnica de 1er Piso	7.0	3.6	10.6		10.6	19%
III	Inversiones y Credito	21.9	11.3	33.2	5.6	38.8	70%
IV	Imprevistos	0.5	0.3	0.8		0.8	1%
V	Inspeccion y Vigilancia	0.3	0.2	0.5		0.5	1%
	TOTAL	33.0	17.0	50.0	5.6	55.6	100%
	TOTAL	59%	31%	90%	10%	100%	

COSTOS Y PLAN DE DESEMBOLSOS

ANEXO I
Pagina 2 de 2

ESTRUCTURA DE DESEMBOLSOS

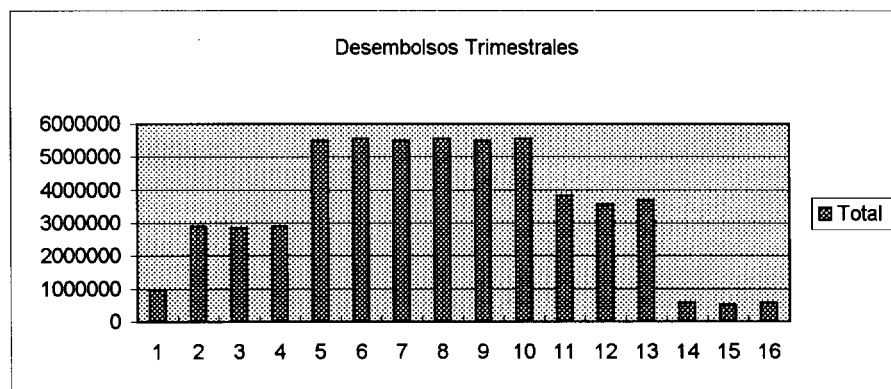
Trimestre	Inv Grp1	Inv Grp2	Inv Grp3	EPP 1	EPP2	EPP3	Administ.	Imprevisto	Inspeccio	Total
1				671575			307214			978789
2	1656426			335787	273932	273932	307214		62500	2909791
3	1656426			335787	273932	273932	307214			2847291
4	1656426			335787	273932	273932	307214		62500	2909791
5	1656426	1325140	1325140	335787	273932	273932	307214			5497571
6	1656426	1325140	1325140	335787	273932	273932	307214		62500	5560071
7	1656426	1325140	1325140	335787	273932	273932	307214			5497571
8	1656426	1325140	1325140	335787	273932	273932	307214		62500	5560071
9	1656426	1325140	1325140	335787	273932	273932	307214			5497571
10	1656426	1325140	1325140	335787	273932	273932	307214		62500	5560071
11		1325140	1325140	335787	273932	273932	307214			3841146
12		1325140	1325140		273932	273932	307214		62500	3567859
13		1325140	1325140		273932	273932	307214	193990		3699349
14							307214	193990	62500	563705
15							307214	193990		501205
16							307214	193990	62500	563705

	Inv Grp1	Inv Grp2	Inv Grp3	Inv Tor	EPP 1	EPP2	EPP3	EPP's	Administ.	Imprevisto	Inspeccio	Total
Año 1	4969277	0	0	4969277	1678937	821795	821795	3322527	1228857	0	125000	9645660
Año 2	6625702	5300562	5300562	17226826	1343149	1095727	1095727	3534603	1228857	0	125000	22115266
Año 3	3312851	5300562	5300562	13913975	1007362	1095727	1095727	3198816	1228857	0	125000	18466647
Año 4	0	1325140	1325140	2650281	0	273932	273932	547864	1228857	775962	125000	5327963
TOTAL	14907830	11926264	11926264	38760358	4029448	3287181	3287181	10603810	4915426	775962	500000	55555556
Subtotales				38760358				10603810	4915426	775962	500000	55555556

Aporte Local en Inversiones

14%

DESEMBOLSOS POR FUENTE (Millones)					
Recursos	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	TOTAL
BID/FOE	8.9	11.6	11.6	1.0	33.0
BID/OC	0.0	8.1	4.9	4.0	17.0
Local	0.7	2.5	2.0	0.4	5.6
TOTAL	9.6	22.1	18.5	5.3	55.6
%	17.4%	39.8%	33.2%	9.6%	100.0%



CASO REFERENCIA

GUATEMALA
TABLA 1: INDICADORES SOCIOECONOMICOS REGIONALES

REGIONES	Población		Pobreza		Indígenas			Cobertura 1989		
	Población	Rural	Pobreza extrema	Pobreza	Población Indígena	Pobreza	Extrema Pobreza	Agua	Saneamiento	Electricidad
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1 Metropolitana	21.3	25.7	29.3	54.2	9.7	82.2	61.2	78.2	66.4	
2 Norte	8.2	82.1	83.4	91.3	84.3	94.9	88.9	45.6	10.7	
3 Nor-este	9.0	78.1	51.4	69.3	8.7	91.6	82.9	66.5	29.1	
4 Sur-este	8.6	79.2	64.8	79.7	71.7	95.5	86.6	61.3	21.1	
5 Centro	11.3	55.3	56.5	76.0	36.4	90.2	72.3	69.7	34.3	
6 Sur-oeste	25.4	73.1	65.0	82.7	46.2	91.0	76.5	45.6	23.6	
7 Nor-oeste	13.6	85.0	87.9	93.7	84.6	96.8	91.2	48.4	7.5	
8 Peten	2.3	70.8	58.4	75.4	12.7	92.8	77.4	36.9	8.6	
Total	100.0	63.3	57.9	75.2	36.3	92.6	81.3	64.0	31.7	

REGIONES	Indicadores de Salud			Pobreza		Educación			
	Mortalidad Infantil 1988 (1)	Desnutrición 1986-1987 (2)	Mortalidad Materna 1989 (3)	Poverty Headcount (4)	Preprimaria neta	Primaria Neta	Secundaria Neta	Analfabetismo	
	%	%	%	%	%	%	%	%	
1 Metropolitana	51.0	29.0	7.0	54.2	39.5	88.9	34.7	18.0	
2 Norte	62.0	38.0	19.0	91.3	10.7	41.1	4.0	61.0	
3 Nor-este	53.0	26.0	9.0	69.3	9.7	71.2	11.6	34.0	
4 Sur-este	66.0	34.0	10.0	79.7	8.0	78.5	9.4	33.0	
5 Centro	69.0	32.0	11.0	76.0	15.6	72.4	11.6	30.0	
6 Sur-oeste	72.0	39.0	11.0	82.7	13.7	69.3	9.8	41.0	
7 Nor-oeste	56.0	44.0	23.0	93.7	9.6	46.5	4.2	59.0	
8 Peten	57.0	23.0	23.0	75.4	8.2	56.5	6.7	32.0	
Total					100.0	63.3	57.9	75.2	

por mil vivos
6 meses de edad.
por 10,000 vivos
Fuente: An Assessment of Poverty. World Bank. 1995
Categorías: Primaria de 5 a 6 años, Secundaria de 7 a 12 y terciaria de 13 a 19.

GUATEMALA
Tabla 2: Indicadores de Exclusión Social A Nivel Departamental **

DEPARTAMENTOS	INDICES DE EXCLUSIÓN SOCIAL DIRECTA						INDICES DE EXCLUSIÓN SOCIAL INDIRECTA					INDICES SINTETICOS SEGUN LOS COMPONENTES DESARROLLO HUMANO				
	INDICE DE EXCLUSIÓN SOCIAL	Pobreza	Desnutrición de niños	Población sin condic. de votar	Analfabetismo	Densidad de carr/Km2 y 100 hab	Precariedad económica	Discriminación	Precariedad sanitaria	Marginación de las mujeres	Marginación cultural	Indigencia territorial	Empleo e Ingreso IPI	Salud y Serv. soc ISS	Educación IEC	Orden.territ e infraest ITI
	(1)**						(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Metropolitana																
Guatemala	3.22	4.82	3.81	3.49	2.30	2.00	3.36	1.97	3.82	2.98	2.67	4.16	3.03	4.56	2.92	2.75
Norte																
Baja Verapaz*	6.14	8.50	5.93	5.73	7.74	7.00	6.87	4.51	4.70	4.67	6.57	5.28	6.21	5.06	7.05	4.51
Alta Verapaz	7.37	8.22	5.91	10.00	9.74	8.75	5.99	9.07	5.85	4.86	6.76	6.21	5.41	6.67	7.62	4.81
Nor-este																
Izabal	5.76	6.36	3.90	6.87	6.62	10.00	4.79	3.83	4.96	4.48	6.20	5.36	4.28	5.62	6.45	4.01
Zacapa	4.65	6.89	3.73	2.24	4.62	6.50	5.92	1.08	4.60	4.73	5.77	5.10	5.31	4.91	5.97	3.51
El Progreso	4.67	7.68	4.09	2.06	5.03	5.25	6.06	0.94	4.44	5.16	5.79	5.09	5.38	4.91	6.07	3.56
Chiquimula	5.45	7.48	5.19	4.78	7.05	4.25	5.79	3.35	5.21	5.25	6.00	5.82	5.53	6.14	6.64	4.75
Sur-este																
Santa Rosa	4.93	6.98	4.26	3.80	5.49	5.50	6.10	2.46	4.32	4.26	5.92	5.13	5.73	4.91	6.29	4.25
Jutiapa	4.44	7.79	3.84	2.50	6.53	0.00	6.54	1.39	4.08	5.77	4.97	5.38	6.39	5.61	5.93	4.56
Jalapa	5.35	8.67	5.82	5.69	5.82	1.25	8.35	3.68	4.59	5.83	5.78	5.57	6.04	5.79	6.63	4.89
Centro																
Sacatepequez	5.67	7.31	6.30	4.67	3.66	2.00	4.80	4.35	4.62	4.49	5.01	4.52	4.15	5.46	5.16	3.36
Escuintla	4.93	7.16	3.98	6.57	5.43	2.75	4.62	4.14	5.03	3.37	4.82	5.29	4.21	6.24	5.65	3.72
Chimaltenango	4.76	7.56	8.05	4.67	6.33	1.00	5.26	5.71	5.26	7.27	5.99	5.29	4.84	6.48	6.57	4.28
Sur-oeste																
Quetzaltenango	5.34	6.78	6.90	4.98	5.01	5.50	5.73	4.29	5.05	4.63	4.65	5.24	5.22	5.54	4.75	4.04
Retalhuleu	5.27	7.38	5.37	3.89	5.62	6.25	6.05	3.46	5.19	3.81	5.70	5.46	5.56	5.99	5.97	4.33
Suchitepequez	5.61	7.18	6.42	4.24	6.50	5.50	6.17	3.82	5.87	4.00	6.18	5.87	5.79	6.86	6.58	4.57
Solola	6.94	8.13	10.00	7.43	7.87	4.75	6.01	7.43	6.90	4.97	6.76	6.32	5.37	7.87	7.17	4.58
Totonicapán	6.62	8.94	9.43	8.85	7.09	5.00	6.30	7.93	5.88	5.66	6.20	5.90	5.75	7.31	6.84	4.68
San Marcos	6.34	8.09	7.07	5.89	7.05	6.50	6.50	6.50	5.37	5.33	5.64	5.81	5.93	6.27	6.05	4.65
Nor-oeste																
Huehuetenango	7.17	8.21	7.99	7.79	9.55	7.00	5.87	7.95	6.13	5.60	6.50	6.28	5.37	7.33	7.00	5.12
Quiché	8.03	8.03	8.19	8.66	10.00	8.75	6.40	9.44	6.21	5.77	7.47	6.87	5.72	6.85	8.05	5.31
Petén																
Petén	5.69	7.20	4.60	6.40	2.83	6.50	5.56	5.84	4.89	7.33	5.88	5.53	5.36	5.65	6.35	5.80

mentos de la ZONAPAZ identificados en negritas e itálica.
 Análisis de la Exclusión Social a nivel Departamental. FLACSO, UNOPS, PNUD, PRODERE. 1995.
 Notas técnicas ver archivo técnico de la operación REZ/SO2 del BID.

GUATEMALA
TABLA 3: INDICADORES SOCIODEMOGRÁFICOS DE LOS 50 MUNICIPIOS
EN CONDICIONES MÁS DESFAVORABLES DE LA ZONAPAZ ⁽¹⁾

No.	No. Municipio	Deptos.	Municipios	Retorno	Pobreza FIS	Foc. en red. de pobreza	Densidad pob/km ²	%Población Rural	Partic. en elecciones 1995	Total
				(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	1308 HUEHUE	Soloma		0.61	0.09	0.16	0.38	0.26	0.07	1.54
2	1326 HUEHUE	Barillas		0.05	0.24	0.14	0.84	0.20	0.20	1.66
3	1313 HUEHUE	San Miguel Acatán		0.39	0.28	0.08	0.55	0.18	0.18	1.67
4	1311 HUEHUE	La Libertad		0.71	0.19	0.13	0.34	0.15	0.17	1.69
5	1317 HUEHUE	Santa Eulalia		0.78	0.04	0.10	0.73	0.09	0.07	1.82
6	1206 SN.MARC	Concepción Tutuapa		1.00	0.30	0.17	0.24	0.03	0.09	1.83
7	1408 QUICHE	San Antonio Ilotenango		1.00	0.21	0.02	0.43	0.14	0.20	2.00
8	1612 ALTAVER	Cahabon		0.24	0.01	0.17	0.83	0.15	0.61	2.02
9	1318 HUEHUE	San Mateo Ixtatán		0.49	0.09	0.10	0.86	0.20	0.30	2.03
10	1312 HUEHUE	La Democracia		0.34	0.60	0.53	0.30	0.06	0.23	2.06
11	1409 QUICHE	San Pedro Jocopilas		1.00	0.23	0.03	0.26	0.06	0.50	2.09
12	1615 ALTAVER	Fray Bartolomé de las Cas		0.15	0.08	0.67	0.90	0.20	0.15	2.15
13	1314 HUEHUE	San Rafael La Independe		0.83	0.13	0.06	0.47	0.18	0.49	2.16
14	1415 QUICHE	Uspantán		0.63	0.14	0.25	0.96	0.17	0.01	2.16
15	1416 QUICHE	Sacapulas		0.98	0.23	0.24	0.56	0.14	0.05	2.20
16	1209 SN.MARC	Tajumulco		1.00	0.40	0.16	0.60	0.02	0.02	2.20
17	1420 QUICHE	Ixcán		0.02	0.15	0.52	0.90	0.11	0.51	2.21
18	1325 HUEHUE	San Sebastián Coatán		0.66	0.02	0.30	0.68	0.09	0.50	2.24
19	1403 QUICHE	Chinique		0.44	0.49	0.05	0.64	0.35	0.31	2.28
20	1330 HUEHUE	Santiago Chimaltenango		1.00	0.08	0.06	0.13	0.75	0.27	2.29
21	1305 HUEHUE	Nentón		0.07	0.11	0.14	0.91	0.14	0.91	2.29
22	1322 HUEHUE	Concepción Huistá		0.56	0.81	0.07	0.57	0.51	0.10	2.31
23	1304 HUEHUE	Cuilco		0.73	0.47	0.27	0.77	0.06	0.02	2.32
24	1412 QUICHE	Joyabaj		1.00	0.38	0.04	0.66	0.17	0.08	2.33
25	1315 HUEHUE	Todos Santos Cuchumat		0.32	0.33	0.16	0.74	0.17	0.63	2.33
26	1316 HUEHUE	San Juan Atitán		1.00	0.01	0.07	0.39	0.15	0.73	2.35
27	1319 HUEHUE	Colotenango		0.73	0.32	0.11	0.22	0.14	0.84	2.36
28	1323 HUEHUE	San Juan Ixcay		1.00	0.34	0.09	0.76	0.15	0.03	2.38
29	1327 HUEHUE	Aguacatán		1.00	0.36	0.26	0.59	0.17	0.05	2.43
30	1410 QUICHE	Cunén		1.00	0.45	0.03	0.58	0.20	0.21	2.46
31	1320 HUEHUE	San Sebastián Huehueté		0.88	0.18	0.09	0.48	0.08	0.78	2.47
32	1204 SN.MARC	Comitancillo		1.00	0.67	0.40	0.14	0.05	0.25	2.51
33	1302 HUEHUE	Chiantla		0.85	0.42	0.28	0.62	0.17	0.17	2.51
34	1309 HUEHUE	Ixtahuacán		0.46	0.48	0.27	0.57	0.18	0.56	2.52
35	1608 ALTAVER	Senahú		1.00	0.05	0.34	0.52	0.08	0.53	2.53
36	1708 PETEN	Dolores		0.20	0.46	0.67	0.97	0.23	0.01	2.54
37	805 TOTONIC	Momostenango		1.00	0.56	0.43	0.27	0.17	0.10	2.54
38	1207 SN.MARC	Tacaná		1.00	0.53	0.56	0.40	0.06	0.04	2.59
39	1614 ALTAVER	Chahal		0.95	0.02	0.18	0.87	0.05	0.54	2.61
40	1215 SN.MARC	Malacatán		1.00	0.49	0.57	0.04	0.25	0.30	2.63
41	803 TOTONIC	San Francisco El Alto		1.00	0.73	0.20	0.19	0.12	0.40	2.65
42	802 TOTONIC	San Cristóbal Totonicapán		1.00	0.55	0.44	0.03	0.25	0.40	2.66
43	1504 BAJAVER	Cubulco		1.00	0.10	0.37	0.75	0.25	0.21	2.68
44	1307 HUEHUE	Jacaltenango		0.51	0.38	0.39	0.54	0.37	0.49	2.68
45	806 TOTONIC	Santa María Chiquimula		1.00	0.57	0.43	0.10	0.11	0.48	2.68
46	1310 HUEHUE	Santa Bárbara		1.00	0.04	0.11	0.61	0.12	0.80	2.69
47	1306 HUEHUE	San Pedro Necta		0.76	0.55	0.13	0.42	0.14	0.70	2.69
48	706 SOLOLA	Santa Catarina Ixtahuacán		1.00	0.52	0.46	0.39	0.11	0.25	2.73
49	1224 SN.MARC	San José Ojetenam		1.00	0.87	0.54	0.08	0.11	0.14	2.73
50	1611 ALTAVER	Lanquín		1.00	0.06	0.32	0.81	0.14	0.43	2.76

(1) El presente ejercicio de indicadores sociodemográficos de los municipios de los 10 Departamentos de la Zonapaz de Guatemala muestra a través de una ponderación realizada con los datos obtenidos en las fuentes abajo citadas, en la escala de 0 (más desfavorable) a 1 (menos desfavorable), cuales de estos municipios son los que en conjunto tienen una situación desfavorable en mayor escala en comparación con el resto de municipios de la Zonapaz.

(2) Retorno: Comisión Nacional para la Atención de Refugiados, Repatriados y Desplazados CEAR. Toma en cuenta los retornos ya realizado y los que se realizarán entre finales del segundo semestre de 1996 y el primer semestre de 1997. 180896

(3) Pobreza FIS: Mapeo de Pobreza utilizado por el Fondo de Inversión Social de Guatemala. Agosto 1996.

(4) Focalización en Pobreza: Las prioridades geográficas son producto de los acuerdos establecidos en el Seminario "Unificación de Métodos para la Focalización de Áreas y Grupos Prioritarios para el Combate y la Reducción de la Pobreza, realizado el 23 de julio de 1993, organizado por el Proyecto SEGEPLAN/NUD GUIA 91/023.

(5) Densidad Población / kilómetro cuadrado: Lineamientos para una estrategia de Ordenamiento Territorial. SEGEPLAN/GTZ. Guatemala. Volumen II. Noviembre 1995.

(6) % de la Población publicada por el INE en el Censo 1994 que es considerada Rural.

(7) Tribunal Supremo Electoral, República de Guatemala, Centro América. Elecciones del 24 de noviembre de 1995. Elecciones para Presidente y Vicepresidente.

GUATEMALA
DEPARTAMENTO DE HUEHUETENANGO

TABLA 4: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DEL ÁREA DE TRABAJO DELIMITADA PARA IMPLEMENTAR EL PROGRAMA DECOPAZ ⁽¹⁾

Municipios	POBLACIÓN					Número de comunidades	POBREZA	RETORNO	Participación en el programa
	Población	Población Rural (%)	Población Indígena (%)	Extensión Territorial (Km ²)	Densidad de Población (por Km ²)		Focalización en reducción de la pobreza	Ubicación de retornados	
	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(2)	(4)	(3)	
San Martín	21,756	92	77	787	25	36	26	4,202	
San Jacinto	30,198	71	99	212	142	27	74	187	
San Juan	34,936	86	90	140	250	16	28	81	
San Miguel Acatán	20,326	88	90	152	134	47	14	483	
San Rafael La Independencia	10,760	85	97	64	168	21	10	30	
San Santa Eulalia	32,210	81	99	292	110	58	19	32	
San Mateo Ixtatán	24,145	90	94	560	43	23	18	251	
San Concepción Huistá	18,010	56	92	136	132	16	12	94	
San Juan Ixcoy	18,950	92	100	224	85	38	17	0	
San Antonio Huista	10,197	56	21	156	65	14	98	131	
San Sebastián Coatán	16,088	93	95	108	149	37	55	66	
San Cristóbal	42,304	76	80	1112	38	106	25	5,609	
San Ana Huista	5,018	68	18	145	35	11	54	697	
REGIÓN DE TRABAJO DECOPAZ	284,898	81⁽⁷⁾	87⁽⁷⁾	4,088	70	450		11,863	
	30%			55%		34%		87%	
DEPARTAMENTO DE HUEHUETENANGO	964,414	85	66	7,400	130	1,316		13,600	

- (1) Esta tabla muestra indicadores socioeconómicos sobre los 13 municipios delimitados como área de trabajo en base a los indicadores analizados en las tablas anteriores y a pláticas con los representantes del Gobierno de Guatemala.
- (2) Según trabajo de campo de FUNCEDE realizado en 1994 y publicado en los Diagnósticos y Planes de Desarrollo de los Municipios analizados del Departamento de Huehuetenango.
- (3) Comisión Nacional para la Atención de Refugiados, Repatriados y Desplazados - CEAR. Toma en cuenta los retornos ya realizados y los que se realizarán entre finales del segundo semestre del 96 y principios del 97.
- (4) Focalización en Pobreza: Las prioridades geográficas son productos de los acuerdos establecidos en el Seminario "Unificación de Métodos para la Focalización de Áreas y Grupos para la Reducción de la Pobreza, realizado el 23 de julio de 1993 y organizado por el proyecto SEGEPLAN/PNUD GUA-91/023. Del 1 al 69 son primera prioridad. Del 70 al 147 segunda prioridad. Del 148 al 330 son de baja prioridad.
- (5) Tribunal Supremo Electoral, República de Guatemala, Centro América. 24 de noviembre de 1995. Elecciones Generales 1995. Resultados Definitivos para Presidente y Vicepresidente.
- (6) Ministerio de Educación de Guatemala, Datos del ciclo escolar 1996.
- (7) Promedio Ponderado por población.

GUATEMALA
DEPARTAMENTO DE HUEHUETENANGO

TABLA 4: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS DEL ÁREA DE TRABAJO DELIMITADA PARA IMPLEMENTAR EL PROGRAMA DECOPAZ ⁽¹⁾

No. Municipio	Municipios	INFRAESTRUCTURA		EDUCACIÓN		SALUD	
		Hogares con energía eléctrica (%)	Hogares con suministro de agua (%)	Letrificación y Saneamiento Ambiental (%)	Analfabetismo (%)	Cobertura de Educación Primaria (%)	Centros de Salud Médicos
		(2)	(2)	(2)	(2)	(6)	(2)
1305	Nentón	10	60	59	54	37	5
1307	Jacaltenango	14	70	47	37	68	5
1308	Soloma	49	27	55	75	56	1
1313	San Miguel Acatán	19	21	35	75	33	1
1314	San Rafael La Independencia	41	55	69	75	15	1
1317	Santa Eulalia	9	14	55	87	52	2
1318	San Mateo Ixtatán	25	29	31		35	1
1322	Concepción Huistá	25	43	38	59	42	2
1323	San Juan Ixcoy	20	33	14	77	55	1
1324	San Antonio Huista	21	70	50	35	74	1
1325	San Sebastián Coatán	12	31	45	87	29	1
1326	Barillas	19	28	55	87	50	3
1331	Santa Ana Huista	31	86	52	31	36	1
REGIÓN DE TRABAJO DECOPAZ		23	44		55		
DEPARTAMENTO HUEHUETENANGO		26	48		52		

ACUERDOS DE PAZ (12)

Primera Ronda de Acuerdos Firmados (3)

1. **Reiniciación de las Conversaciones de Paz** (Enero 10, 1994): establece el marco general para la reanudación de las negociaciones, y se incorporar al proceso de paz a la sociedad civil aunque no participa directamente en las negociaciones.
2. **Acuerdo Global sobre los Derechos Humanos** (Marzo 29, 1994): compromiso general con los derechos humanos y establecimiento de la Misión de Verificación de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que inicia labores en octubre de 1994.
3. **Acuerdo sobre el Calendario de las negociaciones** (Marzo 20, 1994): se establecen los 9 temas de negociación y un cronograma tentativo. (finalización prevista para diciembre 1994).

Acuerdos Firmados para la Paz Firme y Duradera (5)

1. **Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado** (Junio 17, 1994): define condiciones para el retorno, ubicación e integración de las poblaciones refugiadas, retornadas y desplazadas y crea una Comisión Técnica representativa para la ejecución del acuerdo.
2. **Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento de las Violaciones de los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia** (Junio 23, 1994): además del informe central la Comisión deberá presentar recomendaciones preservar la memoria histórica y para fortalecer la democracia. El informe de la comisión no tendrá efectos judiciales ni individualizará responsabilidades.
3. **Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas** (Marzo 31, 1995): reconoce la identidad, cultura y derechos de los pueblos indígenas, mayoritariamente mayas y se establecen comisiones técnicas para la implementación de acuerdos.
4. **Aspectos socioeconómicos y situación agraria** (Mayo 6, 1996): establece una programa de desarrollo económico amplio, con metas específicas de expansión del recaudo fiscal y de la inversión pública en salud, educación y vivienda hasta el año 2.000; se anuncia la creación de un fondo de tierras y la búsqueda de marco jurídico seguro para la tenencia de la tierras; se establecen mecanismos para propiciar la descentralización efectiva y el fortalecimiento de gobiernos locales y de la participación local
5. **Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática** (Septiembre 19 de 1996): establece un programa de trabajo para fortalecer los organismos ejecutivo, legislativo, y judicial. Se limitan las funciones del Ejército y se establece un programa para reducir sus efectivos. Se establece un programa para reestructurar y profesionalizar las fuerzas policiales, se crea el Consejo Asesor de Seguridad con amplia participación de civil.

Acuerdos Pendientes (5)

1. Bases para reintegración de la guerrilla y acuerdo para definitivo cese al fuego (en curso)
2. Reformas Constitucionales y régimen electoral.
3. Cronograma para implementación, cumplimiento y verificación de acuerdos.
4. Firma del Acuerdo de Paz e inicio de la desmovilización.

FIS TRADICIONAL Y DECOPAZ

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS		
Características	FIS Tradicional	PROGRAMA PROPUESTO
Que financia	Obras de infraestructura local. Otorgamiento de Obras	Infraestructura o Paquetes de Servicios que den solución a problemas específicos de la comunidad. Por ejemplo, se puede financiar la atención médica a un grupo vulnerable o la prestación de servicios educativos. Asignación de un monto de recursos para financiar soluciones
Menú de proyectos	Menú de proyectos es pre-definido.	Menú abierto (lista negativa) y proceso de selección predefinido. Contenidos se adaptan en cada caso, sujeto cuota mínima en educación y salud
Unidad de Trabajo	Comunidades individuales en forma aislada	Conjunto de comunidades. Permite economías de escala en la prestación de servicios y capitaliza las ventajas de trabajo inter-comunitario.
Duración de las Intervenciones	Proyectos se hacen una sola vez en cada comunidad Aprendizaje no se capitaliza	Presente en cada grupo de comunidades durante un período de tres años Por lo menos 3 ejercicios anuales sucesivos de planeación y financiación de "soluciones locales"(infraestructura y paquetes de servicios).
Concentración Regional	Construcción de una obra de infraestructura en un gran número de comunidades.	Relativa concentración regional Ejemplifica resultados de la interacción eficiente de la inversión pública y la gestión privada local.
Asignación y Aprobación de Proyectos	Se aprueban proyectos individuales Aprobación a nivel centra	Se aprueban planes de inversión globales. La aprobación de proyectos individuales es de la comunidad con visto bueno de unidades técnicas descentralizada y radicadas en zona de ejecución de proyecto
Canalización de Recursos	Desembolso exclusivo de los recursos de inversión del FIS	Desembolso de recursos del Programa Desembolso de recursos complementarios (Ministerios, el FIS, FONAPAZ, etc)

PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS

Características	FIS Tradicional	PROGRAMA PROPUESTO
Participación: instrumento o fin	Participación comunitaria es un instrumento para lograr la ejecución de las obras.	Reconstrucción física y provisión de servicios, es una oportunidad para fomentar el desarrollo de redes de trabajo comunitario que trasciendan la ejecución del Programa. Proceso para la búsqueda de soluciones es tan importante como las soluciones que se financian.
Fortalecimiento Institucional	Fortalecimiento se concentra fundamentalmente en la estructura institucional del FIS.	Fortalecimiento institucional se dirige a las instancias locales públicas (consejos de desarrollo local y municipal) y privadas (organizaciones de la sociedad civil a nivel local). Se subcontratan servicios para la promoción del Programa
Aportes Comunitarios	Mano de obra no calificada y materiales locales	Mano de obra no calificada y materiales locales Participación activa de actores y promotores locales (hombres y mujeres) en todo el ciclo de proyectos se considera parte del aporte local.
Apoyo al Sector Productivo	No hay programas de apoyo.	Programas de promoción de la capacidad empresarial privada a nivel local.
Focalización	De acuerdo a los niveles de pobreza.	De acuerdo a niveles de destrucción/violencia asociadas al enfrentamiento. Dado que las áreas del norte y el noroeste del país han sido las zonas más afectadas por el conflicto, se puede anticipar que el Programa estará dirigido a las regiones más pobres del país.

**PLAN DE ADQUISICIONES PARA EL PROGRAMA DECOPAZ
(US\$000)**

Principales Adquisiciones del Programa	Financiamiento	Metodo	Pre-calificación	Fecha Estimada de Publicación del AEA
1. Administración del Programa				
Consultorias para: las operaciones de la Junta, la Secretaría y la Unidad Técnica Valor: US\$800,0 Valor Promedio: US\$40,0	BID 100%	1. LPN arriba de \$200,0 2. Lista Corta de \$20,0 a \$199,9 3. CD por debajo de \$19,9 ; 4. Para el Director de la Unidad Técnica (Valor Total: \$320,0), se utilizará una terna	Sí Sí No	N/A
Firmas Consultoras para publicidad, diseño de sistemas etc. Valor Total: US\$200,0 Valor Promedio: US\$30,0	BID 100%	1. LPI arriba de \$200,0 2. Lista Corta de \$ 30,0 a \$199,9 3. CD por debajo de \$29,9	Sí	N/A
Equipamiento para la Junta, la Secretaría, la Unidad Técnica Valor Total: US\$300,0 Valor Promedio: US\$35,0	BID 100%	1. LPI arriba de \$250,0 2. LPN de \$150,0 a \$249,9 3. CP de \$20,0 a \$149,9 4. CD por debajo de \$19,9	No	N/A
2. Capacitación de Beneficiarios				
Dos contratos de servicios con Entidades de Primer Piso Valor Total: US\$6.200,0	BID 100%	1. LPI arriba de \$200,0	Sí	IV/96

Principales Adquisiciones del Programa	Financiamiento	Metodo	Pre-calificación	Fecha Estimada de Publicación del AEA
Contrato de servicios con PNUD/UNOPS Valor Total: US\$3.200,0	BID 100%	Contratación Directa	N/A	N/A
Equipamiento para el Trabajo de Primer Piso Valor Total: US\$1.300,0 Promedio: US\$35,0	BID 100%	1. LPI arriba de \$250,0 2. LPN de \$151,0 a \$249,9 3. CP de \$30,0 a \$150,0 4. CD por debajo de \$29,9	N/A	N/A
3. Inversiones de los Beneficiarios				
(i) Bienes Valor Total: US\$10.000,0 Promedio: US\$25,0	BID 90% Aporte Local: 10%	1. LPI arriba de \$250,0 2. LPN de \$151,0 a \$249,9 3. CP de \$10,0 a \$150,0 4. CD por debajo de \$9,9 5. AD por debajo de \$50,0 (máximo de 30% del total)	Sí (sistema de registro)	N/A
(ii) Obras Valor Total: US\$15.000,0 Promedio: US\$50,0	BID 90% Aporte Local: 10%	1. LPI arriba de \$1.000,0 2. LPN de \$750,0 a \$1.000,0 3. CP de \$30,0 a \$749,9 4. CD por debajo de \$29,9 5. AD por debajo de \$50,0 (máximo de 30% del total)	Sí (sistema de registro)	N/A
(iii) Contratos de servicios de capacitación, preinversión, supervisión y manejo financiero Valor Total: US\$4.500,0 Promedio: US\$25,0	BID 90% Aporte Local: 10%	1. LPI arriba de \$250,0 2. LPN de \$151,0 a \$249,9 3. CP de \$10,0 a \$150,0 4. CD por debajo de \$9,9	Sí (sistema de registro)	N/A

Principales Adquisiciones del Programa	Financiamiento	Metodo	Pre-calificación	Fecha Estimada de Publicación del AEA
(iv) Créditos a asociaciones, firmas y grupos privados Valor Total: US\$9.700,0 Promedio: US\$100,0	BID 90% Aporte Local: 10%	Tomadores de crédito aplicarán procedimientos de mercado para inversiones en proyectos productivos	No	N/A

**APOYO TÉCNICO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO
COMUNITARIO PARA LA PAZ
PRÉSTAMO GU-0099**

Tomando en cuenta las características del programa, el aprendizaje en relación a nuevas metodologías de trabajo que puede resultar de su implementación, y lo esencialmente importante y prioritario que es para las autoridades de Gobierno y del BID procurar un arranque del mismo tan pronto como posible; se considera necesario asignar un equipo técnico del BID con labores específicas que apoye el programa de la siguiente forma:

CORTO PLAZO

Inmediato a la revisión y discusión del documento con el Comité de Préstamo, y hasta el momento que se cumplan las Condiciones Previas al Primer Desembolso; habrá que asignar un equipo del BID que trabaje intensivamente, en conjunto con los técnicos que conformarán la Unidad Técnica de DECOPAZ, en la creación de los arreglos institucionales y operativos para el lanzamiento de la operación.

El equipo asignado por el BID debe estar conformado de la siguiente manera:

- 2 especialistas de División de Programas Sociales de la Region 2
- 2 especialistas de la oficina de país del BID en Guatemala.

Especialistas asignados de la sede en Washington:

Estas dos personas tendrían asignación prioritaria al proyecto con una dedicación no inferior a la requerida para la realización de un nuevo proyecto.

Para la realización de esta actividad se necesitan los siguientes dos perfiles de personas:

Un especialista operacional que tenga amplio conocimiento de los aspectos operativos del BID en la sede y en las oficinas de país y experiencia en la ejecución de programas de participación comunitaria a nivel local.

RESPONSABILIDAD: Tendría la responsabilidad de proveer asistencia técnica y apoyo al Gobierno en las acciones necesarias para la implementación (condiciones previas al primer desembolso) y ejecución del Programa.

Un especialista sectorial en principios metodológicos de planificación comunitaria a nivel local.

RESPONSABILIDAD: Asistir a los técnicos nacionales en la definición de los aspectos metodológicos asociados al proceso de participación y planificación comunitaria, la convocatoria de concursos para contratar asistencia técnica, definición de manuales y guías metodológicas.

Estos especialistas viajarán con una frecuencia no menor a una vez al mes a Guatemala para trabajar conjuntamente con el equipo local y de Gobierno.

Especialistas asignados de la Oficina de País en Guatemala:

El equipo asignado de la Representación deberá hacer una labor intensiva de acompañamiento de las entidades nacionales locales vinculadas a la ejecución del programa. Estas personas tendrán una asignación prioritaria al programa.

Un especialista sectorial que tendrá a cargo apoyar las funciones que sean necesarias realizar para la pronta implementación del programa en relación a la definición de los principios financieros, metodológicos y legales de trabajo del BID y de las relaciones institucionales que se necesitan entablar para la ejecución el proyecto.

Un experto nacional que apoye al especialista sectorial en tareas específicas, que cuente con experiencia en las oficinas de país del BID y en la ejecución de programas de desarrollo comunitario en Guatemala. Este experto capacitará a las entidades ejecutoras y subejecutoras del programa en relación a los principios, forma de trabajo y acciones del BID.

El equipo de cuatro especialistas, que reportara a la Representación en Guatemala, sería responsable de preparar conjuntamente con las autoridades nacionales el manual de operaciones, las guías de aprobación técnica, los manuales de seguimiento, las formas de contrato y los documentos necesarios para la simplificación de la ejecución del Programa a nivel local.

El equipo deberá identificar un consultor para apoyar al especialista sectorial en el seguimiento de la operación una vez esta sea efectiva. El equipo definirá los términos de referencia.

LARGO PLAZO

Responsabilidades de la Representación de País en Guatemala derivadas de este Programa:

Especialista Sectorial: Realizará las labores de seguimiento correspondientes para la realización del Programa.

Consultor para el Programa DECOPAZ:

Apoyará al especialista sectorial en el seguimiento del programa.

Reportará directamente al especialista sectorial.

Realizará visitas periódicas a las micro-regiones y los proyectos que allí se realicen.

El seguimiento que será in-situ, por lo que realizará por lo menos un viaje mensual, de no menos de cinco días, a la zona de trabajo para ver el desarrollo técnico, financiero y operacional.

Dará apoyo a las Entidades de Primer Piso (EPP) y Unidad Técnica (UT) a solucionar los problemas que estén enfrentando.

Informará mensualmente a la sede y a la oficina de país, del avance del programa.

Contribuirá con la información necesaria para agilizar la ejecución del programa y los desembolsos del mismo.

Será contratado por los primeros dos años y con base al desarrollo del programa y sus resultados el Jefe de la División de Programas

Sociales RE2/SO2 y el Representante de la Oficina de País COF/GU sobre la necesidad de sus servicios por dos años más.

Responsabilidades de la División de Programas Sociales de la Región 2 derivadas de este Programa:

El especialista responsable del programa en la sede del Banco, además de las visitas previstas de seguimiento y evaluación, deberá realizar visitas bimensuales durante el primer año del programa y visitas trimestrales durante el segundo; en ellas trabajará con los especialistas locales y con el equipo de Gobierno en aspectos relacionados con la ejecución del mismo. Así mismo deberá de elaborar una Ayuda Memoria que contenga los resultados de dichas visitas (alcance del programa, logros obtenidos, problemas encontrados, modificaciones sugeridas, etc.). Según la evolución que lleve dicho programa, se evaluará la frecuencia de visitas durante el tercer y cuarto año.

Dado el interés expuesto en relación al programa por parte de la División de Programas Sociales de la Región 2, el Jefe de División realizará dos visitas anuales durante los dos primeros años para discutir con el Representante de la Oficina de País sobre el avance del programa, tener reuniones con el equipo que está a cargo de la implementación del mismo y proponer las modificaciones necesarias. De acuerdo con el avance del programa se evaluará la frecuencia de visita por parte del Jefe de la División de Programas Sociales.

SEMANAS ANUALES NECESARIAS PARA EL APOYO TÉCNICO DEL BID AL PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ PRÉSTAMO GU-0099

APOYO TÉCNICO BID*	1996	1997	1998	1999	2000
Representante del BID en Guatemala	1	2	2	1	1
Jefe de División de RE2/SO2	0	1	1	1	1
Especialista Operacional	10	18	10	5	5
Especialista Sectorial	10	10	10	5	5
Especialista Local	10	10	10	5	5
Apoyo Local	10	4	4	2	2
Consultor**	0	52	52	52	52
Consultores Especializados (3) ***	0	0	9	0	0
Total	41	97	98	71	71

- * Además del apoyo técnico que se dará al Programa, el Banco realizará una Misión de Revisión a los 8 meses de iniciado el Programa, para evaluarlo y recomendar las modificaciones necesarias. Así como también una Révisión de Medio Término en la mitad de la ejecución del mismo.

- ** Para la contratación del consultor se requiere de presupuesto adicional, incluyendo viajes y viáticos al interior del país. Se requiere asignar los recursos correspondientes a COF/GU
- *** Estos consultores serán contratados para la Misión de Revisión de Medio Término y trabajarán cada uno por tres semanas. Los consultores serán para las áreas de: Percepción de la Comunidad respecto del Programa, Calidad y eficiencia de las obras físicas e Impacto Ambiental.

INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LAS EPP

AÑO 1

Objetivos principales del primer año:

- Abrir nuevos espacios de participación
- Preparar a las comunidades para el establecimiento y manejo de una cultura local de concertación.

Programa de trabajo a nivel microregional

Programa de trabajo para fortalecer las instancias de planificación municipal.

Reuniones concluidas con autoridades departamentales, municipales y comunales para presentar el Programa y concertar planes de trabajo conjunto

Primer cabildo abierto municipal realizado para presentar el programa a la población local.

Primeros diagnósticos Comunitarios Participativos concluidos.

Proceso de microregionalización terminado con las entidades representativas microregionales (ERM) constituidas con su acta correspondiente.

La ERM con reglamento interno aprobado.

Los Comités de mujeres en cada ERM conformados..

Las Juntas de las ERM elegidas y reflejando representación de los sectores locales (por ej. género, la diversidad étnica local, diversidad de oficios)

Difusión de la información sobre políticas y planes nacionales, normas técnicas de los ministerios y sectores prioritarios de la comunidad.

Listas de proveedores de bienes y servicios creadas a nivel microregional y municipal.

Cada comunidad ha recibido capacitación para la identificación de sus necesidades y posibles soluciones, sobre el ciclo de proyectos, sobre el mantenimiento y la sostenibilidad de los proyectos.

Primeros planes de inversión producidos por cada ERM basado en un ejercicio de planificación participativa local.

Primeros planes de inversión presentados a la JD para aprobación del presupuesto correspondiente.

ERM legalizadas.

Cuentas bancarias creadas por cada microregión y un plan de capacitación en su manejo acordado y puesto en marcha

Reuniones en las comunidades para difundir ampliamente sobre recursos disponibles, proyectos financiados y cronograma previsto para la ejecución del programa.

Planes de capacitación en el manejo del ciclo de proyectos realizados conjuntamente con la EPP.

Presentación de propuestas de proyectos a la UT para su revisión técnica y financiera.

100% de proyectos presentados a la UT aprobados.

80% de los proyectos del primer plan de inversiones presentado están contratados y en fase de ejecución.

15% de los proyectos presentados por mujeres.

10% de los proyectos tienden a fortalecer la cultura y identidad étnica local.

Por lo menos el 50% de los proyectos productivos son exitosos.

50% de los proyectos ejecutados tienen ya un comité de organización y mantenimiento (OyM) funcionando.

Primer plan de inversiones elaborado en forma consensuada para ser presentado a otras fuentes de financiamiento.

Plan de AT y capacitación a instancias municipales de planificación aprobado por autoridades locales

Unidad Técnica Municipal (UTM) ampliada ya se encuentra conformada.

Comisiones Técnicas establecidas y trabajando a nivel municipal.

Borrador del Plan de Desarrollo Municipal elaborado, difundido y discutido.

Plan y cronograma de actividades sobre difusión de acuerdos de paz, obligaciones ciudadanas, DDHH, género y medio ambiente, diversidad cultural elaborado en forma conjunta con las autoridades locales.

Plan de asistencia técnica para fortalecer a los actores del desarrollo local elaborado en forma conjunta.

Plan de AT y capacitación a instancia departamentales de planificación aprobado por autoridades departamentales.

AÑO 2

Objetivos principales del segundo año:

- Consolidar nuevos espacios de participación y cultura de concertación
- Consolidar la capacidad local en el manejo del ciclo de proyectos

n de	Cierre del primer ciclo de proyectos con una evaluación participativa de los resultados
n	Cierre del primer ciclo de proyectos apoyado por otras fuentes de financiamiento con una evaluación participativa de los resultados.
ones	Difusión amplia de los resultados de las evaluaciones.
lan	Incorporación de las lecciones aprendidas al segundo ejercicio de planificación participativa local.
ones	Segundo Diagnóstico Comunitario Participativo en la identificación de necesidades, prioridades y posibles soluciones
	Avances del programa presentado en el segundo Cabildo Abierto Municipal
	Segundo plan de capacitación y AT acordado con cada ERM y autoridad municipal
	Segundo plan de inversiones producido por cada ERM en base a un proceso de planificación participativa local
	Segundo plan de inversiones presentado a la JD para la aprobación de su presupuesto
	Reuniones concluidas en las comunidades para difundir ampliamente sobre recursos disponibles, proyectos financiados y cronograma previsto para la ejecución del programa.
	100% de los perfiles de proyectos del segundo plan de inversión ya elaborado y enviado a la UT por su dictamen técnico y financiero.
	100% del segundo paquete de proyectos con contratos firmados
	100% del segundo paquete de proyectos en fase de ejecución
	80% de proyectos terminados con comités de OyM formados y funcionando
	Por lo menos el 60% de los proyectos productivos realizados son exitosos.
	15% de los proyectos presentados por mujeres
	10% de los proyectos dirigidos al fortalecimiento de la cultura y identidad étnica local
	Segundo plan consensuado de inversiones presentado a otras fuentes de financiamiento.
ón	Planes de capacitación y AT aprobados por cada microregión y por cada autoridad municipal.
	Las juntas directivas de cada ERM renovadas por elecciones
	Cada ERM con comité de mujeres formado y activo.
	Evaluación concluida de los avances en los programas realizados con iniciativa a fortalecer el Estado de Derecho (por ej.) Bufetes Populares, y la incorporación de sus resultados a un nuevo plan de actividades.
	Evaluación concluida de los programas de capacitación en género, obligaciones ciudadanas, acuerdos de paz, con los resultados incorporados en un nuevo plan de actividades de planificación municipal
	Finalización del primer plan de desarrollo municipal
	Preparación del plan de inversiones municipales en forma consensuada.
	Movilización fondos para proyectos municipales
	Plan municipal presentado al CODEDUR
s	Intercambio entre microregiones realizado
	Intercambio de experiencia entre facilitadores realizado
de	Inicio de la evaluación participativa de los resultados logrados con el segundo ciclo de proyectos.
an	
ones	

AÑO 3

Objetivos principales del tercer año:

- Consolidar nuevos espacios de participación y cultura de concertación
- Consolidar la capacidad de actores locales de tomar iniciativas independientes , manejar procesos de planificación participativa y manejar el ciclo de proyectos

Finalización de la evaluación participativa de resultados del segundo ciclo de proyectos y su amplia difusión en las comunidades

Avances del programa presentado en el tercer Cabildo Abierto municipal

Difusión amplia de los resultados de las evaluaciones y la incorporación de las lecciones aprendidas en el tercer ejercicio de planificación participativa local

Tercer Diagnóstico Comunitario Participativo en la identificación de necesidades, prioridades y posibles soluciones

Tercer plan de inversiones producidos por las ERM en base de un proceso de planificación participativa local

Tercer plan de inversiones presentado a la JD por la aprobación de su presupuesto

Difusión amplia en las comunidades sobre recursos disponibles, proyectos financiados y cronograma prevista

100% de los proyectos del tercer plan de inversiones elaborado y evaluado por UT

100% del tercer paquete de proyectos con contratos firmados

100% del tercer paquete de proyectos en ejecución

15% de los proyectos están presentados por grupos de mujeres

Por lo menos el 70% de los proyectos productivos son exitosos.

10% de los proyectos dirigidos al fortalecimiento de la cultura e identidad étnica local

100% del proyectos terminados con comités OyM formados y funcionando

Tercer plan de inversiones consensuado presentado a otras fuentes de financiamiento

Planes de capacitación y AT aprobados por cada microregión y cada autoridad municipal

Las juntas directivas de las ERM renovadas por elecciones con amplia participación de los sectores locales (por ej. mujeres)

Cada ERM tiene su comité de mujeres formado y activo.

Evaluación concluida sobre los avances en nuevas iniciativas fortaleciendo el Estado de Derecho (por ej.) Bufetes Populares

Evaluación del programa de capacitación en género, acuerdos de paz, obligaciones ciudadanas con los resultados incorporados en planes anuales de actividades de planificación municipal y local

Revisión de plan de desarrollo municipal concluida

Las ERM inicia actividades de enlace y toma iniciativas bajo el monitoreo y apoyo marginal de la EPP

Las ERM formulan perfiles de proyectos bajo el monitoreo y apoyo marginal de la EPP

Las ERM ejecutan proyectos bajo el monitoreo y apoyo marginal de la EPP

Las ERM contratan servicios especializados de asesoría y asistencia técnica bajo el monitoreo y apoyo marginal de la EPP

Las ERM contratan ejecutores de proyectos bajo el monitoreo y apoyo marginal de la EPP

La UTM ampliada elabora proyectos bajo el monitoreo y apoyo marginal de la EPP

Intercambios realizados entre juntas de microregiones a nivel de departamento.

Intercambio de experiencia entre facilitadores realizado

Evaluación final del programa y la difusión de los resultados

Cuarto Cabildo abierto para discutir resultados del programa

Incorporación de los resultados en cuarto plan de inversiones -- para su presentación a otras fuentes de financiamiento.

INDICADORES CLAVES DE DESEMPEÑO PARA 1997-2000

Indicador	Fuente	Propósito del indicador	1997	1998	1999	2000
Numero de municipios en el programa	SIG	Determinar la cobertura del programa	13	13	13	8
Numero de ERM en el Programa	SIG	Determinar desempeño de las EPP	30	78	78	48
Numero de planes de inversión presentados por las ERM	SIG	Determinar el impacto de la capacitación en planificación participativa local	30	117	87	9
Numero de proyectos presupuestados	SIG	Determinar la capacidad de evaluación de las EPP y UT	210	819	609	63
Monto total de proyectos aprobados	SIG	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos	US\$5.2 millones	US\$17.9 millones	US\$14.5 millones	US\$2.76 millones
Asignación de la Inversión	SIG	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos: establecer la relación entre expectativa y realidad	50% proyectos sociales; 25% apoyo sector productivo; 25% libre disponibilidad	50% proyectos sociales; 25% apoyo sector productivo; 25% libre disponibilidad	50% proyectos sociales; 25% apoyo sector productivo; 25% libre disponibilidad	50% proyectos sociales; 25% apoyo sector productivo; 25% libre disponibilidad
Porcentaje de montos en proyectos de mujeres	SIG	Determinar la capacidad de las inversiones de cumplir con los propósitos del programa	15%	15%	15%	15%
Porcentaje de montos en proyectos de afirmación de la diversidad cultural local	SIG	Determinar la capacidad de las inversiones de cumplir con los propósitos del programa	10%	10%	10%	10%
Numero de proyectos no aceptado por la UT y devuelto por revisión técnico	SIG	Determinar la calidad y capacidad de los funciones de procesamiento de la UT	15	45	30	5
Numero de proyectos contratados	SIG	Determinar la capacidad de las EPP/ERM manejar el proceso de gestión	160	750	629	150

Indicador	Fuente	Propósito del indicador	1997	1998	1999	2000
Monto de proyectos contratados	SIG	Determinar la capacidad de manejo del proceso de gestión	US\$4 millones	US\$16.4 millones	US\$15.6 millones	US\$4.8 millones
Numero de proyectos contratados por montos superiores al 10% de los estimaciones en el proceso de evaluación	SIG	Evaluar las estimaciones del sistema de costos	20	80	60	6
Numero de proyectos iniciados	SIG	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la EPP/ERM	150	710	600	170
Monto de los proyectos iniciados	SIG	Determinar la capacidad de procesamiento de proyectos en la EPP/ERM	US\$3.5 millones	US\$15.5 millones	US\$15.0 millones	US\$6.8 millones
Numero acumulado de proyectos suspendidos por falta de cumplimiento de los ejecutores	SIG	Determinar la eficiencia de los sistemas de control y seguimiento	15	25	30	25
Numero de proyectos terminados	SIG	Determinar la capacidad de procesamiento de la EPP/ERM/UT	135	640	540	150
Monto de proyectos terminados	SIG	Determinar la capacidad de procesamiento de la EPP/ERM/UT	US\$ 3.0 millones	US\$14.0 millones	US\$13.7 millones	US\$6.0 millones
Numero de proyectos terminados con costos con montos superiores al 10% de los determinados en proceso de contratación	SIG	Determinar el numero de proyectos con reasignaciones derivados de sobrecostos. Retroalimentar las estimaciones del sistema de costos	15	70	60	20
Numero de diagnostico municipales concluidos	SIG	Determinar desempeño de las EPP	5	8	0	0
Numero de cabildos abiertos para discutir el Programa	SIG	Determinar desempeño de las EPP	13	13	13	8

Indicador	Fuente	Propósito del indicador	1997	1998	1999	2000
Numero de beneficiarios de las inversiones que realice el Programa	SIG	Determinar la magnitud de la población objetiva que se beneficiara con las inversiones que realice el Programa	390,000	390,000	390,000	240,000
Numero de reuniones de la Junta Directiva	Informe Anual	Determinar que La Junta Directiva cumple con su mandato	12	12	12	12
Numero de visitas de inspección por la Junta Directiva	Informe Anual	Determinar que la Junta Directiva cumple con su mandato	3	3	3	3

MEMORANDO

Clasificación de Archivo:

FECHA: 21 de octubre de 1996

A: Nancy Birdsall
Vice Presidente EjecutivaDE: Miguel E. Martínez *MEM*
Gerente RE2ASUNTO: GUATEMALA. Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz: GU 0099.
Cumplimiento de Condición para Presentación al Directorio Ejecutivo.

De acuerdo con los lineamientos del Documento de Préstamo del Programa de la referencia que se presentó a consideración del Comité de Préstamos el pasado 17 de octubre, y de conformidad con la condición previa para la distribución de la Programa a consideración al Directorio Ejecutivo, el Gobierno presentó una Carta de Políticas (copia anexada a este memorando) en la cual se compromete a:

(i) mantener el contexto de consolidación democrática para garantizar el entorno adecuado para la ejecución del Programa;

(ii) incorporar en el marco de las políticas sectoriales correspondientes, los gastos recurrentes de los programas sociales financiados con los recursos del Programa cuando sean consistentes con esa política;

(iii) efectuar las transferencias de recursos FOE en el día de instrucción de pago del Banco; y

(iv) tomar iniciativas para agilizar el proceso de legalización de las ERM.

La carta presentada por el Gobierno de Guatemala cumple cabalmente y en forma expresa con los lineamientos acordados. Siguiendo las instrucciones comunicadas en el Comité de Préstamos, se solicitó a los miembros del Comité la revisión de la Carta de Políticas y su conformidad para la distribución del documento.

OCE Oficina del Economista Principal:

CON/CTR Oficina del Contralor:

SDS/SDS Oficina del Gerente:

DPP/DPP Oficina del Gerente:

LEG/LEG Oficina del Gerente:

RE3/RE3 Oficina del Gerente:

RE1/RE1 Oficina del Gerente:

cc: RE2/DEP
CHF/SO2Representante COF/GU
Equipo de Proyecto

000-200

MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS
GUATEMALA, C. A.

Guatemala,
21 de octubre de 1996

Señor Presidente
Enrique Iglesias
Banco Interamericano de Desarrollo
Washington, D.C. 20577

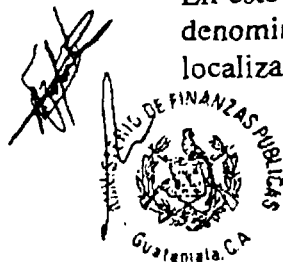
Señor Presidente:

I. ANTECEDENTES

Una de las metas más importantes dentro de las prioridades del Gobierno del Presidente Alvaro Arzú es la consolidación del proceso de paz, considerando que Guatemala ha vivido un conflicto armado interno por más de treinta años, el cual ha afectado fuertemente a la población en general y a los grupos más vulnerables como son los indígenas que viven en el Altiplano del país, especialmente las mujeres y niños, cuyos índices de pobreza están entre los más elevados de América Latina.

Este conflicto no sólo ha afectado la economía y los índices sociales del país, principalmente en el área rural donde se concentra la población directamente afectada por el conflicto, sino que su cultura tradicional milenaria y religiosa se ha visto alterada por las migraciones hacia México y desplazamientos internos de grupos que huyeron de la violencia. El Gobierno de Guatemala ha hecho esfuerzos para propiciar las condiciones necesarias, a fin de que estos guatemaltecos regresen y se reincorporen a sus comunidades de origen, y es así como a la fecha se han organizado retornos de México a Guatemala con aproximadamente 30,000 repatriados que han sido situados en fincas compradas para su asentamiento y adaptadas por el Gobierno para la reinserción de estos grupos a la economía nacional. Dentro de los acuerdos de paz que actualmente se han suscrito, se contempla la repatriación de unas 15,000 a 20,000 personas más.

En este contexto, el Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-, ha venido trabajando en la denominada ZONAPAZ, área geográfica que comprende los nueve departamentos localizados en la zona de conflicto y que han sido directamente golpeados por la violencia



MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS GUATEMALA, C. A.

(Quiché, Chimaltenango, Totonicapán, Sololá, San Marcos, Petén, Alta Verapaz, Baja Verapaz y Huehuetenango). FONAPAZ ha venido trabajando en esta área, desarrollando varios programas en colaboración con otras entidades nacionales como la Comisión Especial de Atención a los Repatriados -CEAR- e internacionales como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, la Organización Internacional de Migraciones -OIM- y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF-.

Considerando que el proceso para la firma de la paz se encuentra en una etapa avanzada, es ineludible la atención a las poblaciones afectadas, dándoles la oportunidad de satisfacer sus necesidades más urgentes mediante la reconstrucción y construcción de infraestructura básica en salud y educación, orientándolas hacia la conservación del medio ambiente, recapitalizando su economía a través de proyectos productivos y fortaleciendo la capacidad local para la identificación, selección y priorización de sus necesidades. Esto se hará por medio de la creación de programas nuevos que permitan llegar a las comunidades más afectadas por el conflicto armado y que permitan identificar metodologías nuevas e innovativas en el manejo de la organización y participación comunitaria.

II. SITUACION DEL PROCESO DE PAZ

El proceso de paz está a cargo de la Presidencia de la República, a través de la Comisión de Paz -COPAZ-, cuyos integrantes son los que sostienen las negociaciones con los representantes de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-. La COPAZ ha sostenido pláticas con los diferentes sectores importantes del país y representa los intereses de la nación en cuanto a los compromisos que se quieren adquirir para llegar a un acuerdo final.

La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera representará un compromiso definitivo del país para la consolidación de la democracia, el cumplimiento de la ley y el respeto a los derechos humanos. Asimismo, representará un compromiso para construir un futuro que ofrezca mejores oportunidades a todos los guatemaltecos, que distribuya en forma equitativa los beneficios del desarrollo y que propicie un sistema político más inclusivo y participativo.

El llegar a un final pacífico del conflicto, ha tomado seis años de intensas negociaciones. La activa participación de todos los sectores de la sociedad guatemalteca en el proceso de negociaciones, ha asegurado que los Acuerdos de Paz reflejen un consenso sobre la dirección que la sociedad guatemalteca deberá tomar. De acuerdo a lo anterior, los



MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS GUATEMALA. C. A.

Acuerdos de Paz ofrecerán una oportunidad histórica para que los guatemaltecos dejen atrás los enfrentamientos pasados y den una nueva dirección e ímpetu a los esfuerzos de desarrollo del país, con una sociedad reconciliada.

Los acuerdos previstos para el proceso de paz se pueden enmarcar en dos grupos: los acuerdos sustantivos y los operativos. Los acuerdos sustantivos son los siguientes: Acuerdo Global sobre Derechos Humanos; Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas; Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; Aspectos Socio-Económicos y Situación Agraria; y, Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército dentro de una Sociedad Democrática; los cuales ya han sido firmados, quedando aún pendientes los acuerdos para operativizar estos compromisos y que están actualmente en negociación y los cuales se espera tener concluidos antes de finalizar 1996.

El Gobierno del Presidente Alvaro Arzú ha implementado un plan de seguimiento de los acuerdos de paz mediante la creación del Consejo Político que tendrá a su cargo la Cooperación para la Paz, cuyo objetivo es la coordinación y armonización de la cooperación, presupuesto y cumplimiento de los acuerdos de paz, así como de ajustar el Plan de Gobierno en la nueva situación de paz en el país. Este Consejo está presidido y coordinado por el Vicepresidente de la República e integrado por el Presidente de COPAZ, el Comisionado Presidencial para la Cooperación Internacional para la Paz, el Ministro de Finanzas Públicas, el Ministro de Relaciones Exteriores, El Presidente del Banco de Guatemala, el Secretario General de Planificación Económica, el Gerente del Gabinete Presidencial y el Director Ejecutivo de FONAPAZ.

III. SITUACION DEL AREA EN LA QUE SE EJECUTARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO COMUNITARIO PARA LA PAZ - DECOPAZ-

Dentro de las áreas prioritarias en Guatemala que necesitan atención urgente se ha seleccionado a los municipios del departamento de Huehuetenango, más severamente afectados por el enfrentamiento, con una población de alrededor de 390,000 personas en su mayoría indígenas, con un índice de pobreza extrema del 85% y un ingreso per-cápita anual de US\$.171.00.

Actualmente, dentro de las 8,700 comunidades que conforman la ZONAPAZ, la infraestructura en salud y educación es débil; hay un escaso servicio de suministro de energía eléctrica, los pocos caminos de acceso están deteriorados y la infraestructura productiva es precaria.

MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS GUATEMALA, C. A.

Dentro de los acuerdos de paz se promueve fuertemente el interés que tienen las comunidades en recapitalizar su economía, así como el desarrollo organizacional y la participación comunitaria como bases para la creación de organizaciones que representen realmente las necesidades de las comunidades y que puedan promover actividades que generen confianza, es decir, organizaciones que puedan apoyar a las poblaciones a identificar y priorizar sus necesidades y estén dispuestas a trabajar para el mejoramiento de sus pobladores.

En este contexto, de fortalecimiento del marco democrático y de construcción de una paz firme y duradera, el Gobierno de Guatemala considera oportuno llevar a cabo un Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz -DECOPAZ- que establezca verdaderos lazos comunicantes entre la colaboración internacional, las entidades nacionales y las mismas comunidades representadas en grupos microregionales que cuenten con una personería jurídica que les permita hacer uso de sus propios fondos e implementar los proyectos a través de una auditoría social comunitaria.

El DECOPAZ plantea una metodología novedosa tanto para el Gobierno de Guatemala como para la comunidad internacional, ya que inicialmente se espera canalizar los fondos directamente a las comunidades para que sean ellas quienes identifiquen y ejecuten sus propios programas, siendo apoyados por entidades de primer piso que las orientarán en sus necesidades de formulación de proyectos, estudios de preinversión y manejo contable y financiero de los fondos, etc. El programa será ejecutado en cuatro años y se espera que el impacto del mismo genere una revitalización de la economía local paralelamente a una mejora sustancial de las condiciones de vida de la población objetivo.

IV. COMPROMISO PARA INCORPORAR EN EL MARCO DE POLITICAS SECTORIALES CORRESPONDIENTES, LOS GASTOS RECURRENTE DE LOS PROGRAMAS SOCIALES FINANCIADOS POR EL PROGRAMA

El objetivo de este programa es garantizarle a la población de las áreas de conflicto armado, una atención a sus necesidades más urgentes, que sean debidamente priorizadas, identificadas y canalizadas a través de ellos mismos. Esta metodología innovativa, así como la atención específica al cumplimiento de los acuerdos de paz, es de vital importancia para el Gobierno de Guatemala y se refleja en su presupuesto de inversión social para el año de 1997 y que se estima será de Q. 3,733.3 millones, de los cuales Q.1,023.6 millones serán canalizados a través de los fondos sociales. A través de esta asignación se estarían

MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS GUATEMALA, C. A.

canalizado los fondos de contrapartida al programa DECOPAZ y que consisten en el equivalente a US\$ 700,000.00 para 1997.

La implementación de dicho programa estará a cargo de una Junta Directiva cuyos miembros serán nombrados por el Presidente de la República, esta Junta Directiva estará formada por diversos miembros representantes del Gobierno y de la sociedad guatemalteca y será coordinada por el Ministro de Finanzas. La Junta Directiva será apoyada por una Secretaría Ejecutiva cuyo Secretario exoficio será el Director Ejecutivo de FONAPAZ o por el funcionario que se estime más conveniente para el éxito del programa. Los recursos provenientes del financiamiento solicitado al BID se canalizarán a través de un fideicomiso constituido específicamente para el programa. El compromiso del gobierno es darle a esta entidad de carácter temporal, todo el apoyo necesario durante la ejecución del programa y garantizar que todos los fondos provenientes del BID, así como los fondos de contrapartida acordados en un 10% de la inversión, sean canalizados al fideicomiso específico.

Conjuntamente con el Ministerio de Gobernación, las municipalidades involucradas en el programa y el equipo técnico de FONAPAZ, se ha diseñado un procedimiento para garantizar la organización jurídica y formal de las comunidades. Todas las comunidades que así lo soliciten, podrán formar parte de una Microregión, la cual al agrupar representantes de varias comunidades decidirá qué tipo de organización desea formar, debiendo solicitar el apoyo de la entidad de primer piso para tramitar su respectiva personería jurídica. Para este efecto el Gobierno se compromete a tomar iniciativas que permitan agilizar el proceso de legalización de estas nuevas organizaciones.

Es también compromiso del Gobierno, dar apoyo a las comunidades para la sostenibilidad de los proyectos que sean financiados por medio de este programa, y que sean consistentes con las políticas para el sector respectivo, dentro del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, mediante los aumentos progresivos en la recaudación tributaria establecidos en el marco de los acuerdos de paz. FONAPAZ y los Ministerios de línea cuentan ya con los convenios marco que permiten el seguimiento a este tipo de proyectos y reflejan la responsabilidad del Gobierno y de FONAPAZ de garantizar su sostenibilidad.



MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS
GUATEMALA, C. A.

**V. COMPROMISO DE GARANTIZAR DESEMBOLSOS DE RECURSOS FOE
CON EL CRONOGRAMA DE LAS NECESIDADES**

El compromiso del Gobierno se establece a través de la asignación de los recursos locales dentro del presupuesto para 1997. Estos recursos locales contemplados en el proyecto de Contrato de Préstamo, ascenderían aproximadamente al equivalente de US\$ 700,000.00 para 1997; asimismo, se contemplan asignaciones para los siguientes tres años hasta completar un total de US\$ 5.6 millones que constituyen el aporte local del financiamiento. Asimismo, el Gobierno se compromete a hacer efectivo su compromiso en cuanto a la disponibilidad de los recursos FOE en moneda local en la misma fecha valor de la instrucción de pago del BID, de acuerdo con las neccsidades del programa, para lo cual el Banco de Guatemala incluirá la utilización de tales recursos en su programa monetario para los próximos años.

Para el primer año de desembolsos, se prevé que los gastos estarán enfocados hacia la conformación de la Junta Directiva, la Unidad Técnica y a la primera fase de proyectos del primer grupo de cinco municipios. El segundo año será el de mayores desembolsos ya que estarán ejecutando proyectos en los tres grupos de municipios en forma simultánea. El tercer y cuarto año los desembolsos serán menores ya que muchos proyectos se encontrarán en etapas de liquidación para efectos del programa y pasarán a formar parte de los presupuestos ministeriales o de otras entidades de Gobierno.

Es conveniente mencionar también que los recursos del programa que serán canalizados al pago de funcionamiento y apoyo de entidades de primer piso no son recursos FOE. El Gobierno de la República de Guatemala continuará haciendo los esfuerzos necesarios para conseguir, de ser posible, recursos de donación en la comunidad internacional para el financiamiento del apoyo a entidades de primer piso, con el objeto de cumplir la capacidad de inversión del programa.

VI. AREA GENERAL DE INTERVENCION DEL PROGRAMA

Como se indicó, el programa focalizará en el departamento de Huehuetenango, que es el área más afectada por el conflicto armado. El programa consta de dos fases. La primera fase será implementada en los municipios de Nentón, Jacaltenango, Concepción Huista, Santa Ana Huista y San Antonio Huista, cada uno con una población promedio de

MINISTERIO DE FINANZAS PUBLICAS
GUATEMALA, C. A.

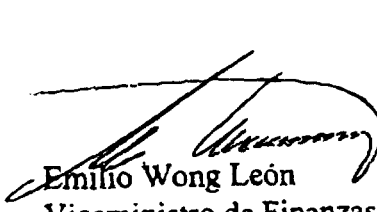
alrededor de 30,000 habitantes; en la segunda fase se incluirían otros municipios de la región hasta cubrir la población objetivo.

VII. CONCLUSION

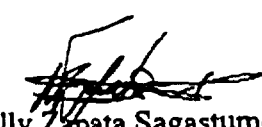
Estamos seguros que este programa representa una alternativa novedosa tanto para el Banco Interamericano de Desarrollo por la oportunidad de llegar directamente a estas comunidades, como para el Gobierno de Guatemala que busca caminos más efectivos de llegar a las poblaciones más vulnerables y necesitadas. Creemos que el fin del conflicto armado está cerca para dar paso a la construcción de la paz en este país y al ser éste un programa importante en esa construcción, nos comprometemos a ejecutar todas las acciones necesarias en el cumplimiento de los compromisos planteados en este documento. Reiteramos, asimismo, nuestro compromiso a que la ejecución de este programa se realice dentro del proceso de fortalecimiento democrático y de construcción de una paz firme y duradera en Guatemala.

Esperamos que el Banco Interamericano de Desarrollo considere favorable brindar su apoyo financiero en la ejecución de este programa y agradecemos desde ya su amable intervención en favor del proceso de paz guatemalteco.

Aprovechamos para expresarle mi más alta estima y consideración,


Emilio Wong León
Viceministro de Finanzas Públicas
Encargado del Despacho




Willy Zapata Sagastume
Presidente Banco de Guatemala

PROYECTO DE RESOLUCION

GUATEMALA. PRESTAMO No. ____/SF-GU A LA REPUBLICA DE GUATEMALA
(Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Guatemala, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz. Dicho financiamiento será por una suma de hasta el equivalente de US\$33.000.000 en quetzales guatemaltecos, con cargo a los recursos del Fondo para Operaciones Especiales del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

Apéndice II
RGII-GU057P
GU-0099
Original: español

PROYECTO DE RESOLUCION

GUATEMALA. PRESTAMO ____/OC-GU A LA REPUBLICA DE GUATEMALA
(Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Guatemala, como Prestatario, para otorgarle un financiamiento destinado a cooperar en la ejecución de un Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz. Dicho financiamiento será por una suma de hasta US\$17.000.000 en dólares de los Estados Unidos de América, con cargo al Capital Ordinario del Banco, y se sujetará a las "Condiciones Contractuales Especiales" y a los "Plazos y Condiciones Financieras" del Resumen Ejecutivo de la Propuesta de Préstamo.

Apendice III
RGII-GU058P
GU-0099
Original: español

PROYECTO DE RESOLUCION

GUATEMALA. PAGO PARCIAL DE INTERESES DEL PRESTAMO No. ____/OC-GU
A LA REPUBLICA DE GUATEMALA
(Programa de Desarrollo Comunitario para la Paz)

El Directorio Ejecutivo

RESUELVE:

Autorizar al Presidente del Banco o al representante que él designe, para que en nombre y representación del Banco, en su carácter de administrador de la Cuenta de la Facilidad de Financiamiento Intermedio, en adelante la "cuenta", proceda a formalizar el contrato o contratos que sean necesarios con la República de Guatemala, como Prestatario, y a adoptar las demás medidas pertinentes para utilizar recursos de la cuenta con el objeto de pagar una parte de los intereses adeudados por el Prestatario sobre los saldos deudores del préstamo autorizado en la Resolución DE- ____/96, siguiendo las disposiciones indicadas en el Documento FN-263-2, aprobado por el Directorio Ejecutivo el 21 de diciembre de 1983, y sus modificaciones.