


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a figure on horseback, a crown above, and two lions on either side. The shield is set against a background of green mountains and a blue sky. The circular border contains the Latin text "LETTERAS OBIS CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA COACTEMMENSIS INTERC" in a serif font.

**PLANEACIÓN EN LA EROGACIÓN Y EJECUCIÓN DEL
CAPITAL DE TRABAJO EN FINCAS ENTREGADAS A TRAVÉS
DEL FONDO DE TIERRAS**

VELIA MARGARITA MOSCOSO LEMUS

ADMINISTRADORA DE EMPRESAS

GUATEMALA, ABRIL DE 2005

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS**

**PLANEACIÓN EN LA EROGACIÓN Y EJECUCIÓN DEL
CAPITAL DE TRABAJO EN FINCAS ENTREGADAS A TRAVÉS
DEL FONDO DE TIERRAS**

Tesis

Presentada a la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas

Por

VELIA MARGARITA MOSCOSO LEMUS

Previo a conferírsele el título de:

ADMINISTRADORA DE EMPRESAS

En el grado académico de

LICENCIADA

Guatemala, febrero de 2005
INTEGRANTES DE JUNTA DIRECTIVA
DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

DECANO: Lic. Eduardo Antonio Velásquez Carrera

SECRETARIO: Lic. Oscar Rolando Zetina Guerra

VOCAL PRIMERO: Lic. Cantón Lee Villela

VOCAL SEGUNDO: Lic. Albaro Joel Girón Barahona

VOCAL TERCERO: Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso

VOCAL CUARTO: P.C. Mario Roberto Flores Hernández

VOCAL QUINTO: B.C. Jairo Daniel Dávila López

PROFESORES QUE PRACTICARON EL EXAMEN GENERAL PRIVADO

| ÁREA: | CATEDRÁTICO EXAMINADOR |
|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Matemática – Estadística | Lic. Axel Osberto Marroquín Reyes |
| Administración – Finanzas | Lic. Hugo Rolando Peña Cruz |
| Mercadotecnia – Admón. Industrial | Lic. César Augusto Marroquín Dueñas |

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PRIVADO DE TESIS

PRESIDENTE: Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez

SECRETARIO: Lic. Edwin René Andrade Cabrera

EXAMINADORA: Licda. Lorena Ileana Hernández García

Guatemala, julio 21 de 2004

Licenciado
Eduardo Antonio Velásquez Carrera
Decano Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.

Señor Decano:

En atención a la designación efectuada por medio de DIC-ADMON. 70-2003 de fecha 18 de noviembre de 2003, tengo el agrado de dirigirme a usted, para informarle que he procedido a asesorar a la estudiante Velia Margarita Moscoso Lemus, carné No. 92-40167, habiendo revisado y orientado el contenido del trabajo de investigación denominado: **PLANEACIÓN EN LA EROGACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CAPITAL DE TRABAJO EN LAS FINCAS ENTREGADAS A TRAVÉS DEL FONDO DE TIERRAS.**

En tal sentido, el tema desarrollado presenta un diagnóstico administrativo que hace énfasis en el análisis procedimental de la erogación y ejecución del capital de trabajo y plantea un plan de acción que contiene las políticas generales, objetivos, estrategias y acciones operativas a implementar a fin de lograr la eficiencia y eficacia del proceso antes mencionado y que permita a la vez, incrementar el nivel de ejecución del subsidio para capital de trabajo en las fincas atendidas a través de FONTIERRAS.

Se resalta el enfoque administrativo y técnico de la investigación, así como el carácter práctico y funcional de la propuesta; por lo que en mi opinión reúne los requisitos pertinentes, razón por la que recomiendo su aprobación para su discusión en el Examen Privado de Tesis, previo a optar el Título de Administradora de Empresas en el grado académico de Licenciada.

Atentamente,

Lic. Luis Antonio García Tepeque
Administrador de Empresas.
Colegiado Activo No. 1686

AUTORIZACIÓN DE IMPRESIÓN

DEDICATORIA DE TESIS

- A DIOS:** “Meditar sobre su sabiduría es como observar un abismo insondable, un ámbito tan profundo y amplio, que nos resulta imposible entender su inmensidad”. Agradezco su bondad al iluminarme y permitir la culminación de mi carrera.
- A MIS PADRES:** **ATANACIO Y VICKY.** Gracias por su apoyo y su incomparable amor. Que Dios les bendiga, les guarde y haga resplandecer su rostro sobre ustedes.
- A MI ABUELITA:** **MARGARITA.** La grandeza de las personas no se mide de los pies a la cabeza, sino de ésta al infinito. Hasta el cielo, con todo mi cariño y admiración.
- A MI FAMILIA:** Con afecto a mis **hermanos (as):** Betty, Nery, Mario, Daniel, Nora, Rovy, Heidi y Tito. **A mis Cuñados (as) Sobrinos (as)** (en especial a Jazmin). Sincero agradecimiento a las Familias Morales Moscoso, Licardié Miranda, Ramos Miranda y Fuentes Rosales, con especial aprecio a doña Marty.
- A LA USAC :** En forma distintiva al **LIC. NERY GUZMÁN, LIC. OTTO MORALES y LIC. LUIS ANTONIO GARCÍA TEPEQUE,** por su eficiente asesoría, invaluable en el alcance de mi meta. A mis docentes de la FACE y del CUNORI, a mis compañeros de grupo y de examen privado, éxitos en su desempeño profesional.
- A FONTIERRAS:** A todas las unidades internas y externas, por su importante colaboración, a la Licda. Thelma Cardona, a **mis compañeros de ASISTENCIA TÉCNICA, AUDITORÍA INTERNA Y UNIDAD DE CRÉDITOS,** con cariño.
- A MIS AMIGOS -AS:** Ing. Agr. José Luis Jiménez, Lic. David Marroquín, Vicky, Velvet, Ama y Nineth. Por su apoyo incondicional y por brindarme su amistad sincera.
- AL FDME:** Con infinito amor.

ÍNDICE GENERAL

| | Página |
|---|---------------|
| INTRODUCCIÓN | |
| CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO | |
| 1. Planeación | 3 |
| 1.1. Definición | 3 |
| 1.2. Naturaleza y propósito | 3 |
| 1.3. Tipos de planes | 5 |
| a) Misión o propósitos | 5 |
| b) Objetivos | 5 |
| c) Estrategias | 6 |
| d) Políticas | 7 |
| e) Tácticas | 7 |
| f) Procedimientos | 8 |
| g) Programas | 9 |
| h) Presupuesto | 9 |
| Clasificación de los planes de acuerdo a otros autores: | |
| a) Por su amplitud: estratégicos y operativos | 9 |
| b) Por su marco temporal: corto y largo plazo | 10 |
| c) Por su frecuencia de uso: únicos y permanentes | 10 |
| d) Su especificidad: específicos y direccionales | 10 |
| 2. Diagnóstico Situacional | 11 |
| 2.1. Diagnóstico Administrativo | 11 |

| | | |
|----------|--|----|
| 2.1.1 | Definición | 11 |
| 2.1.2 | Naturaleza u origen | 11 |
| 2.1.3 | Proceso de aplicación | 11 |
| 2.1.4 | Proceso para efectuar el diagnóstico. | |
| | Determinación de la situación actual | 12 |
| 2.1.4.1. | Análisis estructural | 12 |
| 2.1.4.2. | Análisis funcional | 12 |
| 2.1.4.3. | Análisis de facultades | 12 |
| 2.1.4.4. | Análisis de relaciones | 12 |
| 2.1.4.5. | Análisis procedimental | 12 |
| 3. | Plan de acción | 13 |
| 3.1. | Definición | 13 |
| 3.2. | Metodología | 13 |
| a) | Definición de objetivos / metas globales | 13 |
| b) | Formulación de objetivos / metas departamentales | 13 |
| c) | Elaboración de los planes de acción | 14 |
| d) | Presupuesto y armonización del programa | 14 |
| e) | Contenido del plan de acción | 14 |
| 4. | Definición y aplicación de los términos | |
| 4.1. | Erogación | 14 |

| | Página |
|--|---------------|
| 4.2. Ejecución | 15 |
| 5. Capital de trabajo | 16 |
| 5.1. Definición | 16 |
| 5.2. Fuentes de capital de trabajo en la agricultura | 16 |
| 5.3. Procedimiento de la gestión del subsidio para capital de trabajo en FONTIERRAS | 17 |
| 5.3.1. Definición | 18 |
| 5.3.2. Naturaleza y propósito | 18 |
| 5.3.3. Base legal | 18 |
| CAPÍTULO II. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL | |
| 1. Marco legal del Fondo de Tierras | 20 |
| 2. Funciones | 22 |
| 3. Misión | 23 |
| 4. Visión | 23 |
| 5. Objetivos | 23 |
| 6. Determinación de la situación actual | 24 |
| 6.1. Metodología | 24 |
| 6.2. Análisis estructural | 24 |
| 6.3. Análisis procedimental | 28 |
| 6.3.1. Fases del proceso para erogar y ejecutar el subsidio para capital de trabajo | 29 |

| | Página |
|---|---------------|
| 6.3.1.1. Fase de planeación | 29 |
| a) Objetivos | 33 |
| b) Políticas y estrategias | 35 |
| c) Planes estratégicos y operativos | 36 |
| d) Normas y Procedimientos | 36 |
| e) Planes específicos y direccionales | 37 |
| 6.3.1.2. Fase de erogación | 38 |
| a) Eficiencia del procedimiento de erogación del subsidio para capital de trabajo | 38 |
| b) Eficacia del procedimiento de erogación del subsidio para capital de trabajo | 40 |
| c) Causas que originan atraso en la erogación del capital de trabajo | 42 |
| 6.3.1.3. Fase de ejecución | 45 |
| a) Periodicidad de los desembolsos y nivel de ejecución de los proyectos financiados con capital de trabajo | 46 |
| b) Causas que provocan atraso en la ejecución del subsidio para capital de trabajo | 48 |

CAPÍTULO III. PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN PARA LA EROGACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CAPITAL DE TRABAJO EN FINCAS ENTREGADAS A TRAVÉS DE FONTIERRAS.

| | |
|--------------------------------|-----------|
| 1. Presentación | 62 |
| 2. Objetivos | 63 |
| 3. Políticas | 64 |
| 4. Estrategias | 66 |
| 5. Acciones operativas | 66 |
| 6. Unidad Responsable | 66 |
| 7. Tiempo de inicio y duración | 72 |
| 8. Presupuesto | 72 |
| CONCLUSIONES | 74 |
| RECOMENDACIONES | 75 |
| BIBLIOGRAFÍA | 77 |
| ANEXOS | |

ÍNDICE DE GRÁFICAS

| | Página |
|--|---------------|
| 1. Organigrama general normado. FONTIERRAS | 25 |
| 2. Organigrama estructural propuesto. FONTIERRAS | 26 |
| 3. Conocimiento sobre planeación y programación de Actividades. FONTIERRAS | 30 |
| 4. Periodicidad con que se efectúa la planeación. FONTIERRAS | 32 |
| 5. Modalidades de erogación del capital de trabajo. FONTIERRAS | 34 |
| 6. Desembolsos oportunos de capital de trabajo. FONTIERRAS | 39 |
| 7. Cantidad y calidad de expedientes para capital de trabajo. FONTIERRAS | 41 |
| 8. Causas que provocan la devolución de un expediente para capital de trabajo. FONTIERRAS | 43 |
| 9. Intervalo de ejecución de los proyectos financiados con capital de trabajo. FONTIERRAS | 47 |
| 10. Causas más frecuentes que inciden en la baja ejecución del subsidio para capital de trabajo. FONTIERRAS | 54 |
| 11. Capital de trabajo pendiente de pagar al 31-12-2003, en millones de Q. Resumen. FONTIERRAS | 60 |
| 12. Fincas pendientes de ejecutar capital de trabajo al 31-12-2003, por causa y región. FONTIERRAS | 61 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | Página |
|--|---------------|
| 1. Comparación de la estructura organizativa normada y la Estructura real de FONTIERRAS | 27 |
| 2. Descripción de las causas que inciden en la baja ejecución del subsidio para capital de trabajo. FONTIERRAS | 49 |
| 3. Capital de trabajo pendiente de pagar al 31-12-2003, en millones de Q. Causas organizacionales. FONTIERRAS | 57 |
| 4. Capital de trabajo pendiente de pagar al 31-12-2003, en millones de Q. Causas técnicas. FONTIERRAS | 58 |
| 5. Capital de trabajo pendiente de pagar al 31-12-2003, en millones de Q. Causas institucionales (Administrativas, financieras y legales) FONTIERRAS | 59 |
| 6. Capital de trabajo pendiente de pagar al 31-12-2003, en millones de Q. Causas Varias. FONTIERRAS | 60 |
| 7. Plan de acción para resolver las causas que provocan baja ejecución del subsidio para capital de trabajo en las fincas entregadas a través del Fondo de Tierras | 66 |
| 8. Presupuesto para implementar el plan de acción | 73 |

ANEXOS

1. Control del procedimiento para capital de trabajo, fuente de financiamiento: Ingresos Tributarios IVA-PAZ
2. Flujograma del procedimiento para capital de trabajo, fuente de financiamiento: Ingresos Tributarios IVA-PAZ
3. Control del procedimiento para capital de trabajo, fuente de financiamiento: Préstamo BIRF 4432-GU
4. Flujograma del procedimiento para capital de trabajo, fuente de financiamiento: Préstamo BIRF 4432-GU
5. Boletas de recepción capital de trabajo, 1er. desembolso
6. Boletas de recepción capital de trabajo, desembolsos subsiguientes
7. Formato para control de desembolsos por finca
8. Subsidio para capital de trabajo pendiente de pagar, informe al 31-12-2003
Detalle por causa. Región Central
9. Subsidio para capital de trabajo pendiente de pagar, informe al 31-12-2003
Detalle por causa. Región Quetzaltenango.

INTRODUCCIÓN

El Fondo de Tierras, denominado también FONTIERRAS, es una institución creada para facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible, a través de proyectos productivos, agropecuarios, forestales e hidrobiológicos.

Para lograr dicho objetivo, es necesario optimizar los recursos, especialmente los que provienen de los subsidios otorgados con base a la ley del Fondo de Tierras; la adecuada administración de los mismos, aunado a otros factores como las condiciones físicas de la finca, el grado de organización del grupo, la asesoría brindada por la asistencia técnica, etc. coadyuvan al mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, e incrementan además, la capacidad de pago del crédito concedido para la compra de la finca.

Dentro de este contexto, el trabajo de investigación profesional que sustenta la tesis titulada: **“PLANEACIÓN EN LA EROGACIÓN Y EJECUCIÓN DEL CAPITAL DE TRABAJO EN LAS FINCAS ENTREGADAS A TRAVÉS DEL FONDO DE TIERRAS”**, tiene un enfoque eminentemente administrativo, cuyo objetivo principal, es realizar un diagnóstico situacional para conocer las principales causas que provocan baja ejecución del subsidio denominado capital de trabajo, a fin de proponer un plan que contenga las estrategias y acciones operativas a implementar para lograr eficiencia y eficacia en el proceso.

La metodología aplicada, comprende la investigación de campo realizada en forma directa, a través de técnicas del método científico como la entrevista y la encuesta. Adicionalmente se efectuó el trabajo de gabinete donde se tabuló la información recabada y se elaboró el informe final.

El compendio de informe incluye tres capítulos, estructurados de la siguiente manera: el Capítulo I, contiene el marco teórico o conceptual que sirve de referencia, el Capítulo II, comprende el diagnóstico administrativo, en éste, se anotan las generalidades de la institución, así como un breve análisis, estructural, funcional, de facultades, de relaciones y se hace hincapié en análisis procedimental del capital de trabajo, en este análisis se realiza la interpretación de los resultados obtenidos de las encuestas realizadas.

El Capítulo III, incluye la propuesta de un plan de acción a implementar para lograr incrementar el nivel de ejecución del capital de trabajo. Por último se presentan las conclusiones y recomendaciones a las que se llegó al finalizar el proceso de investigación, que permitió además, confirmar la hipótesis formulada al inicio del estudio, la bibliografía física y electrónica consultada. En anexos se incluyen algunos formatos que permitirán estandarizar el proceso y a través de los cuales se ejercerá parte del control y evaluación del plan propuesto.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1. PLANEACIÓN

1.1. Definición

Se entiende por planeación, un proceso sistemático y continuo que consiste en decidir los objetivos que se pretenden alcanzar, cómo y quién desarrollará las actividades para el logro de los mismos, así como determinar los recursos financieros y el tiempo en el que se prevé obtener los resultados.

La planeación también es: “un proceso continuo, para establecer metas y un curso de acción para alcanzarlas. Es una forma concreta de la toma de decisiones” (12:287)

Otros autores la definen como “proceso que incluye la definición de los objetivos, metas de la organización, la determinación de una estrategia general para alcanzar esas metas y el desarrollo de una jerarquía completa de planes para integrar y coordinar actividades” (11: 212)

1.2. Naturaleza y propósito

El entorno en el que se puede desarrollar la planeación y la intención que refleja su aplicación, es posible resaltarla al examinar cuatro aspectos principales:

a) “La contribución de la planeación a los propósitos y objetivos de una empresa organizada”. (10:66)

Su importancia es intrínseca en virtud que a través de la planeación se obtienen las directrices que permiten el logro de los objetivos.

b) “Primacía de la planeación. Aunque todas las funciones administrativas son importantes para apoyar el logro de los objetivos y se combinan como un sistema de acción, la planeación antecede a la ejecución de todas ellas y es única pues establece los objetivos necesarios para el esfuerzo de todo el grupo”. (10:67)

c) “Generalización de la planeación”. Deben elaborar planes no solo los ejecutivos de alto nivel, sino los gerentes de todos los niveles. No basta realizar una planeación estratégica exitosa, sino se cuenta con los planes específicos, de acción o planes que permitan operativizar las estrategias”. (10:68)

d) “La eficiencia de los planes. Se mide por el logro de su propósito a un costo razonable, en términos de tiempo, dinero, producción y satisfacción individual o de grupo”. (10: 69)

Además, cabe mencionar otras cuatro razones:

a) “Ofrece una dirección

b) Reduce el impacto del cambio

c) Minimiza el desperdicio y la redundancia

d) Establece los estándares que se usarán para el control” (11: 212)

1.3. Tipos de planes

a) Misión o propósitos. “Es la función o tarea básica, que le asigna la sociedad a una organización. Define en qué consiste lo que se le ha encomendado o creado”. (11: 239)

Contar con una misión bien definida en una organización, permitirá elaborar también la VISIÓN, ésta significa el propósito que persigue una organización en el futuro, hacia dónde se orienta o se canaliza la aspiración de la empresa.

b) Objetivos. Son fines hacia los cuales se dirige una actividad.

Además, “son los resultados deseados para individuos, grupos u organizaciones enteras” (11: 221)

Es importante contar con objetivos generales dentro de una organización, los cuales servirán de guía para elaborar objetivos específicos cuando se elabore un plan de acción de una unidad o tema determinado. Debe existir una interrelación entre ambos objetivos.

En las empresas de servicios públicos, la definición de los objetivos se ve influenciada directa o indirectamente por factores políticos, sociales, o aún macroeconómicos, donde la búsqueda del perfeccionamiento cualitativo de los servicios a través de la

garantía de un determinado patrón de calidad, son una constante.

c) Estrategias. “Es el resultado del proceso de decidir según los objetivos de la organización, sobre los cambios de los mismos, los recursos usados para obtenerlos y las políticas que deben gobernar la adquisición, uso y disposición de los recursos”. (9:113)

“Es la determinación de los propósitos fundamentales a largo plazo y los objetivos de una empresa, la adopción de los cursos de acción y la asignación de los recursos necesarios para alcanzar los objetivos”. (9:114)

Se debe considerar que la mayoría de negocios surgen como la búsqueda de una oportunidad rentable; sin embargo, en el sector público, los servicios son implantados para atender necesidades sociales y macroeconómicas.

Para diseñar e implantar estrategias exitosas en empresas de servicios públicos, como se mencionó anteriormente, se debe tomar en cuenta la misión y los objetivos que persiguen este tipo de organizaciones.

d) Políticas. “Son principios generales o maneras de comprender, que guían y canalizan el pensamiento y la acción en la toma de decisiones”. (9:115)

“La política debe verse como una manera de estimular la elaboración de criterios y la iniciativa, pero dentro de ciertos límites. A diferencia de las reglas, las políticas se basan en la discreción en la toma de decisiones” (10:69-70)

Se define como: “un plan permanente que establece lineamientos generales para la toma de decisiones” (12: 325)

La función principal de las estrategias y políticas es unificar y dar dirección a los planes. En otras palabras, influyen sobre el curso que una empresa intentará seguir.

El principio fundamental radica en que cuánto más cuidadosamente desarrolladas, claras y comprensibles sean las estrategias y las políticas, más congruentes y eficaces serán los planes resultantes.

e) Tácticas. Son planes de acción mediante los cuales se ejecutan las estrategias, es decir constituyen la planeación operacional.

“Para ser eficaces, las estrategias y políticas deben ponerse en práctica mediante planes, aumentando los detalles hasta que abarquen todos los aspectos de las operaciones”. (9:116)

f) **Procedimientos.** “Son verdaderas guías de acción más que de pensamientos, que detallan la forma exacta bajo la cual ciertas actividades deben cumplirse. (9:116)

“Conforman una secuencia cronológica de acciones requeridas”.
(10:72)

El procedimiento se entiende como “un plan permanente que contiene lineamientos detallados, para manejar las acciones de la organización que se presenten con regularidad” (12:325)

Es necesario hacer referencia a algunas normas para lograr procedimientos eficaces:

- Minimizar los procedimientos. Limitarlos a aquellas situaciones donde son claramente requeridos.
- Asegurarse que los procedimientos sean planes. Deben contribuir a cumplir los objetivos de la empresa no sólo del departamento.
- Analizar los procedimientos. Esto, con el propósito de reducir al mínimo la duplicación o sobreposición.
- Reconocer los procedimientos como sistemas. Deben estar interrelacionados como parte de una red.
- Estimar el costo de operación de los procedimientos. Esto permitirá contestar la pregunta: ¿Vale la pena el procedimiento?

➤ Vigilar la operación de los procedimientos. Para cumplir esta norma, la unidad responsable debe asegurarse que éstos, forman parte de un manual, se debe dar inducción y capacitación constante a los empleados y sistematizar los procedimientos.

g) **Programas.** “Es un complejo de metas, políticas, procedimientos, reglas, asignación de tareas, recursos que se deben emplear y otros elementos, para seguir un curso de acción determinado”. (10:77)

h) **Presupuesto.** “Es la expresión de resultados expresados en términos numéricos. (9: 117)

“Plan numérico para la asignación de recursos a ciertas actividades específicas” (11:275)

Según otros autores, la clasificación de los planes se basa en:

a) “La amplitud de los mismos: **estratégicos**, diseñados para alcanzar las metas generales de una organización, según la jerarquía son elaborados por los altos ejecutivos y, **operacionales u operativos**, contienen detalles para poner en práctica o aplicar los planes estratégicos en las actividades diarias, los elaboran los gerentes de nivel medio y primer nivel”. (12:290-291)

En el Área de Asistencia Técnica del Fondo de Tierras, estos planes se elaboran con la finalidad de lograr el desarrollo integral y autosostenible de las fincas. Existen planes estratégicos que se elaboran para un período de 10

a 12 años, que es el plazo estimado para cancelar el crédito por la compra de la finca, en estos planes se define qué se va a desarrollar por cada uno de los componentes de asistencia técnica que son: Productivo y transferencia tecnológica, fortalecimiento organizacional con equidad de género, administrativo-contable, capacitación y autogestión de proyectos.

Además se ejecutan planes operativos anuales, ambos planes son elaborados por los proveedores de asistencia técnica, quienes son contratados para proveer este servicio a las comunidades, luego son revisados y aprobados por el personal encargado de la supervisión del servicio externo mencionado. Siendo objeto a la vez de dos evaluaciones anuales, para verificar los resultados obtenidos.

- b) “Su marco temporal: **a corto plazo**, abarcan períodos de un año o menos y, **a largo plazo**, para periodos de 3 años o más”. (11:214)
- c) “La frecuencia de uso: **únicos**, para aplicarse en una sola ocasión y, **permanentes**, planes continuos que proporcionan una guía general para las actividades que se realizan en forma repetitiva en la organización y se elaboran en resultados a las decisiones programadas que forman los gerentes”. (11:215)
- d) “Su especificidad: **específicos**, planes que están claramente definidos y no dejan ningún aspecto a la interpretación y **direccionales**, planes flexibles en los que se establecen lineamientos generales” (11:216)

2. DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

Existen varias herramientas administrativas para realizar un diagnóstico situacional, entre las que se puede mencionar: la técnica FODA, que permite determinar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas de una organización, la técnica POIDC, a través de la cual se conoce el proceso de planeación, organización, integración, dirección y control en una empresa y el diagnóstico administrativo.

2.1. Diagnóstico Administrativo

2.1.1. Definición. “Es un estudio sistemático, integral y periódico que tiene como propósito fundamental detectar las causas y consecuencias que dentro de los problemas de organización y funcionamiento afecta o se intuye que afectan a la empresa, con el objeto de encontrar alternativas de solución tomando en cuenta los recursos disponibles”
(5:14)

2.1.2. Naturaleza u origen. Surge como una necesidad empresarial para resolver problemas de toda índole que afectan por ejemplo la adaptación del presente al futuro, problemas de organización y funcionamiento, etc. y buscar soluciones a algo que sienten que les afecta.

2.1.3. “Proceso de aplicación

2.1.3.1. Análisis del marco legal e institucional

2.1.3.2. Descripción y análisis de lo operativo, administrativo y técnico

2.1.3.3. Análisis de las perspectivas de desarrollo. Utilizar metodologías estadísticas, cálculo de probabilidades y regresión” (5: 19)

2.1.4. Proceso para efectuar el diagnóstico. Determinación de la situación actual

2.1.4.1. **Análisis estructural.** Conjunto de unidades. Definición de la estructura orgánica y actual, conocer los elementos que integran la estructura, el objetivo general de la dependencia, sistema de organización y la cantidad de órganos que tienen dependencia directa de otras.

2.1.4.2. **Análisis funcional.** Cumplimiento de deberes y obligaciones.

2.1.4.3. **Análisis de facultades.** Derecho para hacer algo

2.1.4.4. **Análisis de relaciones.** Formas de comunicación.

2.1.4.5. **Análisis procedimental.** Es el estudio de la secuencia de actividades que realiza cada órgano de la unidad administrativa. Se debe tomar en cuenta lo siguiente: Identificación del proceso general de acuerdo a su nivel jerárquico, establecer la forma de seguimiento del proceso, verificar si el proceso corresponde a las funciones descritas.

3. PLAN DE ACCIÓN

3.1. Definición

Como su nombre lo expresa, un plan de acción es la identificación de los objetivos, metas y actividades, determinación de los responsables, tiempo de inicio y ejecución, así como los recursos financieros necesarios para una acción específica.

“Es un programa específico para cada unidad organizacional (división, departamento o sección) el cual es formulado directamente por los responsables o jefes de esas unidades organizacionales. Se elabora para el mismo período del plan anual de trabajo, sin embargo en la práctica se formulan para períodos más cortos. Ej: semanal, quincenal, mensual, trimestral, semestral o para programar eventos o situaciones que requieran una acción inmediata”. (5:7)

3.2. Metodología

a) **“Definición de objetivos / metas globales.** A cargo del Gerente General y Consejo de Administración, con lineamientos de la Junta Directiva. Deben ser cuantificables y precisos. No conviene redactar más de seis”. (5:7-8)

b) **“Formulación de objetivos / metas departamentales.** A cargo de los Gerentes o Jefes de Departamento. Estos objetivos deben armonizar con los globales. En esta etapa, es clave el involucramiento del personal que integra la unidad organizacional y

la opinión especializada de técnicos, cuando la naturaleza de lo que se pretende así lo requiera. Deben ser cuantificables y estar aprobados por la Gerencia General para incorporarse al plan de acción". (5:8)

c) “Elaboración de los planes de acción. Debe incluir: los objetivos y metas del plan, las actividades, tiempos de inicio y ejecución, responsables, costos y presupuesto. La responsabilidad de su elaboración, ejecución y seguimiento será del jefe de departamento". (5:8-10)

d) “Presupuesto y armonización del programa. Cuando exista un departamento exclusivo para la formulación, ejecución y evaluación presupuestaria, será el indicado para estimar los costos y la elaboración del presupuesto de operación para cada plan de acción". (5:11)

e) “Contenido del plan de acción. Objetivos, actividades, responsables, metas, tiempos de inicio y ejecución, costos y presupuesto". (5:11-13)

4. DEFINICIÓN Y APLICACIÓN DE LOS TÉRMINOS: EROGACIÓN Y EJECUCIÓN

4.1. Erogación: “acto o efecto de erogar. Erogar: distribuir bienes o caudales, aportar, contribuir”. (4)

En el Fondo de Tierras, se utiliza este término para referirse al proceso de desembolsar el subsidio monetario directo para capital de trabajo, en virtud que éste, es no reembolsable.

4.2. Ejecución: “acto o efecto de ejecutar. Ejecutar: consumir, poner por obra una cosa”. (4)

Significa realizar, cumplir o poner en práctica lo planificado.

En el proceso de erogación de capital de trabajo en FONTIERRAS, se determina que la etapa inicial es la planeación, la ejecución o implementación se constituye en la siguiente fase.

Una vez determinado el plan a seguir, es preciso incorporarlo a las operaciones diarias de la organización. En el caso de las estrategias se debe diferenciar que una cosa es desarrollarlas claras y significativas y otra de gran importancia práctica es implantarlas con eficacia, es decir ejecutarlas. Posteriormente también es necesario ejercer el monitoreo y seguimiento a la ejecución; en el caso de los subsidios erogados a las organizaciones beneficiarias, éstas también realizan la ejecución de los recursos de acuerdo al cronograma de actividades establecido en el plan operativo anual.

5. CAPITAL DE TRABAJO

5.1. Definición. “En términos generales el capital de trabajo se define como “los activos circulantes que representan la porción de inversión que circula de una forma u otra en el conducto ordinario de negocios” Desde el punto de vista agrícola, “es una representación monetaria de los insumos físicos utilizados en la producción, se incluye la tierra, el dinero invertido en ganado, maquinaria, equipo, edificios y demás activos, así como efectivo y saldos bancarios”. (8: 243)

El capital de trabajo, también puede definirse como: “la inversión total disponible para ser utilizada en la empresa agropecuaria, incluye los factores de la producción como la tierra y la mano de obra”. (1:135)

Los administradores modernos deberán estar capacitados para adquirir, organizar y utilizar capital, bien sea proveniente de capital propio o capital tomado en calidad de préstamo.

5.2. Fuentes de capital en la agricultura. “Existen entidades privadas que prestan directamente, o que indirectamente hacen accesibles los créditos a los agricultores con fines de producción. Además, existen instituciones públicas que aumentan la cantidad de capital en la agricultura”. (1:148)

En Guatemala, la institución denominada Fondo de Tierras es un ejemplo de lo expuesto, funciona a través de un fideicomiso constituido en un banco del sistema, otorga créditos para adquirir el

capital denominado tierra; complementariamente, hace entrega de subsidios no reembolsables, a los beneficiarios del programa de acceso a la tierra, los mismos comprenden: seguridad alimentaria, abono a capital, capital de trabajo, asistencia técnica y jurídica. Es decir, que la compra de activos, insumos, mano de obra, etc. que forman parte de los proyectos productivos que se realizan en las fincas de FONTIERRAS, provienen en un alto porcentaje del subsidio para capital de trabajo, que se autoriza por familia, el mismo está integrado por 26 salarios mínimos mensuales vigentes al momento de efectuar la compra del inmueble. Las entidades contratadas para brindar asistencia técnica, también gestionan la compra de otros activos, a través de alianzas estratégicas con organismos privados, públicos, no gubernamentales, etc. por medio de créditos o donaciones.

5.3. Procedimiento de la gestión del subsidio para capital de trabajo en FONTIERRAS

De acuerdo a lo establecido en la Ley del Fondo de Tierras, Decreto 24-99 del Congreso de la República, los beneficiarios del programa de acceso a la tierra, tienen derecho a subsidios monetarios directos, con destino al pago de asistencia técnica, seguridad alimentaria, abono a la deuda y capital de trabajo.

5.3.1. Definición. El capital de trabajo, es el subsidio monetario directo que entrega el Fondo de Tierras a los beneficiarios activos, de las fincas entregadas a través del programa denominado acceso a la tierra.

5.3.2. Naturaleza y propósito. Este subsidio es de carácter no reembolsable y tiene como finalidad, financiar proyectos productivos que permitan mejorar el nivel de vida de los beneficiarios a través del desarrollo autosostenible y a la vez que garanticen el pago del crédito por la compra de la finca.

5.3.3. Base Legal. Decreto 24-99 del Congreso de la República, Ley del Fondo de Tierras.

“Artículo 32. Subsidios. El Fondo de Tierras, con cargo a los recursos de su presupuesto y a través de los fideicomisos que constituya con tal propósito, cubrirá erogaciones para los siguientes subsidios:

a) Para la compra de alimentos y capital de trabajo: Cada familia beneficiaria del Fondo de Tierras, recibirá un subsidio monetario directo, igual para todos los casos y por una sola vez, destinado a la compra de alimentos y a financiar capital de trabajo para los proyectos productivos a desarrollar.

Los beneficiarios podrán optar a que se acredite este subsidio como pago a capital del préstamo que obtuvieron para la adquisición de tierras”. (2: 13)

“Artículo 33. Monto del subsidio directo y a capital. El Consejo Directivo del Fondo de Tierras, atendiendo la naturaleza y objetivos de la institución, definirá el monto del subsidio monetario directo y del subsidio acreditado a capital, cuya suma será equivalente, como mínimo, a veintiséis salarios mínimos mensuales establecidos para trabajadores agrícolas, vigentes al momento de efectuarse la compra”. (2:14)

Acuerdo Gubernativo 199-2000, Reglamento de la Ley del Fondo de Tierras.

“Artículo 43. Monto del subsidio directo y a capital. El Consejo Directivo, a propuesta de la Gerencia General, en el mes de enero de cada año o cuando lo considere necesario, conocerá y aprobará el Plan anual del subsidio directo y a capital, para las familias beneficiarias de FONTIERRAS”. (3:15)

El Capital de trabajo se eroga con base en el Punto Resolutivo aprobado por el Consejo Directivo.

CAPÍTULO II

DIAGNÓSTICO SITUACIONAL

La carencia de planes y programas en una institución o empresa conlleva a la improvisación en las actividades que se realizan. Con la finalidad de detectar si el origen de las causas que provocan atrasos en el procedimiento de erogación y ejecución del subsidio para capital de trabajo en el Fondo de Tierras, recae en la falta de planificación, se presentan los resultados del diagnóstico administrativo efectuado.

Es oportuno mencionar que del diagnóstico administrativo únicamente se analizaron dos aspectos: el estructural con la finalidad de identificar si alguno de sus componentes, afectan directa o indirectamente el proceso objeto de estudio; se hace énfasis por consiguiente, en el análisis procedimental.

Previo al desarrollo del citado análisis, es necesario como marco referencial dar a conocer en forma sintetizada, aspectos fundamentales de la institución objeto de estudio, como su marco legal, misión, visión, objetivos y funciones.

1. Marco legal del Fondo de Tierras

“El 29 de diciembre de 1996, el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG- firmaron los acuerdos para poner fin a un conflicto civil de más de 36 años. Los denominados Acuerdos de Paz, buscan en su contenido y espíritu, el establecimiento de democracia, la aplicación de un conjunto de medidas económicas y sociales orientadas a

promover el desarrollo sostenible de todos los guatemaltecos en un ambiente de tolerancia y respeto a la diversidad política y cultural existente en el país. Entre los compromisos de los Acuerdos de Paz suscritos, se encuentra el Acuerdo sobre "Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria", en los cuales se enmarca la necesidad de facilitar el acceso a tierras productivas a la población indígena y campesina que no la posee o la posee en cantidades insuficientes para superar las condiciones de pobreza. Es, en el contexto de los Acuerdos de Paz, que el gobierno se compromete a crear un fondo de tierras. A inicios del año 1997, el gobierno de la República crea el fideicomiso "Fondo de Tierras Acuerdo de Paz", con el propósito de atender las primeras solicitudes de crédito para la compra de tierras productivas, especialmente de la población desmovilizada y retornada. En julio de 1997 y en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en Acuerdo Gubernativo 515-97 se crea la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas –COPART-, para discutir y proponer la legislación e institucionalidad agraria establecida en los compromisos de la paz para darle solución a la problemática de la tenencia de la tierra. La Comisión Paritaria, conformada por delegados del gobierno y dirigentes de más de 350 organizaciones indígenas y campesinas de la Comisión nacional permanente de tierras, discute y aprueba por consenso el anteproyecto de ley del Fondo de Tierras, el cual es presentado ante la Comisión de acompañamiento de los acuerdos

de paz, el Organismo Ejecutivo y el Congreso de la República. La ley del Fondo de Tierras –Decreto 24-99- fue aprobada por el Organismo Legislativo el 13 de mayo de 1999 y entró en vigencia el 24 de junio del mismo año” (6:12)

2. Funciones

FONTIERRAS tiene diversas funciones resaltándose dos campos generales de aplicación, la regularización de las tierras entregadas por el estado, a través del INTA y el programa de acceso a la tierra, producto de los acuerdos de paz. Entre las funciones de este programa se pueden mencionar las siguientes:

- 2.1. Generar condiciones institucionales, técnicas, financieras y organizativas que faciliten dar respuesta, en forma integral, a la problemática de acceso de los campesinos a la tierra, que promueva a la vez el uso eficiente de los recursos naturales, eleve la productividad y mejore sus condiciones de vida.
- 2.2. Facilitar el acceso a la adquisición de tierra y contratar servicios de asistencia técnica y jurídica con participación de los beneficiarios.
- 2.3. Gestionar recursos financieros, que destinará a la constitución de fideicomisos y otros instrumentos financieros en instituciones del sistema bancario nacional, para que éstas realicen las operaciones de

financiamiento y subsidios a los beneficiarios previamente calificados por el FONTIERRAS.

3. Misión

“Institución responsable de facilitar a las familias campesinas guatemaltecas, sin tierra, con tierra insuficiente o en situación de pobreza, a través de mecanismos financieros adecuados, el acceso a la tierra con vocación agropecuaria y forestal, en propiedad; proyectos productivos, económicos y ecológicamente sostenibles; servicios de asistencia técnica integral sobre la base de honestidad, responsabilidad, compromiso, servicio, cooperación y solidaridad” (13: 2)

4. Visión

“Apoyo a las familias campesinas para que se conviertan gradualmente, en empresarios y empresarias agrícolas, con un alto grado de desarrollo, productivos y competitivos, como el modelo ideal para combatir la pobreza en el área rural de nuestro país”. (13: 2)

5. Objetivos

5.1 “Administrar los programas de financiamiento público orientado a facilitar de diversas formas el acceso a tierras productivas, a campesinos y campesinas, en forma individual y organizada, sin tierra o con tierra insuficiente.

5.2. Promover la accesibilidad de recursos para el financiamiento o compra de tierras por parte de los grupos beneficiarios, procurando

que permita la sostenibilidad financiera del Fondo de Tierras y de los proyectos productivos de los beneficiarios.

- 5.3. Coordinar con otras instituciones del Estado, el desarrollo de inversiones complementarias a las de acceso de tierras, para garantizar la consecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario, forestal e hidrobiológico”. (13: 3)

6. Determinación de la situación actual

6.1. Metodología

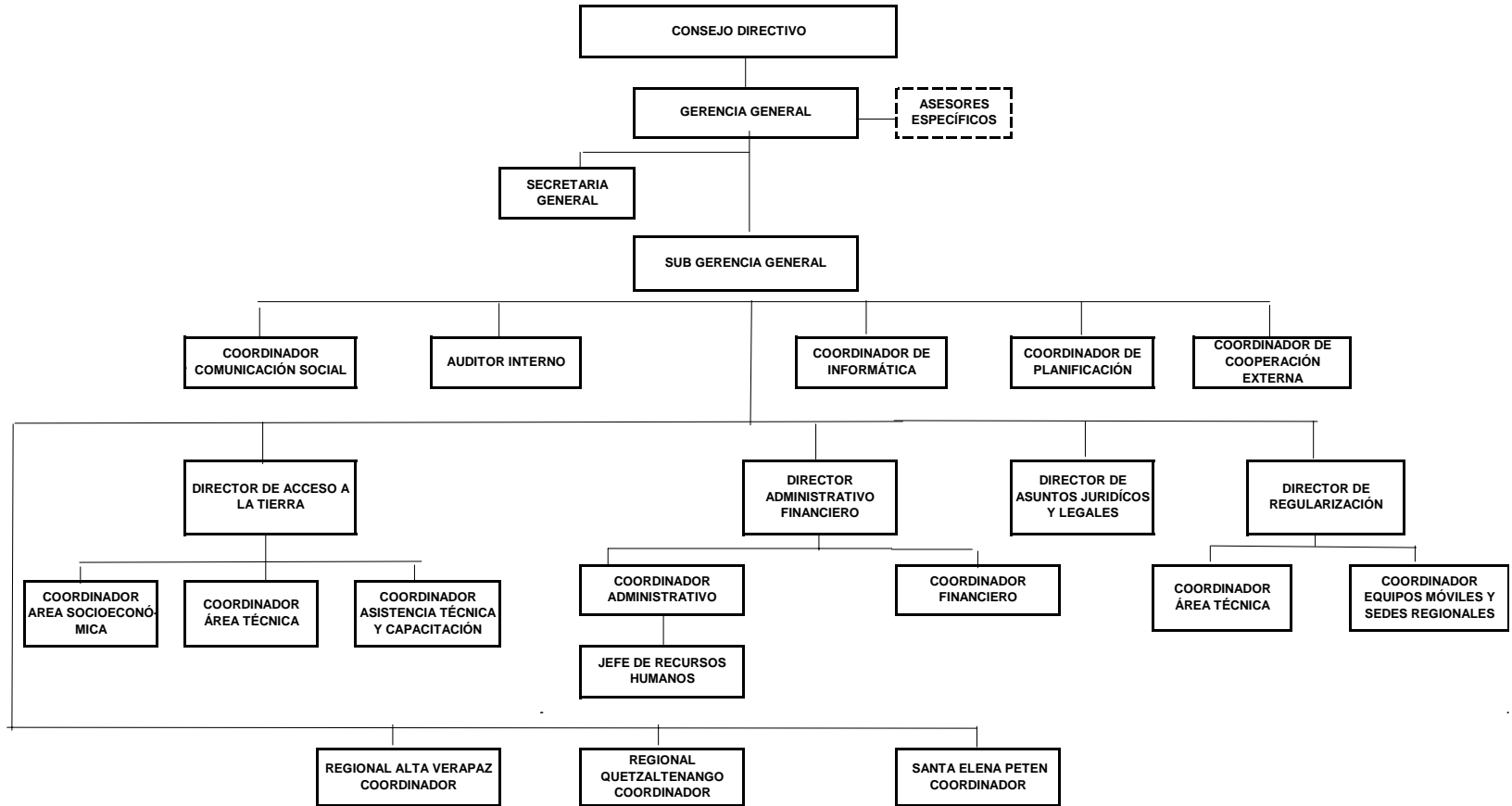
Para definir la situación administrativa actual en FONTIERRAS, se utilizó el método de la Observación y la técnica de la Entrevista, específicamente para realizar el análisis estructural. Para el análisis procedimental, se utilizó adicionalmente, la técnica de la encuesta.

6.2. Análisis estructural

Dentro de este análisis es importante definir el Objetivo General del Fondo de Tierras de la siguiente manera: “Definir y ejecutar la política pública relacionada con el acceso a la tierra, en coordinación con la política rural del Estado”(2:4)

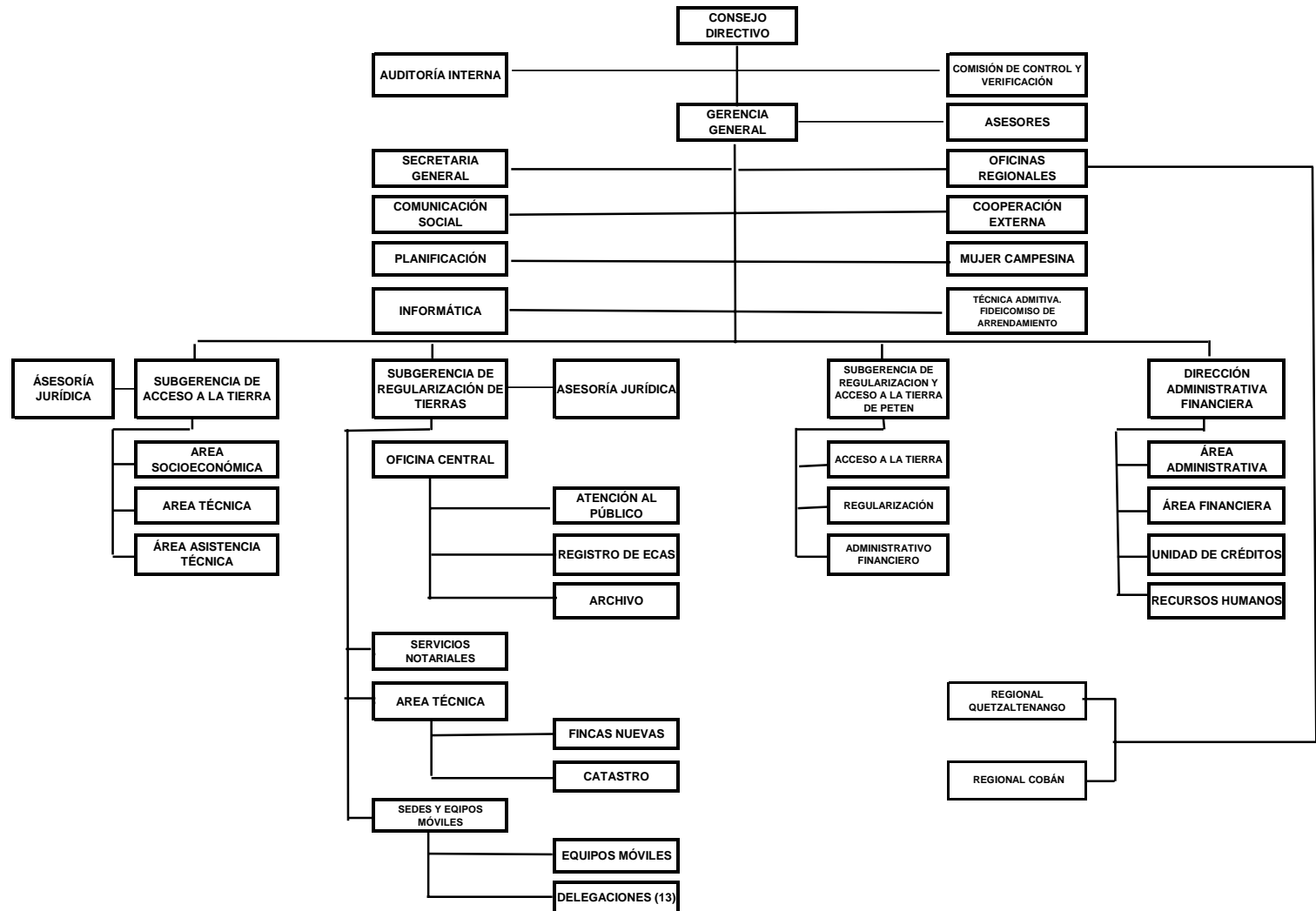
La institución cuenta con una estructura administrativa contenida en el organigrama general que difiere de la estructura real o funcional. Al respecto se presenta el organigrama actual, una propuesta del organigrama estructural de FONTIERRAS, así como un resumen de las diferencias encontradas, las que se pueden apreciar en el cuadro 1

Gráfica 1
ORGANIGRAMA GENERAL NORMADO, FONDO DE TIERRAS



Fuente: Organigrama general FONTIERRAS. Año 2000

Gráfica 2
ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL PROPUESTO, FONDO DE TIERRAS



Fuente: Elaboración propia, adaptación del organigrama elaborado por la Unidad de Planificación. Año 2004

Cuadro 1

Comparación de la estructura organizativa normada y la estructura real de FONTIERRAS

| Organigrama normado | Estructura real |
|---|---|
| 1. Subgerencia General | Subgerencias específicas: Acceso a la Tierra y Regularización. Estas funcionan en oficinas centrales y recientemente se creó la Subgerencia de Petén. |
| 2. Auditoría Interna depende de la Subgerencia General | Depende del Consejo Directivo |
| 3. Las Coordinaciones de Cooperación Externa, Comunicación Social, Informática y Planificación dependen de la Subgerencia General | Dependen de la Gerencia General |
| 4. Existen 4 Direcciones: Acceso a la Tierra, Regularización, Asuntos Jurídicos, y Administrativa Financiera | Las primeras dos se convirtieron en Subgerencias, la de Asuntos Jurídicos se convirtió en dos unidades: Asesoría Jurídica de Acceso a la Tierra y de Regularización. Sólo la Dirección Administrativa Financiera continúa funcionando como tal. |
| 5. No existen las delegaciones regionales de acceso a la tierra, ni el Departamento de Registro de ECAS | Funcionan dos delegaciones ubicadas en Escuintla e Izabal, que pertenecen a la región central. ECAS, pertenece a la Sub Gerencia de Regularización. |
| 6. El Jefe de Recursos Humanos depende de la Coordinación Administrativa. | Depende de la Dirección Administrativa Financiera |

Fuente: Elaboración propia con base al organigrama del Fondo de Tierras, año 2004

En el cuadro anterior, se observa que el tramo de control es ancho pues existen órganos con dependencia directa de otros, tal es el caso de las Coordinaciones Regionales, éstas dependen de la Gerencia General y están integradas por analistas, supervisores y sectorialistas de las áreas socioeconómica, técnica y de asistencia técnica, que dependen técnicamente de la Subgerencia de Acceso a la Tierra. Está definido de esta manera, con el propósito de descentralizar los servicios pertinentes; sin embargo, el personal recibe órdenes de dos jefes distintos, lo que trae como consecuencia poca efectividad en los procesos que se realizan, por la dualidad de órdenes que se reciben.

Lo expuesto pone de manifiesto que el sistema de organización es del tipo lineal – staff, en virtud que existe una línea de autoridad y responsabilidad que pasa en forma directa de un nivel jerárquico a otro, pero se combina con algunas funciones de asesoría y de apoyo técnico o administrativo, que pueden diversificar las zonas de dirección y decisión y por tanto se observa a algunos empleados que suelen tener varios jefes.

6.3. Análisis procedimental

Para el desarrollo de las tres fases que comprende el análisis procedimental, se utilizó una muestra estratificada en tres subgrupos:

- Personal administrativo – financiero y de auditoria interna de FONTIERRAS, que se abrevia Personal A & F;
- Personal técnico, tanto interno como externo a la institución;

- Presidentes de juntas directivas de fincas que al finalizar el año 2003, se encontraban pendientes de recibir capital de trabajo, en representación del otro eje fundamental de FONTIERRAS, los beneficiarios o clientes del programa de acceso a la tierra, para efectos del presente estudio, se utiliza la abreviatura: Presidentes de J.D.

Los elementos de cada subgrupo se eligieron en forma aleatoria, de un universo de 181 elementos, divididos en poblaciones de 53 unidades del personal administrativo, financiero, de auditoría, de planificación y cooperación externa, 66 del personal técnico y 62 presidentes de juntas directivas de las organizaciones beneficiarias de FONTIERRAS.

El presente análisis es específico sobre el procedimiento que se utiliza para erogar y ejecutar el subsidio para capital de trabajo, en virtud que se considera que dicho proceso debe ser revisado y analizado para determinar su incidencia en la problemática que provoca el bajo nivel de erogación y ejecución del capital de trabajo.

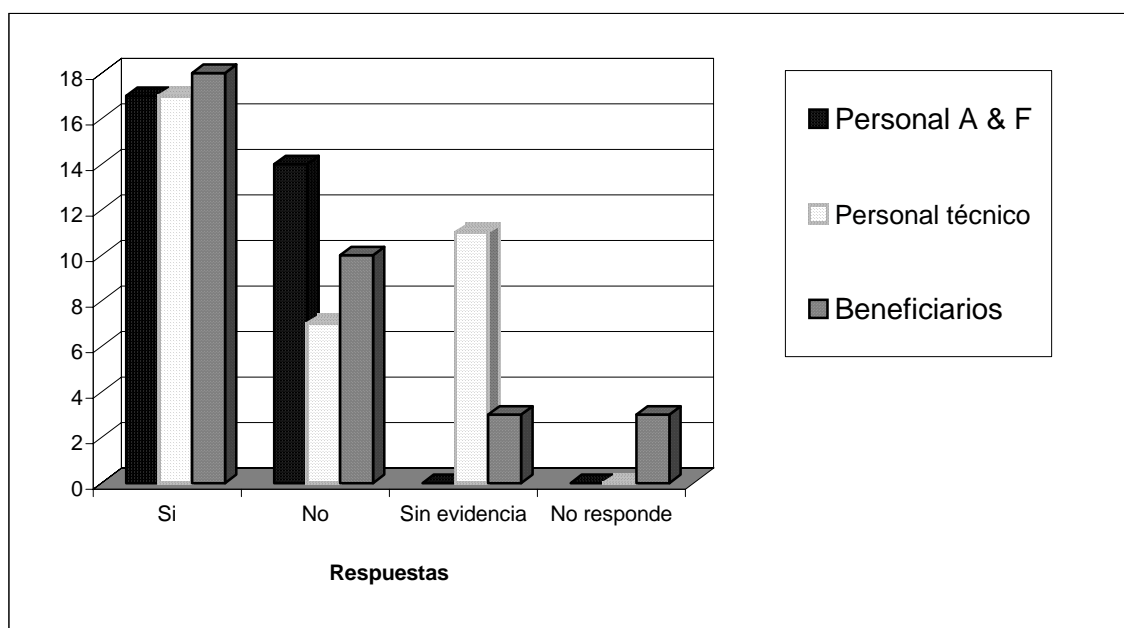
6.3.1. Fases del proceso para erogar y ejecutar el subsidio para capital de trabajo

6.3.1.1. FASE DE PLANEACIÓN

De acuerdo con el principio de la primacía de la planeación, que indica que ésta, antecede a la ejecución de todas las funciones administrativas y es única pues establece los objetivos necesarios para el esfuerzo de toda una organización, resulta primordial iniciar

la formulación del presente diagnóstico con la fase de planeación, basados en los resultados de los cuestionarios aplicados.

Gráfica 3
Conocimiento sobre planeación y programación de actividades.
FONTIERRAS



Fuente: Elaboración propia con base a encuestas aplicadas. FONTIERRAS año 2004

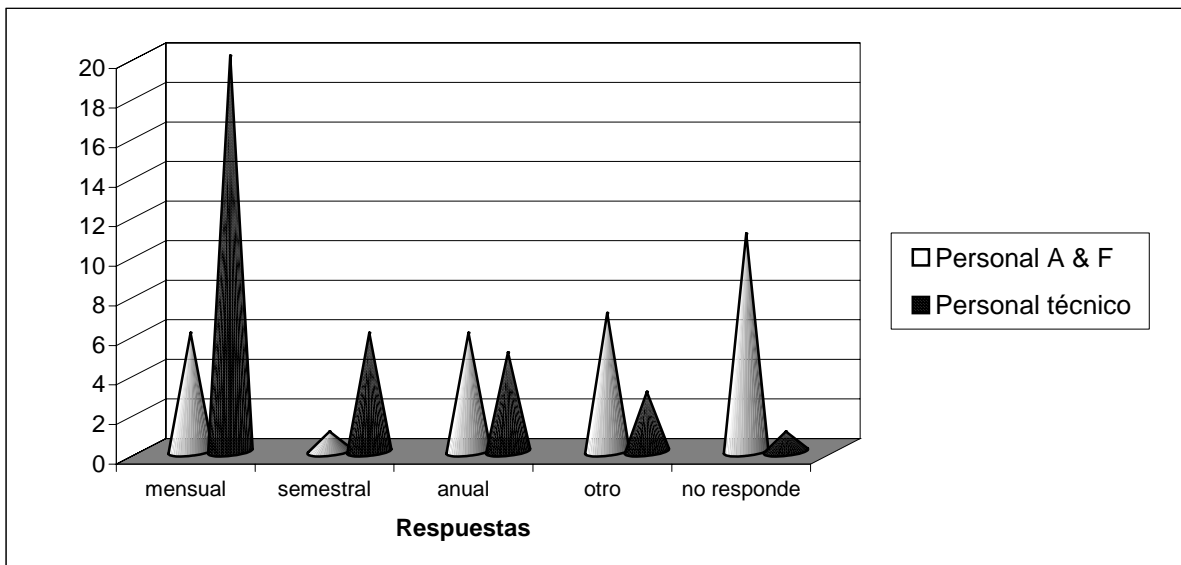
El 50% promedio de respuestas son afirmativas, lo que se considera un resultado relativamente alto, atribuido a la naturaleza de la pregunta, en virtud que la expresión planeación formal es bastante amplia, aunque no precisamente se refiera a que exista una planeación integrada, pues en la realidad se adolece de ésta, lo anterior se infiere a través del método de la observación y del porcentaje restante de las respuestas.

Algunas unidades que participan directa o indirectamente en el proceso para erogar y ejecutar capital de trabajo planifican sus actividades, mientras que otras las programan, lo último se deduce de acuerdo a la opinión de más del 50% de los entrevistados. Existe un porcentaje representativo (aproximadamente 40%) que indica que las actividades inherentes a las funciones que desempeñan no se programan o que únicamente se realizan de acuerdo a los requerimientos que efectúan otras áreas.

Lo anterior trae como consecuencia que el capital de trabajo se erogue en forma lenta y que cada año al finalizar la ejecución presupuestaria, se acumulen montos correspondientes a años anteriores, en este concepto. Adicionalmente, una erogación extemporánea de este subsidio, implica que los proyectos productivos se ejecuten en forma tardía, o que no se ejecuten, por la temporalidad de los mismos, especialmente los de tipo agrícola y pecuarios.

Las actividades que se realizan en una institución, deben planificarse en forma periódica, de acuerdo a la naturaleza de las mismas. En las unidades de FONTIERRAS, las actividades técnicas y administrativas-financieras se programan con cierta frecuencia, según se puede apreciar en la siguiente gráfica.

Gráfica 4
Periodicidad con que se efectúa la planeación. FONTIERRAS



Fuente: Elaboración propia, año 2004

Para las unidades encargadas de gestionar la parte técnica, es fundamental realizar una planeación y programación de sus actividades. En el caso de la gestión del capital de trabajo, se elabora un plan de inversión que contiene la justificación de los proyectos, objetivos, cronograma de actividades y presupuesto, con base a este plan se define el monto a erogar en cada desembolso de acuerdo a la fase a implementar de los proyectos productivos.

Se determinó que el personal técnico planifica con mayor frecuencia en forma mensual, de acuerdo al 57% (20 de 35 de las respuestas) esto sucede por las condiciones y el tipo de contratación, así mismo por la supervisión y el seguimiento que se ejerce a las actividades que realizan. El personal

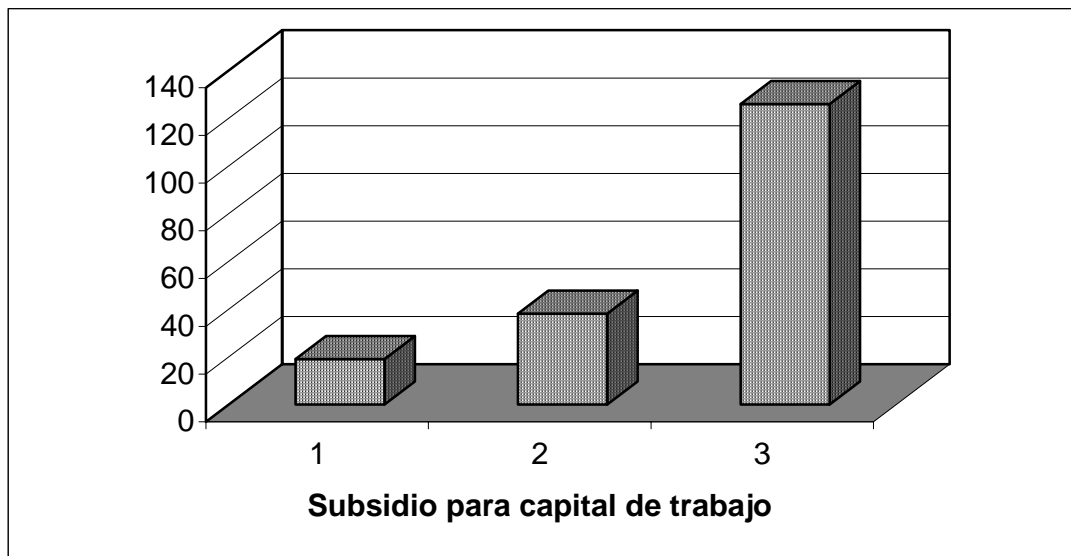
administrativo financiero coincide en señalar que su planificación depende de los requerimientos realizados por otras áreas. Tomando como base la clasificación de los planes, se puede realizar un análisis de los tipos de planes existentes en FONTIERRAS, de la siguiente manera

a) Objetivos. Los objetivos de la institución, están establecidos en la Ley del Fondo de Tierras. En referencia a éstos, el 100% del personal técnico y administrativo encuestado, manifiesta que los conoce en su totalidad.

En el mismo contexto, al consultar sobre si el subsidio para capital de trabajo recibido por los beneficiarios ha contribuido a alcanzar dichos objetivos, 52% de la muestra, considera que el referido subsidio ha coadyuvado parcialmente al logro de los objetivos institucionales.

Es fundamental analizar la justificación a esta respuesta, indicando como antecedente, que desde la creación de FONTIERRAS, se han dado tres modalidades de erogación y ejecución del capital de trabajo en las 183 fincas entregadas hasta el año 2003, de la siguiente manera.

Gráfica 5
Modalidades de erogación del capital de trabajo.
FONTIERRAS



Fuente: Elaboración propia año 2004

1. Se observa que 19 (10%) de las 183 fincas entregadas a diciembre de 2003, no recibieron subsidio para capital de trabajo, en virtud que las mismas optaron por abonar el monto correspondiente, al crédito por la compra de la finca
2. 38 fincas (21%) recibió el capital en un solo desembolso.
3. 126 fincas (69%) se encuentran en la modalidad de recibir el capital en dos o más desembolsos. En la mayoría de casos donde se entregó la totalidad del subsidio, no se implementó ningún proyecto productivo y en otros casos, si se ejecutó alguno, pero no se programaron adecuadamente las actividades ni se ejerció una adecuada supervisión de la inversión realizada.

Esta situación hace evidente la falta de planificación, que trae como resultado que la mayoría de estas fincas, a la fecha no han logrado un desarrollo social y económico que les permita mejorar el nivel de vida de los beneficiarios, en virtud que no se logró la implementación de proyectos productivos rentables y autosostenibles. En consecuencia, no se ha generado la productividad necesaria que permita a los beneficiarios cumplir con el pago del crédito concedido por la compra de la finca. Es oportuno manifestar que no sólo la inadecuada administración de los recursos financieros que ejercen los beneficiarios o la escasa disponibilidad de capital de trabajo actualmente, influyen en estos resultados, en virtud que los aspectos más relevantes están directamente relacionados con factores físicos y técnicos de las fincas, así como socioeconómicos de los grupos beneficiarios.

b) Políticas y Estrategias. Fueron aprobadas a finales del año 2003, por el Consejo Directivo, a 4 años de gestión institucional. En el período anterior a su vigencia, la toma de decisiones se efectuaba bajo las directrices contenidas en la Ley del Fondo de Tierras (Decreto 24-99 del Congreso de la República) que se consideran lineamientos puntuales pero a la vez generalizados. La carencia de políticas y estrategias específicas de regularización y acceso a la tierra, limitó en reiteradas oportunidades, el buen funcionamiento de las actividades y por ende los resultados obtenidos no eran eficientes ni eficaces. Estos planes son conocidos por los jefes de las

diferentes unidades, actualmente aún no se han socializado a nivel operativo, factor que se considera una limitante para el buen desempeño de las mismas.

c) Planes Estratégicos y Operativos. De conformidad con la información obtenida, sobre los planes que utilizan las áreas para planificar o programar sus actividades, 35% del personal técnico elabora planes estratégicos y operativos; los mismos permiten proyectar todas las actividades que conforman los proyectos productivos a implementar, para realizar esta planificación, es imprescindible tomar en cuenta la disponibilidad de capital de trabajo que tengan las fincas, así también otras fuentes de financiamiento.

d) Normas y Procedimientos. Se determinó que el Área de Asistencia Técnica cuenta con planes específicos como: Misión, Visión, Objetivos, Estrategias, Normas y Procedimientos. Estos últimos, han sido fundamentales para la gestión de capital de trabajo, fueron elaborados con participación de las diferentes unidades involucradas en los procesos de contratación y pago a proveedores de asistencia técnica, así como pago de capitales de trabajo, este documento fue aprobado en junio del año 2003 y ha facilitado la gestión técnico - administrativa de asistencia técnica.

Es oportuno manifestar que los presidentes de las juntas directivas, son quienes menos conocen la totalidad de normas y el procedimiento para erogar y ejecutar capital de trabajo. Para contrarrestar esta situación, se les brindó un taller de capacitación por parte del Área de Asistencia Técnica, sin embargo por el bajo nivel de educación que poseen, el grado de asimilación

de los conocimientos y su respectiva aplicación ha sido escaso. Aproximadamente el 50% de los elementos de la muestra, expresaron que conocen alguna de las normas existentes y de igual manera, el mismo porcentaje desconoce en su totalidad el procedimiento en referencia. Lo anterior es derivado que parte del personal participó en la elaboración de un tema específico del contenido del manual de normas y procedimientos, pero no se realizó una capacitación general posterior a la aprobación del documento final. Esta condición limita la implementación oportuna, eficiente y eficaz de dichas normas, así como del procedimiento a seguir.

Según la investigación realizada, se determinó que un 65% de los elementos de la muestra, califican de aceptable las normas y el procedimiento para erogar el capital de trabajo. Actualmente se está realizando el proceso de evaluación de los resultados obtenidos en el período de implementación del manual, a fin de realizar las modificaciones respectivas que permitan corregir las deficiencias actuales y lograr mayor eficiencia y eficacia en el proceso.

e) Planes específicos y direccionales. En este contexto y de acuerdo a la información recabada, el personal A & F, planifica sus actividades a través de un plan anual de auditoría que como su nombre lo indica es delimitado a dicha unidad; en el Área Financiera y la Unidad Coordinadora de Proyectos, denominada Cooperación Externa, se planifica a través del Presupuesto.

Los planes existentes, que directa o indirectamente tienen relación con el procedimiento de erogación y ejecución del capital de trabajo, no se han

divulgado lo suficiente entre las diferentes unidades de la institución. La falta de conocimiento o inadecuada interpretación de los mismos, provoca atrasos en las gestiones en las que se analizan estos documentos.

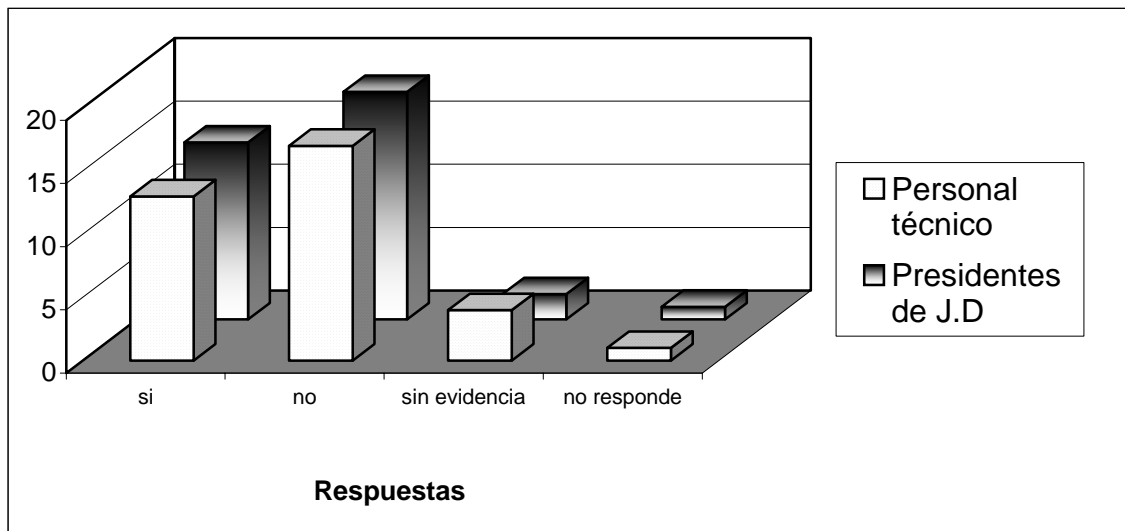
6.3.1.2. FASE DE EROGACIÓN

La erogación es la distribución o entrega del subsidio a los grupos beneficiarios del programa de acceso a la tierra. Para realizar un desembolso de capital de trabajo deben cumplirse ciertos requisitos contenidos en el Manual de Normas y Procedimientos de Asistencia Técnica, los cuales se resumen en: Requisitos de solicitud y de liquidación, los desembolsos se pueden efectuar con Recursos IVA-PAZ y Préstamo BIRF 4432-GU del Banco Mundial .

En Anexos 1, 2, 3 y 4 se incluyen los flujogramas del procedimiento de las dos fuentes de financiamiento, así como una hoja de control de los expedientes, en virtud que es necesario que simultáneamente a la implementación del plan de acción, se ejerza el control necesario para lograr los resultados propuestos.

- a) **Eficiencia del procedimiento de erogación del subsidio para capital de trabajo.** Un procedimiento debe ser eficiente para que se puedan obtener resultados satisfactorios. Por la importancia que tiene para los beneficiarios del Fondo de Tierras, recibir en forma oportuna el subsidio para capital de trabajo, es necesario analizar si dicho procedimiento se ha realizado eficientemente.

Gráfica 6
Desembolsos oportunos de capital de trabajo. FONTIERRAS



Fuente: Elaboración propia, año 2004

A través de la información contenida en la gráfica anterior, se manifiesta la opinión de los presidentes de juntas directivas, así como del personal técnico, quienes se encargan de asesorar y dar seguimiento a la ejecución de los proyectos financiados con este subsidio, con respecto a lo oportuno que se han recibido los desembolsos de capital de trabajo.

35 respuestas de un total de 69, indican que en un 50% promedio, el personal técnico coincide con los presidentes de juntas directivas de las fincas, en que no se ha recibido oportunamente los desembolsos para capital de trabajo. Existe 6 elementos de los encuestados (8%) que no tienen evidencia de esta situación, probablemente por ser de recién ingreso a la institución en el caso de los técnicos o por haber asumido el cargo de Presidente de la Junta Directiva

también en forma reciente, lo que además, evidencia que no existe una comunicación efectiva entre las juntas directivas de las fincas. El porcentaje restante indica que sí se han recibido oportunamente los desembolsos.

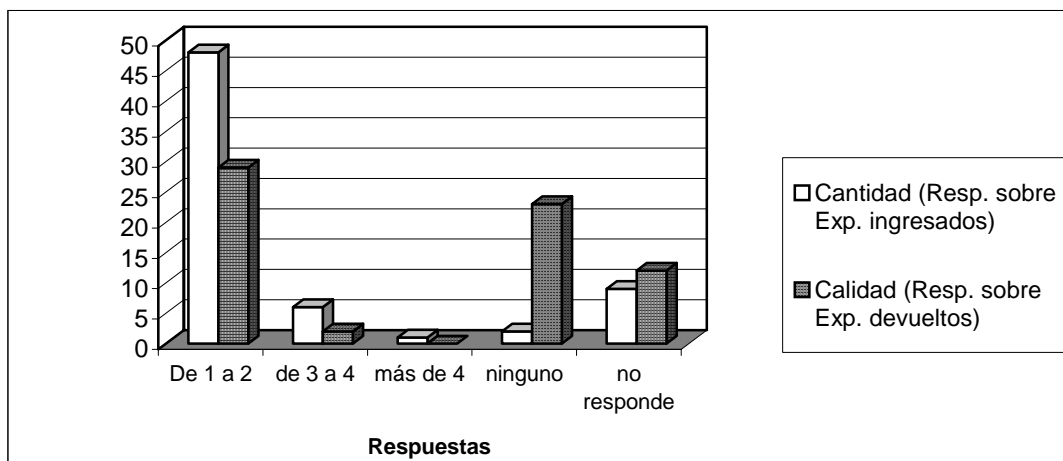
En años anteriores, el proceso de erogación de capital de trabajo era demasiado engorroso por lo que algunos desembolsos eran depositados en las cuentas de los beneficiarios en un promedio de 2 a 4 meses después de solicitados. Lo anterior trajo como consecuencia que muchos proyectos productivos no se pudieran realizar porque su fase de implementación era extemporánea. Por tanto, se deduce que el proceso carecía de eficiencia.

Actualmente el proceso ha sido expedito derivado de la aplicación del manual de normas y procedimientos y a la capacitación brindada a quienes intervienen en el proceso, sin embargo es necesario continuar ejerciendo un adecuado control a fin de evitar que las entregas tardías de los desembolsos tenga como consecuencia, la escasa posibilidad de desarrollar con éxito un proyecto productivo.

b) **Eficacia del procedimiento de erogación del subsidio para capital de trabajo.** Para conocer el grado de efectividad del proceso de erogación del capital de trabajo, se analizaron las respuestas sobre la cantidad de expedientes que ingresan semanalmente versus la calidad de contenido de los mismos. La siguiente gráfica demuestra además, que el procedimiento no ha sido eficaz.

Gráfica 7

Cantidad y calidad de expedientes para capital de trabajo. FONTIERRAS



Fuente: Elaboración propia, año 2004

Hasta el año 2003, no existía ningún control del tiempo para gestionar capital de trabajo, los desembolsos se erogaban aparentemente de acuerdo a las necesidades de la finca. Estas circunstancias coinciden con la opinión del personal técnico y administrativo financiero quienes indican que reciben en promedio de 1 a 2 expedientes semanalmente para dicha gestión.

Los equipos multidisciplinarios móviles, atienden aproximadamente de 10 a 12 fincas, mientras que existe un sectorialista regional que atiende aproximadamente 40 fincas, por lo tanto este personal recibe en promedio 3 expedientes semanales. La información recabada, pone de manifiesto en forma preliminar, que existe pasividad en la gestión del capital de trabajo, por parte de los solicitantes, esta situación aunada a la falta de eficiencia, provoca en alguna medida la baja ejecución del subsidio en mención. Al realizar otro análisis de la

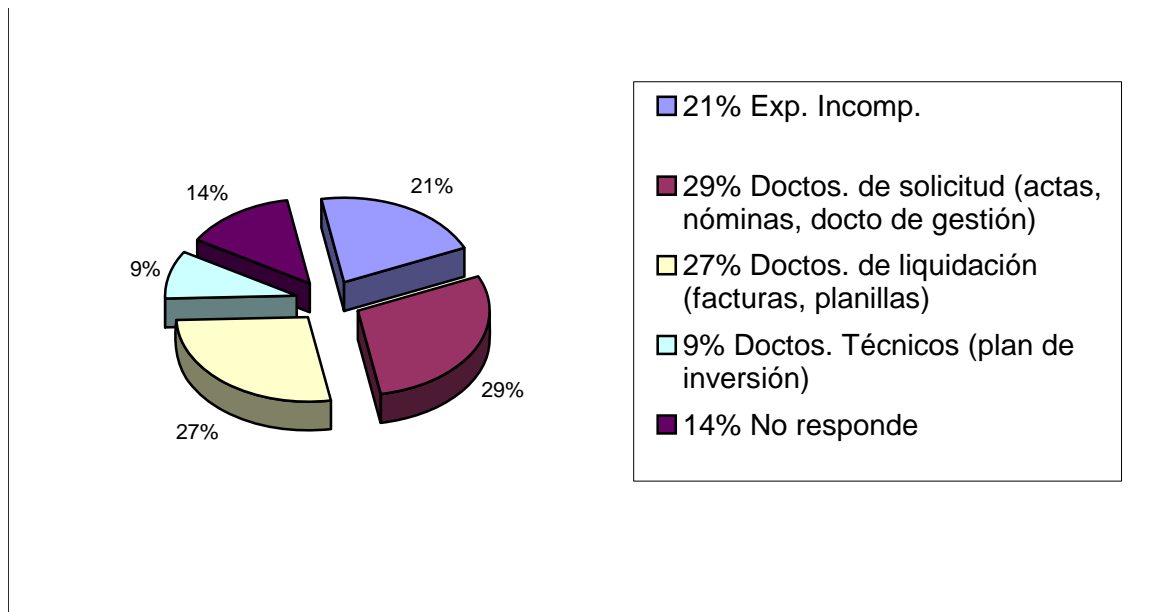
frecuencia con que ingresan los expedientes de capital de trabajo de acuerdo a los controles del Área de Asistencia Técnica y la Dirección Administrativa Financiera, se deduce que en un mes se gestionan entre 8 y 10 desembolsos aproximadamente, de los cuales se pagan entre 5 y 7 en promedio. La falta de interés de los beneficiarios y la escasa eficiencia y eficacia con que se realiza el proceso técnico y administrativo que conlleva la erogación y ejecución del capital de trabajo, trae como consecuencia poco avance en el proceso productivo de las fincas, situación que provoca que las familias busquen otras fuentes de ingreso, contribuyendo a elevar el índice de deserción. El procedimiento para la erogación del capital de trabajo establece, que después de recibir el expediente respectivo, se revisa y se verifica si cumple con los requerimientos contenidos en el Manual de Normas y Procedimientos de Asistencia Técnica, caso contrario, se devuelve a la unidad solicitante; 31 elementos de la muestra (47%) opinaron que devuelven entre 1 a 4 expedientes semanales, esto se produce con mayor frecuencia en el Área de Auditoría Interna y Asistencia Técnica Central, con relación a esta última, los expedientes son rechazados al menos 1 vez, aproximadamente en un 50%, lo que provoca atrasos e insatisfacción por parte de los beneficiarios.

c) **Causas que originan atraso en la erogación de capital de trabajo.** Antes de junio de 2003, fecha en que se aprobó el manual de normas y procedimientos, los expedientes se rechazaban por criterios subjetivos de las personas encargadas de la revisión de los mismos, tanto en los aspectos

técnicos como administrativos, situación que creaba inconformidad, desgaste en la comunicación e insatisfacción en los solicitantes. Actualmente, existe el manual referido, que orienta la toma de decisiones sobre aceptar o devolver un expediente, de acuerdo a los lineamientos y requisitos establecidos en el mismo.

Gráfica 8

Causas que provocan la devolución de un expediente para capital de trabajo. FONTIERRAS



Fuente: Elaboración propia, año 2004

El 21% del personal encuestado, indicó que la causa más frecuentes por la que se devuelve un expediente es por presentarse incompleto, esto lo experimenta más el personal técnico que es el primero que recibe el expediente. Esta situación obedece a la falta de inducción en algunos casos o a la carencia de apoyo del componente administrativo – contable en otros casos.

El 29% aducen errores en los documentos de solicitud, que incluyen: documento de gestión, actas y nóminas, esta situación se manifiesta principalmente por los cambios que se producen en los datos de identificación consignados en las nóminas, como números de cédula, nombres, apellidos o bien porque los beneficiarios han aprendido a firmar y no se ha actualizado esta información en la base oficial de FONTIERRAS. Un porcentaje significativo equivalente al 27%, constituye la inadecuada presentación de documentos para liquidar un desembolso que ya se ejecutó, entre los cuales están: facturas, planillas de pago de jornales, recibos, etc. Estos documentos, en la mayoría de casos presentan errores numéricos, en otros casos los proveedores comerciales, no les extienden factura, únicamente proformas o envíos, aprovechando el escaso nivel educativo de los campesinos. Lo expuesto anteriormente es derivado de la autonomía que ejercen las juntas directivas de las fincas en el proceso de ejecución de los recursos, en virtud que los proveedores de asistencia técnica únicamente deben asesorar a los grupos, a fin de fomentar la autogestión, pero éstos cuentan con un nivel de escolaridad mínimo, por lo que tener un control minucioso sobre documentos contables les resulta difícil.

Las incongruencias técnicas como costos no relacionados con el proyecto productivo, contenidos en el plan de inversión, constituyen apenas un 9%; en virtud que el perfil del personal que se contrata tiene más experiencia en aspectos técnicos. Las causas descritas han disminuido actualmente, como resultado de la guía contenida en el Manual de Normas y Procedimientos del

área de Asistencia Técnica y a las capacitaciones brindadas respecto al tema. Sin embargo tal disminución no es representativa para considerar eficiente y eficaz el proceso. En Anexo 5, se incluye una boleta de recepción de documentos, que permitirá verificar que los expedientes ingresen completos.

6.3.1.3. FASE DE EJECUCIÓN

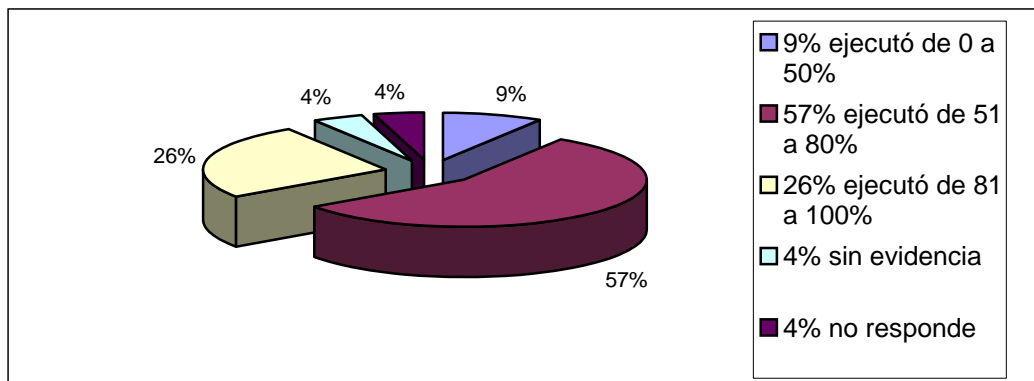
De acuerdo con la definición de ejecución, ésta se refiere a realizar o poner en práctica los proyectos productivos que se van a financiar con el capital de trabajo, lo que también permite financieramente planificar el presupuesto para un período determinado. El procedimiento establecido indica que, luego de erogado y ejecutado como mínimo un 80% del monto desembolsado, debe presentarse su respectiva liquidación y los documentos correspondientes para solicitar el siguiente desembolso. La ejecución del capital de trabajo y por consiguiente de los proyectos productivos, depende de la naturaleza de éstos y se realizan con base a los cronogramas de actividades que se plantean en el plan de inversión. Éste, constituye un requisito técnico para solicitar capital de trabajo, de acuerdo a lo establecido en el manual de normas y procedimientos del Área de Asistencia Técnica. Es un documento que contiene información general de la finca, de la organización, y de los proyectos a realizar, los costos directos e indirectos de cada proyecto, cronograma de actividades e índices financieros, como la rentabilidad del proyecto y el período de recuperación de la inversión.

a) **Periodicidad de los desembolsos y nivel de ejecución de los proyectos financiados con capital de trabajo.** La agilidad con que se presente una liquidación y solicitud depende del interés manifestado por los beneficiarios, la gestión que realiza la junta directiva; además, la asesoría oportuna y eficiente que les brinden los proveedores de asistencia técnica.

De acuerdo con las boletas dirigidas al personal técnico y a los presidentes de juntas directivas, éstos coincidieron en un 49% que se solicita el capital de trabajo en un intervalo de 4 a 6 meses. El 36% de los entrevistados opina que se solicita en un período de 7 a 12 meses, en promedio. Esta situación se produce por la naturaleza de corto o mediano plazo de los proyectos que se implementan. Adicionalmente influye la estabilidad laboral de los proveedores de asistencia técnica y el grado de organización del grupo beneficiario. Otro factor que incide en que la ejecución de los proyectos financiados con capital de trabajo, se realice en un plazo determinado, es la existencia de otras fuentes de financiamiento, especialmente provenientes de donaciones o de ingresos propios que proceden de proyectos establecidos con anterioridad. En algunos casos, también lo determina el tipo de proyecto productivo que se esté ejecutando, en virtud que algunos dependen de la época lluviosa para su implementación o continuidad. Adicionalmente, constituye una limitante la poca permanencia de las familias en las fincas, en virtud que cuando se carece de servicios básicos o infraestructura social, sucede con más frecuencia el fenómeno de la deserción. En otros casos a los beneficiarios les

interesa primordialmente la realización de proyectos de infraestructura social, como vivienda, escuela, agua potable, etc. para contar con condiciones mínimas de habitabilidad en la finca que les permita iniciar el desarrollo de los proyectos productivos. El nivel de ejecución del capital de trabajo es bajo, derivado del hecho que no puede ejercerse presión directa, sobre la implementación de los proyectos, pues dependen del plazo y temporalidad de los mismos. Ver Anexo 6. Con la finalidad de conocer el nivel de ejecución de los proyectos productivos financiados con el capital de trabajo, se presenta la siguiente gráfica.

Gráfica 9
Intervalo de ejecución de los proyectos financiados con el capital de trabajo. FONTIERRAS



Fuente: Elaboración propia, año 2004

El porcentaje de fincas que lograron una ejecución de más del 80% es muy bajo pues representa escasamente un 26% de acuerdo a la opinión del personal técnico y de los beneficiarios, mientras que el resto de fincas que representan el 57% lograron una ejecución de los proyectos productivos entre el 51 al 80%, es

decir que en algunos casos dichos proyectos no se concluyeron. Ejecutar extemporáneamente un proyecto puede desencadenar en pérdidas irreversibles. El capital de trabajo es de carácter no reembolsable, no obstante esta condición, éste representa la opción más segura de inversión, para los beneficiarios, por lo tanto debe optimizarse. Si un proyecto no se ejecuta, porque el desembolso se erogó extemporáneamente, por la existencia de conflictos organizacionales internos o por otra causa, afecta el ciclo de producción, esto implica que deba cambiarse por otro proyecto, en algunos casos menos rentable, si se quieren aprovechar los recursos financieros durante dicho período. La decisión de esperar el nuevo ciclo productivo, representa entre 6 meses a 1 año de atraso en obtener los resultados, esto repercute en el estancamiento del desarrollo de los beneficiarios y los acerca más al vencimiento del período de gracia para iniciar a amortizar la deuda. Este escenario provoca tensión y preocupación en las familias beneficiarias de FONTIERRAS, acelerando el proceso de deserción.

b) **Causas que provocan atraso en la ejecución del subsidio para capital de trabajo.** Son diversas las causas que estimulan la baja ejecución del subsidio para capital de trabajo en FONTIERRAS, por lo que se agruparon de acuerdo a la naturaleza de las mismas y a la unidad responsable, la clasificación y definición de éstas, se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2

Descripción de las causas que inciden en la baja ejecución del subsidio para capital de trabajo FONTIERRAS

| CLASIFICACIÓN GENERAL | ORDEN | DEFINICIÓN | DESCRIPCIÓN |
|----------------------------|-------|--------------|--|
| I. Causas organizacionales | 1 | Organización | Se refiere a problemas organizacionales internos, originados por: |
| | | | 1. Inadecuada conformación del grupo. |
| | | | 2. Intereses particulares o de la minoría |
| | | | 3. Condiciones adversas en la finca: físicas, infraestructura social, culturales, etc. |
| | | | 4. Interferencia de las entidades acompañantes |
| | | | 5. Deserción definitiva o las familias no viven en la finca |
| | | | 6. Como consecuencia de los conflictos internos, en la mayoría de casos se ha suspendido temporalmente los servicios de asistencia técnica |

| CLASIFICACIÓN GENERAL | ORDEN | DEFINICIÓN | DESCRIPCIÓN |
|----------------------------|-------|------------------------------|---|
| I. Causas organizacionales | 2 | Deserción copropiedad | Se refiere a los saldos que se han quedado pendientes por beneficiarios que se han retirado de las fincas entregadas a grupos en copropiedad; por tal situación, no es legal sustituir hasta que se defina su situación jurídica. |
| | 3 | Inactividad de beneficiarios | Se refiere a los saldos que se han quedado pendientes, por beneficiarios que se han retirado de las fincas entregadas a grupos con personería jurídica (Empresas Campesinas Asociativas –ECAS-, Asociaciones, Cooperativas, Sindicatos, etc), algunos de ellos han decidido no sustituir y afrontar el pago de la deuda un número determinado de beneficiarios. |

| CLASIFICACIÓN GENERAL | ORDEN | DEFINICIÓN | DESCRIPCIÓN |
|-----------------------|-------|---|---|
| II. Causas técnicas | 4 | Asistencia Técnica | <p>Son atrasos atribuibles a la asistencia técnica contratada, entre ellos figuran:</p> <p>1. Incumplimiento del proveedor de asistencia técnica</p> <p>2. Atrasos en la preparación de la documentación por no existir un límite de tiempo para erogar el capital de trabajo por parte del F.T</p> <p>Atrasos en la contratación o recontractación del proveedor de asistencia técnica</p> |
| | 5 | Temporalidad y plazo de los proyectos productivos | <p>Se agrupan los casos de fincas que requieren sus desembolsos de acuerdo a la planificación de los proyectos productivos a implementar. Algunos de ellos dependen de la época lluviosa, por lo que erogar el 100% del capital de trabajo puede implicar hasta 3 o 4 años.</p> |

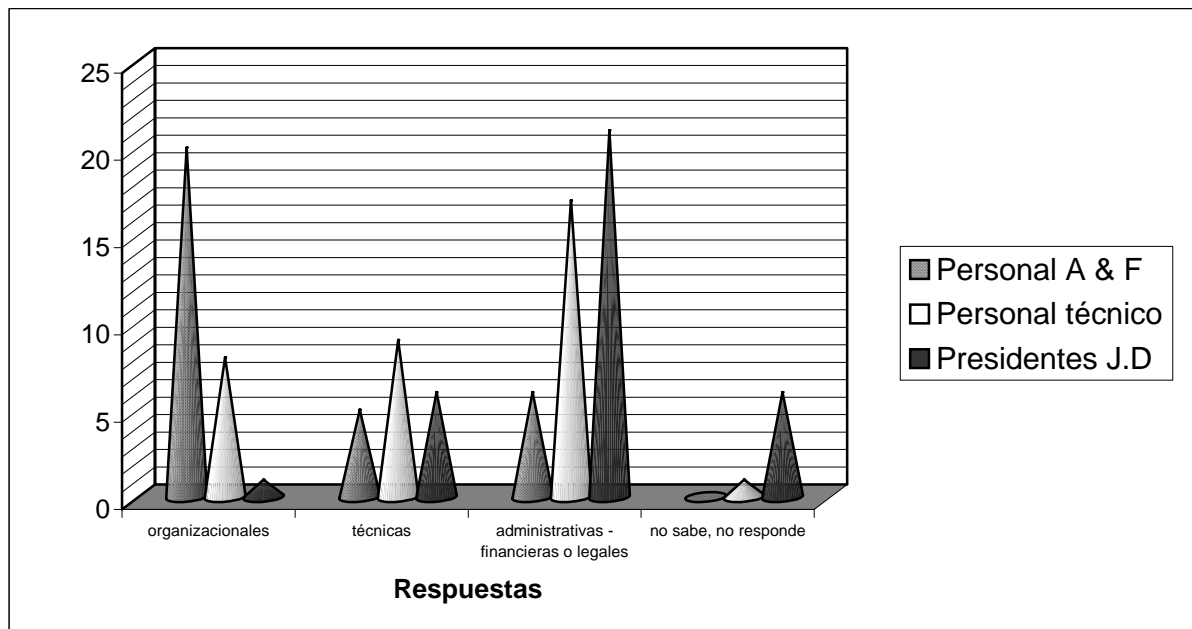
| CLASIFICACIÓN GENERAL | ORDEN | DEFINICIÓN | DESCRIPCIÓN |
|---|-------|-----------------------------|---|
| III. Causas institucionales (administrativas-financieras y legales) | 6 | Admón. FONTIERRAS | Se refiere a los atrasos que existieron antes de la vigencia del manual de normas y procedimientos de asistencia técnica. No existe un sistema de información gerencial integrado y actualizado |
| | 7 | Legales y/o institucionales | Son situaciones específicas sobre certeza jurídica o fincas altamente improductivas, donde no se garantiza la inversión del capital de trabajo. |

| CLASIFICACIÓN GENERAL | ORDEN | DEFINICIÓN | DESCRIPCIÓN |
|---|-------|------------|---|
| III. Causas institucionales (administrativas-financieras y legales) | 8 | BANRURAL | <p>Son los problemas aplicables al Banco Fiduciario entre los que se puede mencionar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Atrasos en la liberación de fondos que van de 4 días hasta 1 mes (este extremo fue un caso específico) 2. Inadecuada atención a los campesinos en agencias del interior de la república. (3 casos específicos) 3. Problema de comunicación entre el Fondo de Tierras y BANRURAL (Ej. Que las fincas pueden tener el mismo nombre, no así las organizaciones, que la apertura de cuentas para manejar capital de trabajo, debe ser únicamente a nombre de la organización a quien se le aprobó el crédito |
| IV. Causas varias | 9 | Combinadas | Incluye casos que presentan más de dos causas de las descritas anteriormente. |

Fuente: Elaboración propia. Año 2003

Gráfica 10

Causas más frecuentes que inciden en la baja ejecución del subsidio para capital de trabajo. FONTIERRAS



Fuente: Elaboración propia, año 2004

Con relación a las principales causas de los atrasos en la entrega y ejecución del subsidio para capital de trabajo, se considera con base al método de la experiencia y observación, que las respuestas obtenidas no reflejan la realidad, en virtud que cada unidad respondió justificando su actividad, por ejemplo, el 20 representantes (65%) del personal A & F, indica que los contratiempos se deben a problemas organizacionales del grupo beneficiario, sin embargo únicamente 3% que equivale a 1 presidente de junta directiva reconocen esta situación. En promedio un 20% (7 de los elementos de la muestra) opinan que las causas son atribuibles a problemas técnicos. Otra causa son los atrasos en la unidades

administrativas - financieras, entre éstas se incluye el Banco Fiduciario (BANRURAL), también se circunscribe a problemas de tipo legal, 6 elementos (19%) del personal A & F; 17 (49%) del personal técnico y 21 representantes que equivale al 62% de los presidentes de juntas directivas atribuyeron los atrasos en la ejecución, a dicha causa. Las respuestas de los beneficiarios reflejan parcialidad en la información, en virtud que en la práctica se ha demostrado que los problemas administrativos son menos representativos que los problemas organizacionales. Independientemente de los porcentajes expresados y de las unidades a quienes se les atribuya responsabilidad en forma directa o indirecta, estas causas provocan un efecto negativo en la ejecución del capital de trabajo. Resultan preocupantes los problemas organizacionales, especialmente los provocados por el fenómeno de deserción, pues una de las políticas que rige la erogación del subsidio para capital de trabajo, es que las familias solicitantes deben estar activas, es decir que permanezcan y trabajen la finca. Aproximadamente un 41% de este subsidio no se entrega a los beneficiarios por no encontrarse la totalidad de familias originales activas o sustitutas, en la finca, lo que repercute en la no realización de los proyectos productivos planificados. Las consecuencias de ejecutar los proyectos productivos inadecuada e inoportunamente, se reflejan en alguna medida en la escasa posibilidad de éxito de las fincas, de acuerdo con una auditoría técnica realizada en el año 2003 por personal del Área de Asistencia Técnica. El éxito de las fincas, se puede medir a través de indicadores sociales, entre ellos, el grado de superación de la situación

de pobreza en que se encuentran los grupos al acceder a la tierra; y financieros, como la capacidad de pago que tengan los beneficiarios para hacer frente al compromiso de la deuda por la compra de la finca. Los resultados indican que existe baja y escasa posibilidad de éxito en un 69.12% de las fincas entregadas a través del programa de acceso a la tierra, con mediana posibilidad de éxito se encuentra el 29.41% mientras que las fincas que tienen alta probabilidad de éxito representan escasamente el 1.47%. Estos porcentajes representan a una muestra de 136 fincas analizadas, que contaban con asistencia técnica, en el momento de realizar la evaluación. Además, vale la pena recalcar el efecto que produce la ausencia de adecuadas condiciones físicas, socioeconómicas, técnicas y financieras en las fincas, pues la experiencia ha demostrado que un considerable porcentaje de las fincas no ha mejorado su calidad de vida y por consiguiente presentan incapacidad económica para hacer frente a sus compromisos adquiridos por el crédito concedido para la compra del inmueble; dicho pago debe realizarse luego de finalizado el período de gracia otorgado para capital e intereses.

Al retomar las causas que inciden en la baja erogación y ejecución del capital de trabajo, se presenta la información de los montos que han quedado pendientes de erogar, por causa y región. Es oportuno exteriorizar que dichos montos no se encuentran disponibles en su totalidad, dentro de las acedurías establecidas, en virtud que los mismos se hacen efectivos, de acuerdo a los requerimientos realizados por los beneficiarios con apoyo de la asistencia técnica contratada. El

problema se delimitó a un área geográfica constituida por dos de las cuatro regiones reconocidas por FONTIERRAS: Central y Quetzaltenango. Anexo 8 y 9.

Cuadro 3
Capital de trabajo pendiente de pagar al 31-12-2003,
en millones de Q. Causas organizacionales. FONTIERRAS

| ORDEN | CAUSA | Central | | Quetzaltenango | | Total | | | |
|----------------|------------------------------|-----------|-------------|----------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| | | No. Fcas. | K.T Pend. | No. Fcas. | K.T Pend. | No. Fcas. | % | K.T Pend. | % |
| 1 | ORGANIZACIÓN | 9 | 3.31 | 8 | 1.38 | 17 | 55% | 4.69 | 59% |
| 2 | DESERCIÓN COPROPIEDAD | 1 | 0.15 | 5 | 0.20 | 6 | 19% | 0.35 | 4% |
| 3 | INACTIVIDAD DE BENEFICIARIOS | 5 | 2.77 | 3 | 0.16 | 8 | 26% | 2.93 | 37% |
| TOTALES | | 15 | 6.23 | 16 | 1.74 | 31 | 100% | 7.97 | 100% |

Fuente. Informe ejecutivo elaborado por el Área de Asistencia Técnica, año 2003

Los problemas organizacionales han afectado más a la Región Central, por que los grupos son muy heterogéneos, por tanto se ha dejado de erogar aproximadamente Seis millones doscientos treinta mil con 00/100 (Q. 6,230,000.00) equivale a 15 fincas. En la región de Quetzaltenango, el monto es menor Un millón setecientos cuarenta mil con 00/100 (Q. 1,740,000.00) que equivale a 16 fincas, en virtud que esta región abarca más fincas.

Cuadro 4

Capital de trabajo pendiente de pagar al 31-12- 2003, en millones de Q.

Causas técnicas. FONTIERRAS

| ORDEN | CAUSA | Central | | Quetzaltenango | | Total | | | |
|----------------|---|-----------|-------------|----------------|--------------|-----------|-------------|--------------|-------------|
| | | No. Fcas. | K.T Pend. | No. Fcas. | K.T Pend. | No. Fcas. | % | K.T Pend. | % |
| 1 | ASISTENCIA TÉCNICA | 1 | 0.31 | 4 | 3.06 | 5 | 20% | 3.37 | 20% |
| 2 | TEMPORALIDAD Y PLAZO DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS | 11 | 4.48 | 9 | 9.10 | 20 | 80% | 13.58 | 80% |
| TOTALES | | 12 | 4.79 | 13 | 12.16 | 25 | 100% | 16.95 | 100% |

Fuente. Elaboración propia, año 2003

Al respecto de esta causa se puede observar que la temporalidad y plazo de los proyectos productivos provocan que el monto de capital pendiente de pagar sea considerablemente superior a las otras causas. (Q.16,960,000.00) equivalente a 25 fincas. Es oportuno mencionar que dada la naturaleza de los proyectos esta situación no constituye un problema, sin embargo requiere de una adecuada planificación a fin de que la institución cuente con recursos para cubrir estos proyectos durante el tiempo que dure su ejecución.

Cuadro 5

Capital de trabajo pendiente de pagar al 31-12- 2003, en millones de Q.

Causas institucionales (administrativas, financieras y legales) FONTIERRAS

| ORDEN | CAUSA | Central | | Quetzaltenango | | Total | | | |
|----------------|-------------------------|-----------|-------------|----------------|-------------|-----------|-------------|-------------|-------------|
| | | No. Fcas. | K.T Pend. | No. Fcas. | K.T Pend. | No. Fcas. | % | K.T Pend. | % |
| 1 | ADMON. F.T | 2 | 0.21 | 0 | 0.00 | 2 | 40% | 0.21 | 12% |
| 2 | LEGAL Y/O INSTITUCIONAL | 1 | 0.87 | 1 | 0.34 | 2 | 40% | 1.21 | 69% |
| 3 | BANCO FIDUCIARIO | 1 | 0.33 | 0 | 0.00 | 1 | 20% | 0.33 | 19% |
| TOTALES | | 4 | 1.41 | 1 | 0.34 | 5 | 100% | 1.75 | 100% |

Fuente. Elaboración propia, año 2003

El capital pendiente de pagar a consecuencia de las causas institucionales, no es representativo en montos (Q. 1, 750,000.00) y número de fincas (5) siendo más frecuente en la Región Central. Por lo anterior se comprueba que las respuestas expresadas por el personal técnico y por los Presidentes de Juntas Directivas (Gráfica 8) no son objetivas.

Cuadro 6

Capital de trabajo pendiente de pagar al 31-12- 2003, en millones de Q.

Causas Varias. FONTIERRAS

| ORDEN | CAUSA | Central | | Quetzaltenango | | Total | | | |
|----------------|------------|-----------|-------------|----------------|-------------|-----------|------------|-------------|-------------|
| | | No. Fcas. | K.T Pend. | No. Fcas. | K.T Pend. | No. Fcas. | % | K.T Pend. | % |
| 1 | COMBINADAS | 4 | 1.63 | 4 | 1.07 | 8 | 12% | 2.70 | 100% |
| TOTALES | | 4 | 1.63 | 4 | 1.07 | 8 | 12% | 2.70 | 100% |

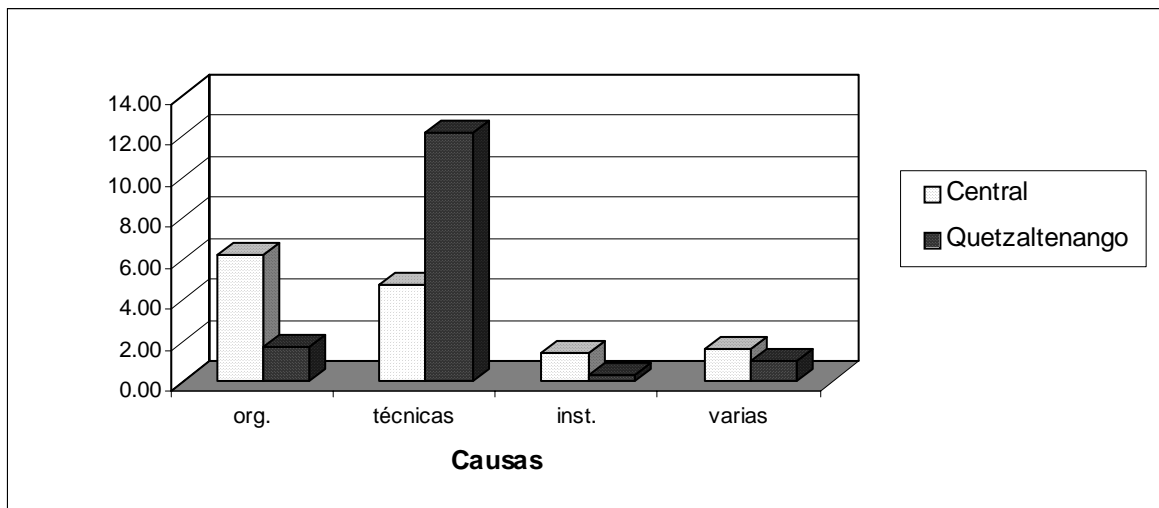
Fuente. Elaboración propia, año 2003

De la información anterior se observa que 8 son en total las fincas que presentan dos o más de las causas descritas en los cuadros anteriores, la consecuencia se refleja en el monto pendiente de pagar que equivale a Q. 2,710,000.00.

Gráfica 11

Capital de trabajo pendiente de pagar al 31-12- 2003, en millones de Q.

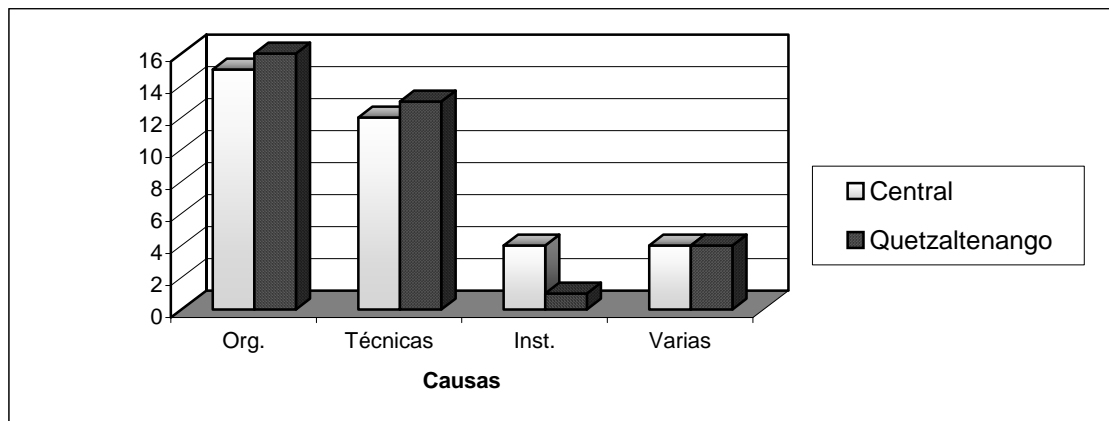
RESUMEN. FONTIERRAS



Fuente. Elaboración propia, año 2003

Gráfica 12

Fincas pendientes de ejecutar capital de trabajo al 31-12- 2003, por causa y región. FONTIERRAS



Fuente. Elaboración propia, año 2003

Con respecto a la gráfica 11 y 12 respectivamente, se puede apreciar, que en la región Central se encuentra pendiente de pagar al 31/12/2003 un total de Q. 14,060,000.00 que representa la suma los montos pendientes de pagar por cada una de las causas, equivale a 35 fincas de un total de 41, mientras que en la región de Quetzaltenango el monto asciende a Q. 15,320,000.00 que corresponde a 34 fincas de un total de 46. En ambas gráficas se resaltan los problemas organizacionales y los técnicos, estos últimos, dada la temporalidad y plazo de los proyectos como se explicó anteriormente.

CAPÍTULO III

**PROPUESTA DE PLAN DE ACCIÓN PARA LA EROGACIÓN Y EJECUCIÓN
DEL CAPITAL DE TRABAJO EN FINCAS ENTREGADAS A TRAVÉS DEL
FONDO DE TIERRAS**

1. PRESENTACIÓN

A través de la metodología del diagnóstico situacional se identificaron las principales causas que interfieren en la efectividad en el proceso de erogación y ejecución del subsidio para capital de trabajo al que tienen derecho las familias beneficiarias del Fondo de Tierras.

Como resultado del análisis realizado sobre la situación actual, se considera de gran utilidad la elaboración de una propuesta que se estime viable y de oportuna aplicación.

Todas las funciones administrativas son importantes y se combinan como un sistema de acción, sin embargo es importante recalcar la primacía de la planeación dentro del proceso administrativo, siendo por consiguiente el punto de partida para el desarrollo exitoso del mismo.

Con base en esta premisa, se presenta un plan de acción, con la finalidad de ofrecer alternativas de solución desde el punto de vista técnico y administrativo que permita hacer eficiente el proceso de erogación y ejecución, eliminar la duplicidad de esfuerzos, así como establecer los estándares que se usarán para ejercer el control.

El plan contiene los objetivos que se persiguen, las políticas o lineamientos discrecionales que orientan la toma de decisiones, estrategias y acciones operativas a seguir, así también, la unidad responsable y el tiempo de inicio y duración.

2. OBJETIVOS

2.1. General

Contribuir al desarrollo eficiente y eficaz de los procesos técnicos y administrativos a través de una guía multidisciplinaria que permita solucionar las causas que provocan baja ejecución del subsidio para capital de trabajo en FONTIERRAS.

2.2. Específicos

2.2.1. Brindar alternativas de solución para mejorar la situación organizacional de los grupos beneficiarios de FONTIERRAS, con la finalidad de incrementar la erogación del capital de trabajo.

2.2.2. Conocer el enfoque técnico de los proyectos productivos a financiar con el capital de trabajo, a fin de determinar la eficacia en la ejecución de los mismos.

2.2.3. Integrar las posibles soluciones a la problemática organizacional de la comunidad beneficiaria, administrativa y técnica de la institución, para efectuar en forma ordenada el proceso de erogación y ejecución del capital de trabajo.

3. POLÍTICAS

3.1. Con base al Decreto 24-99 del Congreso de la República, Ley del Fondo de Tierras es política de la institución proveer de un subsidio monetario directo, no reembolsable, equivalente a 26 salarios mínimos mensuales vigentes, a las familias beneficiarias del programa de acceso a la tierra.

3.2. Al momento de la entrega de las fincas, realizar en calidad de depósito la totalidad del subsidio para capital de trabajo en cuentas mancomunadas entre los beneficiarios y Fontierras.

3.3. La ejecución del capital se hará por desembolsos, justificados y aprobados de acuerdo a la fase del proyecto productivo a implementar de acuerdo al cronograma de actividades y presupuesto elaborado con

la asesoría y supervisión del área de asistencia técnica de FONTIERRAS y con base en el Manual de Normas y Procedimientos de Asistencia Técnica.

- 3.4. Erogar el capital de trabajo únicamente a las familias que se encuentren activas en la finca y comprometidas a desarrollar los proyectos productivos planificados.
- 3.5. Para autorizar la ejecución de un siguiente desembolso debe liquidarse como mínimo un 80% del desembolso anterior, hasta liquidar el 100% del capital autorizado.
- 3.6. El subsidio que por causas justificadas no fuere entregado a los beneficiarios, será abonado a la deuda contraída ante el Banco Fiduciario, por la compra de la finca, previa autorización del Consejo Directivo de FONTIERRAS.
- 3.7. En el cuadro siguiente se presentan las estrategias, acciones operativas por cada causa específica de acuerdo a la clasificación general de dichas causas, así como la unidad responsable de implementarlas.

Cuadro 7

PLAN DE ACCIÓN PARA RESOLVER LAS CAUSAS QUE PROVOCAN BAJA EJECUCIÓN DEL SUBSIDIO PARA CAPITAL DE TRABAJO EN LAS FINCAS ENTREGADAS A TRAVÉS DEL FONDO DE TIERRAS

| CLASIF. GRAL. | ORDEN | DEFINICIÓN DE LA CAUSA | 4. ESTRATEGIAS | 5. ACCIONES OPERATIVAS | 6. UNIDAD RESPONSABLE |
|----------------------------|--|---|--|---|--|
| I. Causas organizacionales | 1 | Organización | 1. Capacitación sobre aspectos organizacionales, a los grupos solicitantes, aprobados por el Área Socioeconómica y aquellos beneficiados con la entrega de la finca. | 1.1. Conformar al interno de la organización, una comisión de resolución de conflictos | Organización beneficiaria |
| | | | | 1.2. Depuración del grupo a través de la oportuna aplicación de los reglamentos y estatutos internos, y Reglamento de Beneficiarios | |
| | | | | 1.3 Suspensión del apoyo de FONTIERRAS (subsidio para asistencia técnica, capital de trabajo y subproyectos) hasta que se solucionen los problemas existentes. | Área de Asistencia Técnica Cooperación Externa |
| | | | | 1.4. A las familias que no trabajen la Finca, se les aplicará lo establecido en el Manual de normas y procedimientos de A.T, en lo referente a Capital de Trabajo. | |
| | | | | 1.5. Notificar al Consejo Directivo de F.T, las irregularidades en el manejo del subsidio para promover las acciones correspondientes. | |
| | | | | 2. Definición de alternativas de solución con instituciones relacionadas con la solución de conflictos, como: MINUGUA, CONTIERRA, DERECHOS HUMANOS, ENTIDADES ACOMPAÑANTES. | 2.1. Promover la mediación de terceros en la resolución de conflictos que no puedan ser solucionados internamente por la organización. |
| | 2.2 Promover convenios de cooperación interinstitucional. | Gerencia General | | | |
| I. Causas organizacionales | 2 | Deserción copropiedad | 1. Iniciar proceso legal de ejecución de la hipoteca a las fincas entregadas en copropiedad. | 1.1. Evaluar la factibilidad de abonar el capital de trabajo al saldo de la deuda. | Unidad de Créditos |
| | | | | 2.1 . Presentar la propuesta al Consejo Directivo | |
| | | | 2. Resolución del Consejo sobre la aplicación de los recursos del subsidio no pagado, al capital adeudado. | 2.2. Identificar las inversiones necesarias y gestionar con recursos propios o de otras instituciones los proyectos necesarios para solventar las situaciones adversas. | Sub Gerencia de Acceso a la Tierra |
| | 3 | Inactividad de beneficiarios | 1. Realización de un estudio socioeconómico para cada finca. | 1.1. Establecer a través de este estudio, la cantidad mínima de familias que asumirán la responsabilidad del pago de la deuda. | Área Socioeconómica |
| | | | | 1.2. Con base a los resultados del estudio, se defina el número de beneficiarios que afrontarán el compromiso del pago de la deuda. | Asamblea General de la organización beneficiaria |
| | | | 2. En lo sucesivo, establecer en la escritura de compraventa de la finca, las condiciones necesarias para la recuperación o reembolso del subsidio otorgado a beneficiarios inactivos. | 2.1. Establecer las condiciones en el punto resolutivo, previo a la elaboración de la escritura. | Consejo Directivo Asesoría Jurídica de Acceso a la Tierra |
| | 3. Resolución del Consejo sobre la aplicación de los recursos del subsidio no pagado, al pago de capital adeudado. | 3.1 . Presentar la propuesta al Consejo Directivo | Gerencia General | | |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| II. Causas técnicas | 4 | Asistencia Técnica | 1. Revisión de convenios y contratos Agilizar los procesos de rescisión y contratación de proveedores de asistencia técnica. | 1.1. Notificar a la Dirección Administrativa Financiera, los casos de incumplimiento de los proveedores de A. T. para efectos de suspensión y/o recontractación de los servicios. | Área de Asistencia Técnica |
| | | | 2. Contratación de proveedores de A.T. con capacidad comprobada con el propósito de lograr mayor cobertura de fincas. | 1.2. Iniciar los procesos de recontractación con un mes de antelación al vencimiento del contrato. | Cooperación Externa |
| | | | | 1.3. Que en el proceso de selección se considere la contratación de los servicios por un período de 3 años | |
| | | | 3. Establecimiento de tiempos para ejecución del capital de trabajo | Implementar un banco de proveedores de asistencia técnica, cuyo desempeño sea satisfactorio o aceptable. | Área de Asistencia Técnica |
| | 3.1. Otorgar un plazo de 30 días al proveedor de asistencia técnica para que formule su requerimiento de capital de trabajo para los beneficiarios, en caso de incumplimiento se notificará la rescisión del contrato de servicios. | Área de Asistencia Técnica | | | |
| 3.2. En casos plenamente justificados ante asistencia técnica, se gestionará el capital de trabajo para su posterior ejecución. | Proveedores de asistencia técnica | | | | |
| 3.3. Cumplir con el cronograma de actividades de los proyectos planificados y liquidar los desembolsos a más tardar 15 días después que se haya ejecutado como mínimo el 80% del desembolso recibido. | | | | | |
| 5 | Temporalidad y plazo de los proyectos productivos | La ejecución se hará de acuerdo a la naturaleza de los proyectos productivos a implementar y no constituirá un problema de ejecución presupuestaria para el Fondo de Tierras. | Incluir en la cartera de ideas de proyectos productivos, proyectos de la rama de servicios, artesanales, ecoturísticos, etc. que no dependen únicamente de la estación lluviosa | Proveedores de asistencia técnica | |
| III. Causas institucionales (administrativas, financieras y legales) | 6 | Admón. FONTIERRAS | 1. Diseño e implementación de un Sistema de Información Gerencial. | 1.1. Proporcionar y actualizar la información sobre el nombre de la organización anterior y actual, para integrar la base de datos de F.T. | Área de Asistencia Técnica |
| | | | | 1.2. Intercambiar información intrainstitucional para actualizar el sistema. | Socioeconómicos, ECAS, Financiero, Asistencia Técnica |
| | | | 2. Provisionar la totalidad del subsidio aprobado para capital de trabajo, trasladando de la cuenta del préstamo BIRF-4432, a la cuenta del fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdo de Paz, los recursos financieros necesarios. | Establecer los mecanismos con las áreas involucradas en esta gestión | Cooperación Externa, Dirección A & F, Auditoría Interna y Asistencia Técnica |
| | | | | 3. Definición de condiciones especiales para erogar capital de trabajo a los beneficiarios sustitutos. | 3.1. Que los cambios en los listados de los beneficiarios sean operados hasta que se agote el procedimiento legal correspondiente |
| | | | 3.2. Después de agotado el proceso legal de la sustitución de beneficiarios debe actualizarse la base de datos en un plazo no mayor a 8 días | | Área Socioeconómica y ECAS |
| | | | 3.3. Solicitar K.T para los nuevos beneficiarios hasta que estén incluidos en la base de datos. En casos justificados deben requerir una certificación al Área Socioeconómica | | Asistencia Técnica, Área Socioeconómica |
| | | | 3.4. Para la gestión de K.T. aceptar únicamente la nóminas proporcionadas por FONTIERRAS, con la finalidad de mantener actualizada la base de datos del mismo | | Área de Asistencia Técnica |

| | | | | | |
|--|---|--------------------------------|---|--|--|
| III. Causas institucionales (administrativas-financieras y legales) | 6 | Admón. FONTIERRAS | 4. Elaborar propuesta a la Gerencia para dispensar la aplicación de las normas establecidas en el manual para la liquidación del capital de trabajo de casos especiales, identificados por A.T. | Si la propuesta es aprobada, suscribir actas para finiquitar desembolsos en los casos donde no exista documentación de respaldo | Gerencia General y Organización beneficiaria |
| | 7 | Legales y/o institucionales | 1. Suspensión de la entrega del capital de trabajo a fincas con con limitantes para desarrollar proyectos productivos | Presentar propuesta al Consejo Directivo | Gerencia General |
| | | | 2. Iniciar el proceso legal de ejecución de la hipoteca a las fincas. | | |
| | 8 | Banrural | 1. Compromiso del Banco Fiduciario: | 1.1. Las solicitudes de acreditamiento mediante cheques y/o transferencias de fondos, se canalizarán a través de la Gerencia de Cartera y Cobros del Banco Fiduciario. | Dirección A & F |
| | | | a. Acreditar fondos a las cuentas de los beneficiarios en condiciones normales: 24 horas. | | |
| | | | b. Acreditar los cheques y/o transferencias de fondos, en condiciones normales, de acuerdo a cada transacción. | 1.2. Notificación a la Coordinación Financiera de los acreditamientos a los beneficiarios. | Banco Fiduciario |

| | | | | | |
|---|---|----------|---|--|--|
| III. Causas institucionales (administrativas-financieras y legales) | 8 | Banrural | 2. Verificación y depuración de las cuentas de los beneficiarios para tener un control sobre los responsables de su manejo. | 2.1. Se indicará a los beneficiarios que por confidencialidad el banco dará información únicamente a los responsables del manejo de la cuenta. | Área de Asistencia Técnica |
| | | | | 2.2. El Fondo de Tierras proporcionará un listado de las cuentas bancarias de los grupos beneficiarios del subsidio al Banco, para que verifique los responsables del manejo de las cuentas para su posterior depuración. | |
| | | | 3. Definición de la situación de la apertura de las cuentas bancarias. | 3.1. Las cuentas aperturadas por las organizaciones con personería jurídica deben ser estrictamente a nombre de la organización a quien se le aprobó el crédito | Organización beneficiaria, Banco Fiduciario y Asistencia Técnica |
| | | | | 3.2. Los comités que hayan adoptado personería jurídica posterior a la aprobación del crédito pueden aperturar la cuenta a nombre de la organización actual, debiendo adjuntar a su solicitud de K.T. la constancia de que ambos nombres identifican al mismo grupo beneficiario | |

GLOSARIO

| | | |
|---|-------|-----------------------------|
| 1 | F.T | FONDO DE TIERRAS |
| 2 | A.T | ASISTENCIA TÉCNICA |
| 3 | K.T | CAPITAL DE TRABAJO |
| 4 | A & F | ADMINISTRATIVO - FINANCIERO |

7. TIEMPO DE INICIO Y DURACIÓN

El presente plan de acción será implementado a partir de la aprobación de la Sub Gerencia de Acceso a la Tierra y/o Gerencia General, según se estime conveniente. Debe constituirse en un plan permanente, de acuerdo a las políticas, estrategias y acciones que se necesiten aplicar oportunamente.

8. PRESUPUESTO

El presupuesto a utilizarse en la ejecución del plan, se estimará con base a lo aprobado y asignado por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas del Gobierno de Guatemala, de acuerdo al año que corresponda su implementación y con base a los siguientes costos:

CUADRO 8

PRESUPUESTO PARA IMPLEMENTAR EL PLAN DE ACCIÓN

| No. | COSTOS | Año 2004 | |
|--------------|--|----------------------|------|
| | | Presup. | Real |
| 1 | Subsidio Pendiente | 14,700,000.00 | |
| 3 | Subsidio fincas nuevas | 2,500,000.00 | |
| 4 | Talleres de capacitación | 10,000.00 | |
| 5 | Sueldos y prestaciones del personal técnico | 308,000.00 | |
| 6 | Sueldos y prestaciones del personal administrativo | 372,000.00 | |
| 7 | Viáticos y transporte | 16,000.00 | |
| 8 | Mobiliario y equipo | 15,000.00 | |
| 9 | Papelería y útiles de oficina | 2,500.00 | |
| TOTAL | | 17,923,500.00 | |

RESUMEN AÑO 2004

| PRESUPUESTADO | REAL | VARIACIONES |
|---------------|------|-------------|
| 17,923,500.00 | | |

ANÁLISIS DE LAS VARIACIONES

| CAUSAS | | MEDIDAS CORRECTIVAS | |
|--------|--|---------------------|--|
| | | | |
| | | | |
| | | | |
| | | | |

CONCLUSIONES

1. Existen planes en las diferentes unidades técnicas y administrativas, que funcionan en forma aislada y en algunos casos son elaborados en los mandos superiores o medios sin socializarse con sus respectivos subalternos, lo que redundaría en poca efectividad en su aplicación.
2. Se adolece de un plan que integre las alternativas de solución a las causas organizacionales, técnicas, institucionales (administrativas– financieras, legales) y combinadas, en virtud que se considera que las mismas, han originado baja ejecución del subsidio para capital de trabajo durante los últimos tres años en FONTIERRAS.
3. No existe una sistematización de los procesos para erogar el subsidio para capital de trabajo, ni se cuenta con sistema de información gerencial, lo que provoca que el control que se ejerce no sea equilibrado.
4. No existen unidades específicas que se encarguen de planear, organizar, ejecutar, elaborar métodos, manuales administrativos, realizar inducción y capacitación al personal, así como ejercer el control necesario a los procesos administrativos y evaluarlos.
5. Los desembolsos se erogan actualmente en períodos de mediano y largo plazo, por lo que resulta más difícil el manejo de los recursos y principalmente de la documentación de respaldo que deben presentar cuando liquidan un desembolso como requisito para requerir el siguiente.

RECOMENDACIONES

1. Que a través de las unidades que corresponda, se implementen las políticas y estrategias institucionales aprobadas por el Consejo Directivo, que darán soporte y validez a las políticas y otros planes específicos que se creen, mismos que deben ser generalizados en todos los niveles jerárquicos de la institución.
2. Como alternativa para eficientizar el proceso y minimizar el efecto de las causas que provocan baja ejecución del subsidio para capital de trabajo, es necesario implementar un plan de acción con participación de las diferentes unidades involucradas en el proceso, principalmente en aspectos técnicos y administrativos. A la vez debe conformarse una comisión multidisciplinaria encargada de proporcionar seguimiento al plan de acción y presentar cada 3 meses un informe ejecutivo que facilite, aplicar las acciones correctivas en forma oportuna.
3. Recopilar la información necesaria para la creación del sistema de información gerencial, aprovechando el despliegue de tecnología existente en el medio guatemalteco, a fin de agilizar los procesos y la búsqueda de información, al evitar la duplicidad de esfuerzos.

4. Fortalecer la Unidad de Planificación y crear la Unidad de Desarrollo Organizacional, pues las mismas son de suma importancia dentro de una institución. Adicionalmente se considera necesario fomentar la estabilidad laboral del personal técnico y administrativo, de acuerdo a su desempeño.

5. La supervisión que se ejerce durante la ejecución de los proyectos productivos financiados con el capital de trabajo, debe ser constante. Se recomienda fijar tiempos mínimos y máximos para ejecutar dichos subsidios, así como establecer sanciones al personal técnico que no cumpla con los cronogramas de actividades sin plena justificación.

6. De acuerdo a la opinión del personal encuestado, se considera ineludible efectuar el traslado del subsidio para capital de trabajo a una cuenta mancomunada entre FONTIERRAS y los beneficiarios, a fin de garantizar a través de esta provisión, la disponibilidad de recursos, independientemente del plazo y temporalidad de los proyectos productivos, mejorando por consiguiente el nivel de ejecución del subsidio para capital de trabajo. Debe tomarse en cuenta que las políticas, normas y el procedimiento deben continuar vigentes de acuerdo al manual respectivo, de igual forma la supervisión y seguimiento ejercido por el área de Asistencia Técnica.

BIBLIOGRAFÍA

1. CASTLE, EMERY N. BECKER, MANNING H. Administración de Empresas Agropecuarias, Documento electrónico, Págs. 148.
2. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Ley del Fondo de Tierras, Decreto 24-99, Págs. 3-14
3. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Reglamento de la Ley del Fondo de Tierras, Acuerdo Gubernativo 199-2000. Págs. 31
4. ENCICLOPEDIA MICROSOFT ENCARTA 2004
5. ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS, Facultad de Ciencias Económicas USAC, varios autores. Material bibliográfico de apoyo al curso de Administración II. Documento de apoyo a la Docencia. Ediciones Litopragua, 2003. Págs. 7-62
6. FONDO DE TIERRAS. Memoria de Labores 2002, Págs. 10-32
7. GITMAN, Lawrence J. Principios de administración financiera, 10ª. Edición, Pearson Educación, México 2003. Págs. 559
8. KAY, Ronald. Administración agrícola y ganadera. Planeación, Control e Implementación. Impreso en México. Editorial Continental, S.A. de C.V. México. 6ª. Impresión, abril de 1989. Págs.35, 104-113; 223-419
9. KOONTZ / O'DONNELL, WEIHRICH. Administración, 8a. Edición. Editorial Mc Graw Hill, México , 1988. Pags. 113-122 y 158-182
10. KOONTZ, Harold; WEIHRICH, Heinz. Administración, 9a. Edición. Editorial Mc Graw Hill, México , 1990. Págs. 66-180
11. ROBBINS, Stephen P; COULTER, Mary. Administración. 6a. edición. Editorial Mc Graw Hill, México , 1990. Págs. 212-275
12. STONER, James A.F. Freeman R. Edward; Gilbert Jr. Daniel R. Administración. 6a. edición. Editorial Pearson Educación, 1996. Págs. 287-325
13. www.fontierras.gob.gt

ANEXOS

Anexo 1

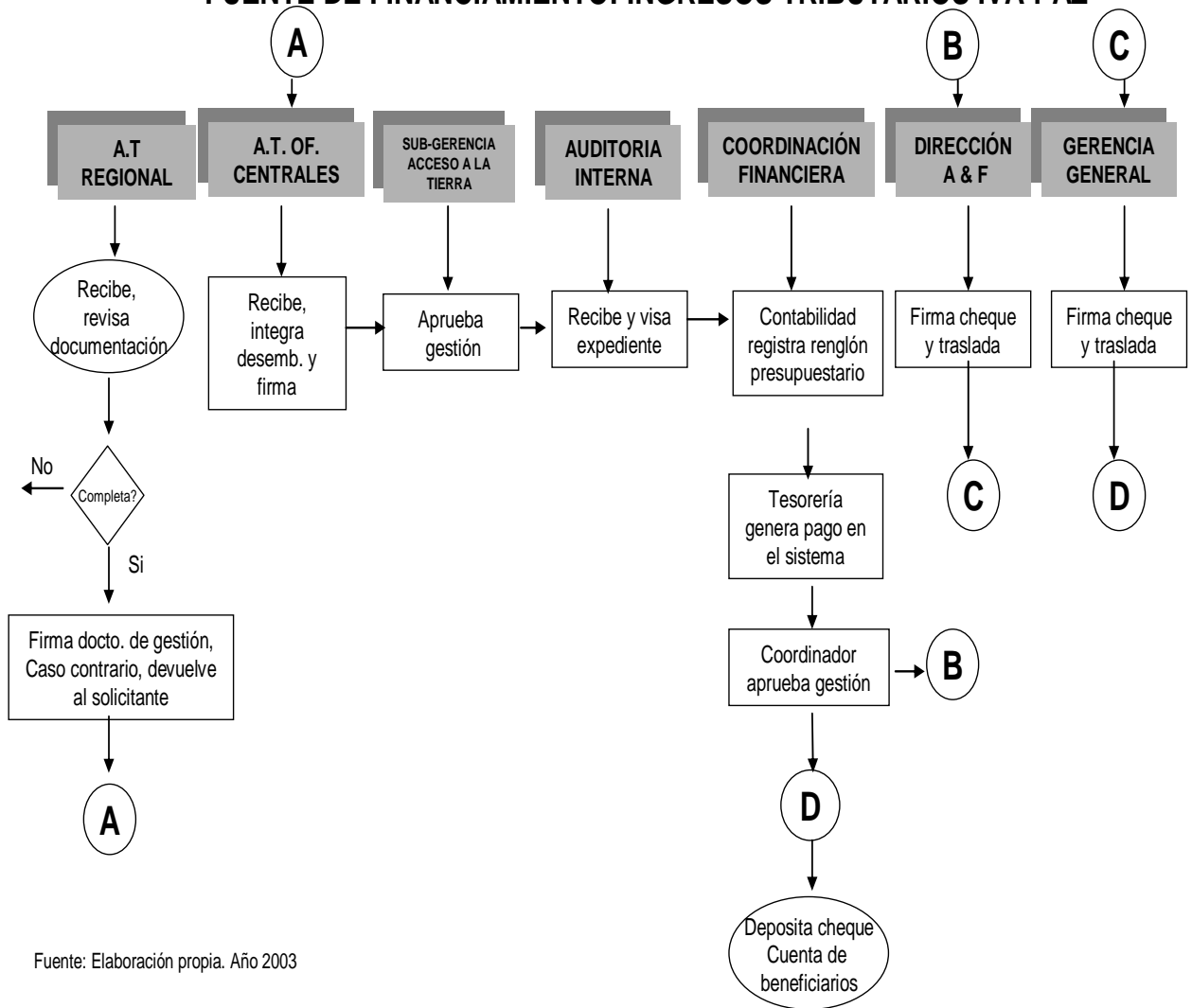
CONTROL DEL PROCEDIMIENTO PARA CAPITAL DE TRABAJO FUENTE DE FINANCIAMIENTO: INGRESOS TRIBUTARIOS IVA-PAZ

| ORDEN | RESPONSABLE | INTERVALO DE TIEMPO (días hábiles) | | RECIBIDO | | FIRMA | PROCEDIMIENTO |
|-------|-----------------------------------|------------------------------------|-----------|----------|------|-------|---|
| | | Ideal | Máx. | Fecha | Hora | | |
| 1 | Asistencia Técnica Regional | 3 | 4 | | | | Recibe, revisa documentación, si llena los requisitos, firma Docto de Gestión y traslada, caso contrario, lo devuelve |
| 2 | Asistencia Técnica Of. Centrales | 2 | 3 | | | | Recibe, revisa documentación, integra control de desembolsos, avala Docto de Gestión y traslada. |
| 3 | Subgerencia de Acceso a la Tierra | 1 | 1 | | | | Aprueba Docto. de Gestión y traslada |
| 4 | Auditoria Interna | 2 | 3 | | | | Recibe, visa expediente y traslada. Caso contrario emite memorando y devuelve a Asistencia Técnica |
| 5 | Contabilidad | 0.5 | 1 | | | | Registra renglón presupuestario y traslada |
| 6 | Tesorería | 0.5 | 1 | | | | Genera pago en el sistema y traslada |
| 7 | Coordinación Financiera | 0.5 | 1 | | | | Verifica proceso y traslada |
| 8 | Dirección A & F | 0.5 | 1 | | | | Firma cheque y traslada |
| 9 | Gerencia General | 1 | 2 | | | | Firma cheque y traslada |
| 10 | Coordinación Financiera | 1 | 1 | | | | Deposita cheque en cuenta bancaria |
| 11 | Banco fiduciario | 3 | 4 | | | | Libera fondos en cuenta de beneficiarios |
| | TOTAL | 15 | 22 | | | | |

Este control, será parte de un programa electrónico que estará disponible en la red del Fondo de Tierras, para consultas, reportes y evaluación de los tiempos.

Anexo 2

**FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO PARA CAPITAL DE TRABAJO
FUENTE DE FINANCIAMIENTO: INGRESOS TRIBUTARIOS IVA-PAZ**



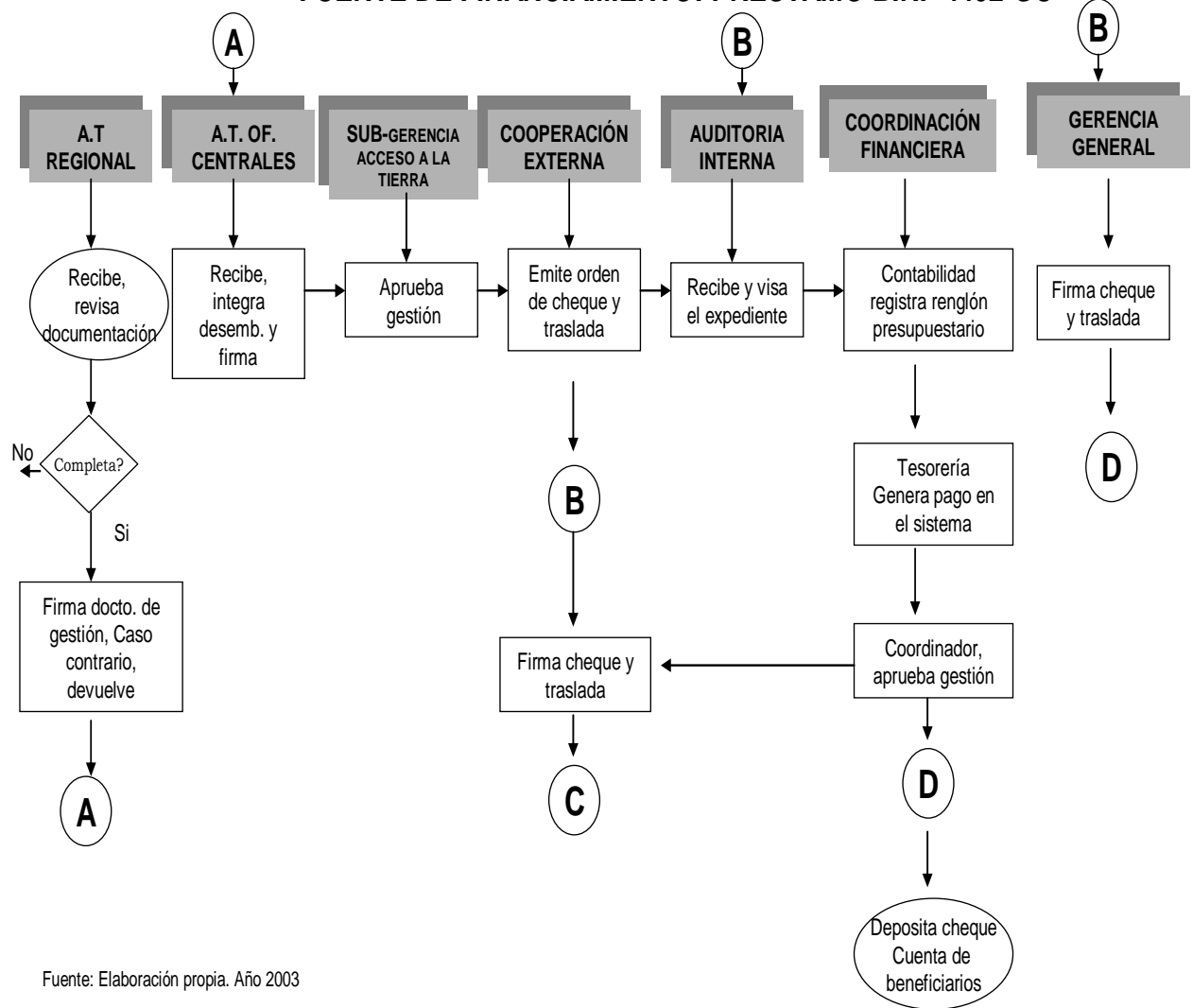
Anexo 3

CONTROL DEL PROCEDIMIENTO PARA CAPITAL DE TRABAJO FUENTE DE FINANCIAMIENTO: PRÉSTAMO BIRF 4432-GU

| ORDEN | RESPONSABLE | INTERVALO DE TIEMPO (días hábiles) | | RECIBIDO | | FIRMA | PROCEDIMIENTO |
|-------|-----------------------------------|------------------------------------|-----------|----------|------|-------|---|
| | | Ideal | Máx. | Fecha | Hora | | |
| 1 | Asistencia Técnica Regional | 3 | 4 | | | | Recibe, revisa documentación, si llena los requisitos, firma Docto de Gestión y traslada, caso contrario, lo devuelve |
| 2 | Asistencia Técnica Of. Centrales | 2 | 3 | | | | Recibe, revisa documentación, integra control de desembolsos, avala Docto de Gestión y traslada. |
| 3 | Subgerencia de Acceso a la Tierra | 0.5 | 1 | | | | Aprueba Docto. de Gestión y traslada |
| 4 | Cooperación Externa | 0.5 | 1 | | | | Revisa expediente, emite orden de cheque, firma y traslada |
| 5 | Auditoria Interna | 2 | 3 | | | | Recibe, visa expediente y traslada. Caso contrario emite memorando y devuelve a Asistencia Técnica |
| 6 | Contabilidad | 0.5 | 1 | | | | Registra renglón presupuestario y traslada |
| 7 | Tesorería | 0.5 | 1 | | | | Genera pago en el sistema y traslada |
| 8 | Coordinación Financiera | 0.5 | 1 | | | | Verifica proceso y traslada |
| 9 | Cooperación Externa | 0.5 | 1 | | | | Firma cheque y traslada |
| 10 | Gerencia General | 1 | 2 | | | | Firma cheque y traslada |
| 11 | Coordinación Financiera | 1 | 1 | | | | Deposita cheque en cuenta bancaria |
| 12 | Banco fiduciario | 3 | 4 | | | | Libera fondos en cuanta de beneficiarios |
| | TOTAL | 15 | 23 | | | | |

Anexo 4

**FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO PARA CAPITAL DE TRABAJO
FUENTE DE FINANCIAMIENTO: PRESTAMO BIRF 4432-GU**



Fuente: Elaboración propia. Año 2003

Anexo 5

**BOLETA DE RECEPCIÓN, CAPITAL DE TRABAJO,
PRIMER DESEMBOLSO**

| | | | | | | | |
|-----------------|---|--|---|--|--|-------------|--|
| REGIÓN: | | | | PROVEEDOR DE A.T | | | |
| FINCA: | | | | FECHA | | HORA | |
| | | | | | | | |
| 1 | Documento de gestión, firmado | | 4 | Plan de inversión en original, firmado | | | |
| 2 | Fotocopia del acta (aprobación del plan de inversión, solicitud y elección de los resp. del manejo de la cuenta bancaria) | | 5 | Fotocopia de la boleta de apertura de la cuenta bancaria | | | |
| 3 | Nómina de solicitantes activos (proporcionada por FONTIERRAS) | | 6 | Acta notarial en original | | | |
| ENTREGA: | | | | OBSERVACIONES: | | | |
| RECIBE: | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia contenida en el manual de normas y procedimientos del Área de Asistencia Técnica, FONTIERRAS, año 2003

Anexo 6

**BOLETA DE RECEPCIÓN, CAPITAL DE TRABAJO,
DESEMBOLSOS SUBSIGUIENTES**

| | | | |
|-----------------|---|-------------------------|--|
| REGIÓN: | | PROVEEDOR DE A.T | |
| FINCA: | | FECHA | HORA |
| 1 | Documento de gestión, firmado | 4 | Plan de inversión en original, firmado |
| 2 | Fotocopia del acta (aprobación liquidación anterior, aprobación Plan de Inversión, solicitud y confirmación de los resp. del manejo de la cuenta) | 5 | Fotocopia de los estados de cuenta bancaria, desde el depósito del desembolso a liquidar. |
| 3 | Nómina de solicitantes (Proporcionada por FONTIERRAS) | 6 | Detalle de inversión del desemb. anterior. fotocopias de documentos de respaldo de la liquidación, actualización de acta notarial si existiera |
| ENTREGA: | | OBSERVACIONES: | |
| RECIBE: | | | |

Fuente: Elaboración propia contenida en el manual de normas y procedimientos del Área de Asistencia Técnica, FONTIERRAS, año 2003

Anexo 7**FORMATO PARA CONTROL DE DESEMBOLSOS POR FINCA**

Oficio No xx-2003

Fecha: xx/xx/xxxxx

USO EXCLUSIVO DE LA COORDINACIÓN DE ASISTENCIA TÉCNICA DE ACCESO A LA TIERRA

El personal de esta Área, revisó la documentación y verificó el cumplimiento de las normas aprobadas por FONTIERRAS, por tanto esta Coordinación,

DICTAMINA

Que **PROCEDE** la erogación parcial del capital de trabajo, por la cantidad indicada en el siguiente cuadro, correspondiente al _____ Desembolso de acuerdo al Punto Resolutivo aprobado por el Consejo Directivo, por lo que solicita a la Dirección Administrativa Financiera, se sirva efectuar el pago.

DISTRIBUCIÓN CAPITAL DE TRABAJO, FINCA LA EXCELENCIA, UBICADA EN GUANAGAZAPA ESCUINTLA. Exp. xxx

| Punto Resolutivo No. | Monto | No. Fam. | Monto por Familia |
|----------------------|------------|----------|-------------------|
| 000-2003 | 587,598.00 | 55 | 10,683.60 |

PLAN DE DESEMBOLSOS

| Fecha y Numero de desembolso | Familias que solicitan del total | Monto equivalente por familia | Monto total por operación | Pendiente de erogar para x familias | Monto para el total de familias | Pendiente de erogar según Punto Res. | Destino |
|--|----------------------------------|-------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|--------------------------------------|---|
| 1er. Desembolso. 2a. Semana mayo 2002 | 45 | 3,275.00 | 147,375.00 | 32,750.00 | 180,125.00 | 407,473.00 | Establecimiento de 10 Has. De pasto, compra de semilla. Pago de jornales por limpia y siembra |
| TOTAL | 45 | | 147,375.00 | 10 | | | |
| 2o. Desembolso 1a. Semana de Diciembre 2002 | 50 | 2,000.00 | 100,000.00 | 10,000.00 | 110,000.00 | 297,473.00 | Establecimiento de 10 Has. De arroz. Compra de insumos, semillas, fertilizantes. Pago de jornales por limpia, siembra y fertilización. Compra de 25 cabezas de ganado |
| TOTAL | 50 | | 100,000.00 | 5 | | | |
| Complemento 1er. Desembolso 1a. Semana Diciembre 2002 | 5 | 3,275.00 | 16,375.00 | 16,375.00 | | | |
| TOTAL | 5 | | 16,375.00 | 5 | | | |

F. _____
 xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx
 Coordinador Asistencia Técnica
 Tierra
 Se adjunta ____ folios

APRUEBA: F. _____
 xxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxxx
 Sub Gerente de Acceso a la

Fuente: Elaboración propia contenida en el manual de normas y procedimientos del Área de Asistencia Técnica, FONTIERRAS, año 2003

Anexo 8

**SUBSIDIO PARA CAPITAL DE TRABAJO PENDIENTE DE PAGAR
INFORME AL 31/12/ 2003. DETALLE POR CAUSA, REGIÓN CENTRAL**

| CORRELATIVO | NOMBRE DEL GRUPO | FAMILIAS | NOMBRE DE LA FINCA | REGIÓN | PUNTO RESOLUTIVO No. | SUBSIDIO APROBADO PARA CAPITAL DE TRABAJO | K. T PAGADO A LA FECHA | K. T PENDIENTE DE PAGAR | % | CALIFICACIÓN | OBSERVACIONES |
|-----------------------------|---|----------|-----------------------------------|---------|----------------------|---|------------------------|-------------------------|---------------|--------------|---|
| 1 | Asociación Campesina Para el Desarrollo ACADEC | 95 | San Bernardo | Central | 03-2002 | 737,750.00 | 0.00 | 737,750.00 | 100.00% | A | Problemas organizacionales, suspensión temporal de la asistencia técnica, no se garantiza la inversión del K.T |
| 2 | Comité de Mujeres Pobres y Desamparadas | 95 | Adelita | Central | 31-98 | 190,000.00 | 38,000.00 | 152,000.00 | 80.00% | A | Saldo correspondiente a 76 beneficiarios inactivos, no se puede sustituir por estar en copropiedad. |
| 3 | Asociación Campesina Nueva Esperanza | 533 | La Concepción | Central | 28-2001 | 1,866,299.50 | 218,111.55 | 1,648,187.95 | 88.31% | A | Problemas de deserción de beneficiarios, falta aprox un 55% de familias originales (293) |
| 4 | Asociación Civil de Desarrollo Integral Ruk' Ux Ykew | 85 | Las Victorias | Central | 91-2001 | 742,510.70 | 427,510.74 | 314,999.96 | 42.42% | B | Incumplimiento de la primera empresa de asistencia técnica. En proceso ejecución del 3er. Desembolso |
| 5 | Empresa Campesina Asociativa ECA 8 de febrero | 200 | Buenos Aires | Central | 27-2003 | 1,732,445.00 | 0.00 | 1,732,445.00 | 100.00% | A | Se atrasó la entrega de la finca por asuntos legales ya resueltos a la fecha. Se ha iniciado preparación del proyecto productivo |
| 6 | ECA Movimiento Indígena de Desplazados del Ixcán Guatemalteco | 153 | Los Amates, El Patio y El Salitre | Central | 48-2001 | 1,077,286.77 | 978,563.59 | 98,723.18 | 9.16% | D | Atrasos en F.T para erogar el primer desembolso, no se desarrollaron los proyectos por recibirse extemporáneamente. Atraso en la contratación de la empresa de asistencia técnica |
| 7 | Asoc. De Desarrollo Integral Suich III | 123 | Los Andes | Central | 107-2000 | 866,867.10 | 0.00 | 866,867.10 | 100.00% | A | Caso legal sin resolver |
| 8 | Asociación Campesina Variedad Agrícola del Sur | 129 | San Ricardo y San Ramón | Central | 40-2001 | 730,674.00 | 400,670.44 | 330,003.56 | 45.16% | C | Inconvenientes en Banrural para liberar fondos e inadecuada atención en el mismo. Se ha requerido de acuerdo a las necesidades de los proyectos productivos. |
| 9 | Asociación Agrícola Campesina Huitztil | 60 | San Carlos Huitztil | Central | 17-2001 | 519,733.20 | 274,950.00 | 244,783.20 | 47.10% | C | Problemas de liquidación en anteriores desembolsos por falta de documentación de respaldo. Problemas legales, robo de ganado y conflictos organizacionales. Se había suspendido temporalmente la A.T. |
| TOTAL REGIÓN CENTRAL | | | | | | 8,463,566.27 | 2,337,806.32 | 6,125,759.95 | 72.38% | | |

OBSERVACIÓN: La calificación identificada con las literales A,B, C, D es de acuerdo a la auditoría técnica realizada por el área de Asistencia Técnica y significa: alta, mediana, baja y escasa probabilidad de éxito respectivamente según la disponibilidad financiera (capital de trabajo) en cada finca.

Fuente: Elaboración propia. Año 2003

Anexo 9

**SUBSIDIO PARA CAPITAL DE TRABAJO PENDIENTE DE PAGAR
INFORME AL 31/12/2003. DETALLE POR CAUSA, REGIÓN QUETZALTENANGO**

| CORRELATIVO | NOMBRE DEL GRUPO | FAMILIAS | NOMBRE DE LA FINCA | REGIÓN | PUNTO RESOLUTIVO No. | SUBSIDIO APROBADO PARA CAPITAL DE TRABAJO | K. T PAGADO A LA FECHA | K. T PENDIENTE DE PAGAR | % | CALIFICACIÓN | OBSERVACIONES |
|------------------------------------|--|----------|------------------------------|----------------|----------------------|---|------------------------|-------------------------|---------------|--------------|---|
| 1 | Asociación Campesina Kab Awil Integral Wajxaqub Qanil | 60 | California | Quetzaltenango | 22-2002 | 308,880.00 | 124,490.80 | 184,389.20 | 59.70% | C | Problemas organizacionales internos. |
| 2 | Comité Promejoramiento El Tablero | 78 | El Tablero | Quetzaltenango | 72-2000 | 510,513.12 | 425,427.60 | 85,085.52 | 16.67% | D | Equivalente a 13 beneficiarios inactivos. No se puede sustituir por estar en copropiedad |
| 3 | Asociación de Desarrollo Integral Comunitario Yulha Koman ADICO | 150 | El Olvido | Quetzaltenango | 89-2001 | 989,227.00 | 866,315.59 | 122,911.41 | 12.42% | D | Saldo correspondiente a beneficiarios inactivos en proceso de sustitución |
| 4 | ECA Movimiento Indígena Desplazados de Ixcán | 75 | La Unión y El Esfuerzo | Quetzaltenango | 88-2001 | 637,688.00 | 287,000.00 | 350,688.00 | 54.99% | C | Poca agilización por parte de la 1a. Empresa de A.T. y del proceso de contratación de la A.T para el 2o. Año |
| 5 | Asociación Campesina Maya Monte Margarita ACAMAMM, El Palmar, Quetzaltenango | 199 | La Ceiba y Esperanza Miralta | Quetzaltenango | 73-2002 | 796,000.00 | 416,709.50 | 379,290.50 | 47.65% | C | Requerido de acuerdo a los proyectos productivos planificados |
| 6 | Empresa Campesina Asociativa, Nueva Candelaria | 35 | Las Nubes | Quetzaltenango | 95-2001 | 342,342.00 | 0.00 | 342,342.00 | 100.00% | A | Finca improductiva, no es rentable invertir en asistencia técnica ni capital de trabajo |
| 7 | Empresa Campesina Asociativa La Igualdad | 150 | La Igualdad | Quetzaltenango | 02-2002 | 587,721.00 | 228,907.28 | 358,813.72 | 61.05% | A | Problemas de asesoría de la asistencia técnica, varios beneficiarios no viven en la finca. Problemas administrativos para liquidar. |
| TOTAL REGIÓN QUETZALTENANGO | | | | | | 4,172,371.12 | 2,348,850.77 | 1,823,520.35 | 43.70% | | |

OBSERVACIÓN: La calificación identificada con las literales A, B, C, D es de acuerdo a la auditoría técnica realizada por el área de Asistencia Técnica y significa: alta, mediana, baja y escasa probabilidad de éxito respectivamente según la disponibilidad financiera (capital de trabajo) en cada finca.

Fuente: Elaboración propia. Año 2003