

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN FINANCIERA**

**MANEJO DE FINANCIAMIENTO Y EVALUACIÓN DE OBRAS FÍSICAS DE LOS
PROYECTOS EJECUTADOS POR EL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL -FIS-,
EN LOS DEPARTAMENTOS DEL QUICHÉ, TOTONICAPÁN Y
QUETZALTENANGO EN EL AÑO 2002**

Informe final de tesis para la obtención del Grado de Maestro en Ciencias, con base en el Normativo de Tesis y de la Práctica Profesional de la Escuela de Estudios de Postgrado, aprobado por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas, en el punto SÉPTIMO, inciso 7.2 del Acta No. 5-2005 de la sesión celebrada el veintidós de febrero de 2005.

Postulante: Lic. Herman Ronaldo Guevara

Profesor Consejero: MSc. Oscar Mérida

Guatemala, septiembre de 2005

CONTENIDO	Página
RESUMEN	i, ii, iii
INTRODUCCIÓN	1
ANTECEDENTES	3
MARCO TEÓRICO	16
Fondos Sociales en América Latina	23
El impacto de los FIS	28
METODOLOGÍA	61
Objeto de estudio	61
Método utilizado en la investigación	62
Técnicas	62
Instrumentos	62
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN	65
Proyectos ejecutados en Totonicapán	68
Proyectos ejecutados en Quetzaltenango	89
Proyectos ejecutados en el Quiché	89
Discusión de resultados	91
CONCLUSIONES	
RECOMENDACIONES	
BIBLIOGRAFÍA	
ANEXOS	

DEDICATORIA

A DIOS: Por darme la oportunidad de perseverar para culminar la carrera.

A MI MADRE: Ana María (Q.E.P.D.)

A MI ESPOSA: Por su apoyo y colaboración incondicional

A MIS HIJOS: Por su comprensión al esfuerzo realizado

A MIS HERMANOS: Especialmente Amílcar Guevara

A MIS TIOS: Oscar y Marta de Guevara

A MIS COMPAÑEROS DE ESTUDIO: Especialmente a Manolo, Alex y Edwin Cristales.

AL PROFESOR CONSEJERO Oscar Mérida

A MIS DOCENTES EN GENERAL

A LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

A LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RESUMEN

Guatemala es un país que por sus condiciones socioculturales y económicas es extremadamente pobre, principalmente en el área rural de los departamentos de Quiché, Totonicapán y Quetzaltenango, los cuales carecen de una adecuada estructura social y productiva y presentan necesidades básicas insatisfechas entre ellas: agua potable, salud primaria, educación primaria, letrinas, alcantarillado sanitario, infraestructura vial, infraestructura agrícola, generación de empleo, energía eléctrica, mejoramiento del medio ambiente, vivienda, educación media y diversificada.

Para combatir la pobreza y pobreza extrema en el área rural del país, el Gobierno de Guatemala impulsó la creación del Fondo de Inversión Social -FIS-, en el año de 1993, a través del Decreto No. 13-93, como una institución que tiene como principal objetivo mejorar el nivel de vida y las condiciones económico-sociales de los sectores poblacionales, mediante el financiamiento de proyectos que respondan a la demanda expresada por las comunidades y gobiernos locales, potenciando la organización y participación comunitaria de manera efectiva.

Derivado de ello, la presente investigación está relacionada con el manejo del financiamiento y evaluación de obras físicas de los proyectos ejecutados por el -FIS-, en los departamentos de Totonicapán, Quiché y Quetzaltenango en el año 2002. En esta investigación nuestro objeto de estudio lo constituyeron los diferentes comités de las aldeas, caseríos, cantones y parajes de los

departamentos de Totonicapán, Quetzaltenango y Quiché, en donde el FIS, ejecutó 102 proyectos.

Del universo de estos 102 proyectos se tomó una muestra al azar simple, de 38 proyectos. El método utilizado para recopilar información en el campo fue de observación física directa de los proyectos ejecutados, procediendo a comparar lo establecido en los planos originales de las obras y contratos con lo físicamente ejecutado y posteriormente se comparó los avances físicos con el financiero y se cuantificaron monetariamente las diferencias encontradas.

De los 38 proyectos de la muestra se analizaron en el departamento de Totonicapán, la construcción de cinco edificios escolares y se determinó que entre lo contratado y lo ejecutado existe una diferencia no ejecutada de Q.663,948.75. Se evaluaron cinco caminos de acceso, encontrándose una diferencia monetaria no ejecutada de Q.741,913.10. Ampliación y mejoramiento de cinta asfáltica se analizaron dos, encontrándose renglones de trabajo no ejecutados por Q.3,464,619.00 Alcantarillado sanitario se evaluaron dos proyectos, los que presentan trabajos no ejecutados por Q.149,085.16. Rehabilitación de caminos de acceso se analizaron dos, encontrándose un diferencia de renglones de trabajo no ejecutados de Q.750,647.79

En el departamento de Quetzaltenango, se evaluó un camino de acceso, el cual presenta trabajos no ejecutados por Q.1,361,127.80. En el departamento del

Quiché, se analizó un camino de acceso el cual presenta una diferencia no ejecutada de Q. 1,186,821.00. El total de trabajos no ejecutados y que si fueron cancelados por el FIS, a las empresas ejecutoras asciende a la cantidad de Q.8,318,162.60

Por lo anteriormente señalado se concluye que Los proyectos de la muestra analizados presentan problemas de carácter técnico y financiero, porque al comparar lo contratado con lo ejecutado se observó que existen renglones de trabajo no ejecutados y renglones de trabajo sobre valorados, lo cual se debe principalmente a que las empresas ejecutoras no fueron contratadas por las Empresas del Fondo de Inversión Social -EFIS-, sino por las autoridades del FIS. Al no efectuarse un proceso de cotización y adjudicación transparente se limita la participación de otras empresas con mayor experiencia y capital de trabajo. Además se efectuaron anticipos financieros a las empresas ejecutoras sin que existiera supervisión previa por parte del -FIS-. Y las fianzas de cumplimiento no fueron ejecutadas oportunamente.

INTRODUCCIÓN

Guatemala se encuentra con los niveles más bajos de desarrollo humano en Latinoamérica, ello se debe fundamentalmente a varios factores como la poca infraestructura social y productiva, vías de comunicación en malas condiciones y otros factores recurrentes, además el país es extenso, profundo y predominantemente rural e indígena. En efecto, la pobreza afecta a alrededor del 71.4% de la población rural y al 75% de la población indígena¹ La pobreza es un problema estructural, cuyas causas son consecuencia de varios procesos concurrentes que se han generado a lo largo de la historia del país, llegando a tener en términos generales un 75% de pobreza y 58% de extrema pobreza².

La población de Guatemala presenta los indicadores sociales y económicos siguientes: en educación el 43.8% son analfabetas, de los cuales en el área rural hay 47.2% de analfabetismo y en el área urbana el 30%³, con relación a vivienda el 72% posee viviendas en condiciones inadecuadas, más de la mitad de los hogares pobres tienen poco acceso a los servicios básicos. Entre los pobres el 46.4% se clasifica como Población Económica Activa (PEA), de los cuales el 65.6% son hombres y 28.5% son mujeres. La población pobre se dedica a actividades agrícolas en un 57%, a la industria manufacturera en un 14.8%, al comercio un 13.1% y a los servicios el 15%

¹ Gobierno de Guatemala, 2003, Estrategias de reducción de la Pobreza 2004-2015. pág. 17

² Ibidem pág. 87

³ PNUD, 2000, Pobreza, desigualdad y desarrollo humano, pág. 70

Las diferencias de la magnitud de pobreza en el país a nivel regional, son significativas, particularmente en las regiones de noroccidente, nororiente, suroccidental y suroriental son las que presentan los mas altos índices de analfabetismo y su promedio de escolaridad no es mayor de 1.5 años; además, son las regiones donde más de las tres cuartas partes de la población están en situación de pobreza extrema, según el informe anual del Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo -PNUD-.

Por lo anteriormente expuesto, el presente trabajo de tesis está dirigido a verificar de que manera el Gobierno de Guatemala a contribuido a la disminución de la pobreza y pobreza extrema en el área rural del país, tomando en consideración que las comunidades del área rural presentan necesidades básicas insatisfechas como agua potable y saneamiento básico, cerca de 33% de los hogares rurales carece de todos los servicios públicos, con relación a la salud primaria, en el 2002 únicamente el 60% de la población tiene acceso a los servicios básicos, en educación primaria la tasa de escolaridad es del 85%, en cuanto a la red vial existen 24,300 kilómetros de carreteras, de los cuales el 77% es de terracería y el 33% está pavimentado, con relación a la energía eléctrica en el año 2002 el 5%, de los hogares del área urbana carece del fluido eléctrico y el 44% en el área rural.

Para combatir la pobreza en el área rural del país, el Gobierno de Guatemala impulsó una política de financiamiento de proyectos sociales demandados por las comunidades y gobiernos locales, con criterios de subsidiariedad, solidaridad

comunitaria, corresponsabilidad y auto ayuda; creando en 1993, a través del Decreto No. 13-93, el Fondo de Inversión Social -FIS-, el cual surgió como una institución de carácter social encargada de atender a la población en situación de pobreza y extrema pobreza en el área rural del país.

Es por ello que el tema de investigación está relacionado con el manejo de financiamiento y evaluación de obras físicas de los proyectos ejecutados por el FIS, en los departamentos de Quetzaltenango, Totonicapán y El Quiché en el año 2002 y nuestros objetivos están dirigidos a verificar la adjudicación, contratación, ejecución, costos y calidad de los proyectos.

El contenido del presente trabajo de investigación inicia con los antecedentes de la pobreza en la República de Guatemala y los esfuerzos del Gobierno para superarla y el surgimiento de los Fondos Sociales en América Latina. Seguidamente en el capítulo uno, se describe el Marco Teórico, relacionado principalmente con la creación y gestión del Fondo de Inversión Social -FIS- en Guatemala, en el capítulo tres se indica la metodología utilizada para la obtención, tabulación y análisis de la información encontrada. En el capítulo cuatro se presentan y discuten los resultados obtenidos de la investigación, para finalmente presentar las conclusiones, recomendaciones y bibliografía utilizada para complementar la información teórica.

ANTECEDENTES

Para superar la pobreza el Estado postula como modalidad de atención local acciones específicas y concurrentes, en las cuales el desarrollo humano de las personas, las familias y las comunidades son el centro fundamental para fortalecer la autogestión de las comunidades, promueve, asimismo, un concepto alternativo de política social, hacia una participación amplia y corresponsable de la población en la solución de sus propios problemas.

El funcionamiento del sistema, basado en la autogestión comunitaria, requiere la formación de unidades responsables de los servicios bajo los principios de descentralización y participación de los beneficiarios, la modificación de las estructuras administrativas y financieras que limitan la auto ayuda y la movilización social, la participación amplia de los beneficiarios en la planificación y ejecución de las actividades sociales a nivel municipal y la readecuación de las formas de intervención estatal y de cooperación entre el Gobierno Central y los gobiernos locales.

La superación de la pobreza se basa en políticas relacionadas con economía, sectores sociales, educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental, gasto público y su ejecución. En el área económica, la política se orienta al manejo de la política macroeconómica con reglas generales, claras, positivas y estables para

lograr un crecimiento acelerado y sostenible; potenciar la inserción del país en los mercados regionales y mundiales, invertir para producir y vivir mejor.

En el área de los sectores sociales se busca el reordenamiento de las políticas sectoriales e intra sectoriales, en función de las prioridades del proceso de superación de la pobreza y procurando conciliar el incremento de la eficiencia económica con niveles crecientes de justicia y equidad social.

En el campo educativo, la política busca aumentar la cobertura del sistema escolar, especialmente en el nivel pre-primario y primaria, con énfasis en las áreas rurales y en la educación de la niña; mejorar la calidad de la educación, mediante la introducción de cambios significativos que permitan vincular el contenido programático con las necesidades y características de la población meta⁴.

En el área de salud, la política se orienta a ampliar la cobertura de los servicios de salud, especialmente en áreas rurales y urbano marginales en beneficio de los grupos más vulnerables de la población mujeres embarazadas, lactantes, niños desnutridos, huérfanos y discapacitados⁵.

Respecto al componente de agua potable y saneamiento ambiental, la política busca ampliar los servicios en las regiones con índices de alta mortalidad y mortalidad infantil de cobertura más baja y fortalecer su operación y mantenimiento, especialmente en materia de acuerdos rurales y sistemas de agua

⁴ MINIEDEC, 2001, Anuario estadístico, Guatemala

con la finalidad de asegurar un servicio de calidad satisfactoria, finalmente, en la política del gasto público, se establece la reorientación y focalización del gasto público, en función del reordenamiento de las políticas sectoriales e intra sectoriales, así como dirigirlo hacia los programas de beneficio a los grupos más vulnerables con los indicadores de mortalidad y desnutrición más bajos, para ello, debe mejorarse la capacidad de ejecución y uso de los recursos nacionales e internacionales, reformas administrativas y otros.

Para atender estas demandas, surgen Los Fondos de Inversión Social -FIS-, en América Latina, durante la década de los años noventa, en respuesta de emergencia a la situación de creciente pobreza provocada por la crisis económica y las políticas de ajuste estructural que se implementaron para enfrentarla. En términos amplios, los FIS son mecanismos de financiamiento para realizar inversiones públicas en pequeños proyectos identificados, solicitados y ejecutados, parcial o totalmente, por grupos locales pobres, entre los que se cuentan las comunidades, los gobiernos locales y una diversidad de ONGs. Por ello, los FIS, no responden necesariamente a políticas para combatir los aspectos estructurales de la pobreza, siendo más bien instrumentos para aliviar el impacto social negativo del reajuste macroeconómico⁶.

En general, la mayoría de los FIS fueron creados por los gobiernos nacionales, en colaboración con donantes bilaterales y multilaterales, bajo condiciones de

⁵ Ministerio de Salud Pública, 2003, Línea basal de mortalidad materna-infantil, Guatemala

emergencia económica y con la finalidad de atender las poblaciones vulnerables en forma rápida y eficiente. Actualmente los FIS operan en casi 50 países, la mayoría en América Latina y África Sub-Sahariana. El FIS más grande del mundo está en Egipto. Recientemente estos fondos sociales se han comenzado a establecer en países de Europa del Este y en Asia Central⁷.

Los FIS se conciben actualmente como un componente de las redes de seguridad social, cuyo propósito es proteger a las poblaciones más pobres de los impactos negativos de las crisis económicas, los desastres naturales, el desempleo y el envejecimiento⁸. Se entiende por una red de seguridad social, al conjunto de mecanismos formales e informales que brindan apoyo a la población para evitar caer en la pobreza o que la ayuden a substraerse de ella. Dichos mecanismos se pueden definir de la siguiente manera:

- a. Mecanismos informales: Son formas de protección entre familias, parientes y amigos, incluyendo mecanismos de ayuda solidaria a nivel barrial, vecinal y comunitario.

- b. Mecanismos formales: Son esquemas más institucionalizados de protección social, ejecutados a través del Estado, el mercado y / o las organizaciones de la sociedad civil, entre los que se cuentan los siguientes:

⁶ Ibidem

⁷ Ibidem

⁸ Manual de Operaciones, 1998, Fondo de Inversión Social de Guatemala, Guatemala, pág. 5

-
- Los servicios sociales públicos (educación, salud, fondos sociales de seguro, retiro y pensiones) ofrecidos por organismos estatales, actuando solos o en combinación con acciones del sector privado.
 - Los servicios de crédito de intermediarios financieros (la banca y los seguros) para pequeños productores.
 - Los servicios de seguridad social ofrecidos por el sector privado a través del mercado, tales como los fondos sociales privados de pensión y los seguros privados de salud.
 - Los programas de asistencia social mixtos que incluyen acciones tales como programas de nutrición escolar, subsidios alimenticios, construcción de infraestructura social y económica, programas de capacitación, programas de apoyo a la mujer, transferencias de dinero, programas de empleo de emergencia, micro-financiamiento y programas de pequeños proyectos productivos⁹.

Los Fondos de Inversión Social en América Latina, los mismos pueden definirse como un componente de la red formal de seguridad social, dado que estos fondos sociales tienen un rango amplio de objetivos combinando, según el caso, varias de las intervenciones arriba mencionadas, pueden ser caracterizados como programas de asistencia social mixtos. Los denominados Fondos de Inversión Social surgieron durante los últimos diez años en muchos países de América Latina y el Caribe, como respuesta a la crisis económica de los años 80, los

⁹ Ibidem

desequilibrios inducidos por las políticas de ajuste y más recientemente, por el efecto sobre las poblaciones más pobres y vulnerables de los programas de apertura comercial y modernización de las economías¹⁰.

La respuesta estratégica adoptada por los países fue, entre otras, promover inversiones en los sectores sociales afectados mediante mecanismos ágiles y transparentes de ejecución. Es así como surgen los llamados fondos sociales de emergencia o de compensación, ahora más conocidos como Fondos de Inversión Social -FIS-, muchos de ellos con el apoyo financiero de la banca multilateral. De esta forma, el objetivo inmediato de los Fondos sociales de Inversión Social -FIS-, fue servir de instrumento para reducir o mitigar el impacto producido por los procesos de ajuste económico en los sectores más vulnerables de la población. La disminución de la pobreza o afectar sus causas estructurales directamente no fue en principio un objetivo de los FIS, sino más bien una supuesta consecuencia de largo plazo de los procesos de globalización, ajuste y modernización de las economías.

Con el objetivo de expandir rápidamente los fondos sociales de compensación en el período de ajuste, los ministerios de línea del sector social no tenían la eficiencia adecuada para su ejecución, razón por la cual los -FIS-, fueron diseñados como instrumentos ágiles en su función de movilizar importantes

¹⁰ Eduardo Díaz , *Presidente Comité Coordinador RED SOCIAL, Gerente Red de Solidaridad Social de Colombia*

financiamientos de programas de acción social. La efectividad en su operación se debe a que en la mayoría de los casos los FIS, poseen una organización sencilla y relativamente independiente de los esquemas institucionales tradicionales del sector público. Su diseño incluyó:

- a. Autonomía administrativa y apoyo político.
- b. Posibilidades de contratación de personal calificado sin las restricciones propias de los regímenes laborales del sector público.
- c. Procesos más simples y ágiles para la ejecución de proyectos.
- d. Metodología de acción que involucra los conceptos de la moderna gestión social de programas y proyectos: localización, sostenibilidad y participación social.

La metodología puesta en marcha por los FIS, ha mostrado importantes avances en el estímulo a la participación de las autoridades locales, ONGs, el sector privado y grupos comunitarios, fundamento esencial para la ejecución de los proyectos de inversión, auspiciados por los fondos sociales con cooperación internacional. Los FIS en América Latina y El Caribe demostraron que los gobiernos no sólo tenían un interés de palabra en los temas de pobreza, sino que podían con efectividad orientar importantes inversiones hacia los sectores más pobres y realmente lo hicieron. Los fondos de inversión social, durante la década de los noventa surgieron como una respuesta de emergencia a la situación de creciente pobreza provocada por la crisis económica y las políticas de ajuste

estructural que se implementaron para enfrentarla. En términos amplios, los fondos sociales son instituciones de financiamiento para ejecutar inversiones públicas en pequeños proyectos identificados, solicitados y ejecutados parcial o totalmente por grupos locales pobres, entre los que se cuentan las comunidades, los gobiernos locales y una diversidad de ONGs.

En general, la mayoría de los fondos sociales fueron creados por los gobiernos nacionales, en colaboración con donantes bilaterales y multilaterales, bajo condiciones de emergencia económica y con la finalidad de atender las poblaciones vulnerables en forma rápida y eficiente. Actualmente los fondos sociales de compensación operan en casi 50 países, la mayoría en América Latina y África Sud-Sahariana¹¹.

Después de más de una década de esfuerzos para aliviar la pobreza, actualmente se debate la conveniencia de transformar a los fondos sociales en un componente permanente de la red de seguridad social, aprovechando sus ventajas comparativas para fortalecer los esfuerzos dirigidos a la reducción de la pobreza.

La creación de numerosos fondos sociales a principios de los noventa, planteó la necesidad de establecer un mecanismo mediante el cual estos fondos pudieran compartir las innovadoras formas de gerencia social que caracterizan su labor. Con este propósito, en 1991 los fondos sociales establecen un foro regional para

¹¹ Ibidem

intercambiar experiencias, que en 1993 se constituye formalmente como la Red Social de América Latina y el Caribe. Desde sus inicios la Organización de los Estados Americanos brindó apoyo a esta iniciativa y desde 1996, su Unidad de Desarrollo Social y Educación (UDSE), se desempeña como Secretaría Técnica de la Red Social¹².

El principal objetivo de la Red Social es fomentar y facilitar la cooperación horizontal entre las instituciones miembros, especialmente en el área de la formación de sus recursos humanos. El mecanismo de red facilita la identificación de la oferta y demanda existente entre los fondos sociales a partir de la cual se desarrollan programas de colaboración solidaria, lo que permite a los mismos aprender unos de otros.

Los fondos sociales, son estructuras administrativas y financieras más pequeñas y flexibles en comparación con el resto del aparato público. Generalmente dependen de la Presidencia de la República y tienen una estructura organizacional interna diferente a lo tradicional en el estado, con el objetivo de hacer más rápidos y menos burocráticos los procesos. En algunos otros casos los fondos sociales realizan un número de actividades más amplias, incluyendo capacitación y promoción de actividades productivas. En general el apoyo a la promoción de actividades productivas y al mejoramiento ambiental es muy limitado.

¹² Sofía Leticia Morales Garza, Directora UDSE, Unidad de Desarrollo Social y Educación - UDSE Organización de los Estados Americanos - OEA

Los fondos sociales, no han tenido como función aumentar la cobertura nacional de servicios de salud, educación, saneamiento o agua potable, aunque sus acciones hayan contribuido a ello. Su misión original fue constituirse como una entidad descentralizada, dedicada a la provisión de infraestructura social en forma focalizada. En este sentido, su labor se ha centrado en identificar, con la participación de todos los involucrados, las necesidades de las comunidades más afectadas por la pobreza y brindar acceso a los recursos necesarios para financiar proyectos destinados a satisfacer algunas de las demandas de estos grupos de la población.

En términos de eficiencia y eficacia los fondos sociales han sido buenos para la administración y ejecución financiera de proyectos sencillos, pero han tenido que enfrentar dos objetivos difíciles de conciliar, por un lado, alcanzar a los más pobres a partir de sus demandas y por otro lado, aprobar proyectos de calidad. Para superar esta situación los fondos sociales, han desarrollado varias estrategias de discriminación positiva, tales como apoyar a organizaciones que ayuden a los más pobres para presentar proyectos viables, asignar más personal a tareas de focalización y difusión de información sobre los objetivos del fondo entre la población objetivo, reasignar fondos a las comunidades más necesitadas o dar un orden de prioridad a las solicitudes, según una escala de indicadores¹³.

¹³ Sofía Leticia Morales Garza, Directora, Unidad de Desarrollo Social y Educación - UDSE Organización de los Estados Americanos – OEA. Mayo 2002

El Fondo de Inversión Social Guatemalteco -FIS-, fue creado por el Decreto No.13-93 con la finalidad de atender a la población pobre y de extrema pobreza del área rural, mediante el financiamiento de proyectos que respondan a la demanda expresada por las comunidades y gobiernos locales, potenciando la organización y la participación efectiva de los propios grupos y comunidades en situación de pobreza y extrema pobreza.

El Fondo de Inversión Social en Guatemala, tiene como propósito la transferencia de financiamiento no reembolsable a la sociedad civil local, especialmente a las comunidades del área rural, para promover y facilitar el despegue de su desarrollo en tres dimensiones básicas: crecimiento económico sostenible, equidad social y democracia plena.

El principal destino de la inversión es para el sector educativo, observándose una participación mayor en los primeros años de estudio. Los principales proyectos que se financian dentro del sector, son los de construcción y equipamiento de centros educativos con el propósito de ampliar la cobertura educativa y contribuir al cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

En segundo orden de importancia, se financiaron proyectos para el sector agua y saneamiento ambiental, destacándose proyectos de abastecimiento de agua a las comunidades del área rural que carecen de ese servicio y proyectos de letrización. En consecuencia, hay que resaltar que los Fondos de Inversión

Social han sido creados como instrumentos de la política social y no como la política social en sí.

MARCO TEÓRICO

El Fondo de Inversión Social -FIS- en Guatemala, fue creado con el propósito de hacer llegar la ayuda al interior del país a través del financiamiento de proyectos de infraestructura social que permitan a las comunidades encontrar alternativas para combatir la pobreza y extrema pobreza en que actualmente se encuentran sumergidas. Sin embargo el FIS, como otros fondos sociales del Estado de Guatemala han servido como instrumentos y plataformas políticas para el gobierno de turno, debido a que toda la ayuda para las comunidades se condiciona y se transforma en un voto político a favor seguro y no importa la calidad de los proyectos ejecutados, lo que importa es la cantidad de proyectos, incluso han sucedido casos en donde el proyecto que ejecuta el -FIS- no es necesario en esa comunidad y es urgente otra clase de proyecto, pero los funcionarios del -FIS-, hacen caso omiso de las prioridades de la población conjuntamente con dirigentes comunales corruptos y empresas ejecutores de obras irresponsables. Además cuando los dirigentes comunales eligen y seleccionan a la empresa ejecutora los funcionarios del -FIS- deciden retirarles la ayuda financiera salvo que acepten la empresa que los funcionarios del -FIS- han contratado con antelación para la ejecución de un proyecto en particular y de esa manera recibir la comisión correspondiente por la adjudicación de la obra. La mayoría de proyectos ejecutados por lo fondos sociales, son de muy mala calidad, se encuentran sobrevalorados y son ejecutados por empresas que no cuentan con ninguna clase de experiencia y regularmente son empresas que ejecutan las obras de acuerdo

con los anticipos financieros otorgados por los fondos sociales, ya que ellos no cuentan con capital de trabajo propio y por tal razón a la fecha se encuentran varias obras abandonadas.

Lamentablemente los Fondos de Inversión Social, deben continuar ejecutando proyectos mientras persista la pobreza en América latina y Guatemala no es la excepción, además no hay otras instituciones gubernamentales cuyo objetivo central sea diseñar, promover, coordinar y llevar a cabo eficientemente proyectos en beneficio de los más pobres; La cuestión es, bajo qué forma institucional dentro de la estructura del Estado deben existir los fondos sociales y que necesidades de la población pobre deberían satisfacer prioritariamente. Este es un punto que despierta controversia ya que los resultados obtenidos pueden usarse para justificar tanto su continuación como su desaparición.

El futuro de los fondos sociales, en América Latina, dependerá de cuál sea su nicho financiero dentro de la estrategia mayor de combate a la pobreza que se proponga el Estado y la sociedad civil, así como de los intereses políticos de los gobiernos y en algunos casos, de la continuidad del apoyo de los donantes externos¹⁴.

Por un lado, los fondos sociales han sido mecanismos de ayuda en emergencias, pero existe consenso que no deben servir de reemplazo a la red formal de

seguridad social, más bien los fondos sociales, pueden servir para afianzar dicha red, así como ser un medio para encauzar recursos y un mecanismo para determinar en cuáles áreas hay que reforzar los programas que forman la red. Desde esta perspectiva, se debe buscar consolidar las ventajas comparativas de los fondos sociales dentro del contexto de las actividades de otros programas, instituciones y ministerios.

Por otro lado, los fondos sociales pueden servir de bisagra entre el gobierno y la sociedad civil, para el gobierno los fondos sociales son también un importante instrumento de legitimidad política y de control social en situaciones de crisis social y económica y para la sociedad civil, los fondos sociales pueden ser un mecanismo de concertación entre las comunidades pobres, las ONGs, las organizaciones del sector privado orientadas a actividades de responsabilidad social y filantropía y los donantes.

Para el gobierno y sociedad civil, la capacidad de los fondos sociales, debe situarse al margen de la estructura tradicional de los ministerios para permitir llegar con facilidad a las comunidades; los convierte en atractivos mecanismos de articulación entre el gobierno y diversos actores sociales. Los fondos sociales, han mostrado caminos para la modernización y mejor operación del sector público¹⁵. Sin embargo, si se desea que los fondos sociales sean instrumentos

¹⁴ BID, Banco Inter Americano de Desarrollo, 1998, La utilización de Fondos de Inversión Social, como instrumento de lucha contra la pobreza. Estrategia Sectorial del Banco. Washington D.C. página 10

¹⁵ Ibidem

más permanentes de la política social y asuman el papel articulador antes mencionado, será necesario que cuenten con independencia financiera y administrativa y se administren de acuerdo a sus propios recursos nacionales y sean menos dependientes del financiamiento de donantes externos y más flexibles en su ajuste a las necesidades locales y sectoriales.

Debe considerarse el potencial problema político que puede derivarse de las incompatibilidades que surgen al declarar como permanente a una institución que goza de excepcionalidad dentro de las leyes que rigen la administración pública y el presupuesto nacional. A la postre una situación de este tipo puede generar fricciones políticas entre los fondos sociales y el resto de las instituciones públicas del gobierno central; además hay que examinar la capacidad de sus recursos humanos e institucionales a fin de minimizar el riesgo de volverlos inefectivos o ineficientes al aumentar sus actividades mas allá de sus posibilidades.

El futuro de los fondos sociales en Guatemala, consiste en continuar desarrollando el actual menú de actividades para el alivio de la pobreza ya que las necesidades de infraestructura social y económica no están satisfechas en el país. Lo nuevo en la agenda para el 2015 debe ser poner mas énfasis en la capacitación, participación y organización de la comunidad. Es necesario fortalecer la capacidad de la población y de los gobiernos locales para la apropiada identificación de necesidades; de igual manera, hay que buscar que los

más pobres aumenten su capacidad para formular y canalizar propuestas y demandas ante las agencias de gobierno.

Resumiendo, para que los fondos de Inversión social, encuentren su ubicación óptima dentro de la red formal de seguridad social, habrá que tomar en cuenta los aspectos siguientes:

- a. La definición del papel de los fondos sociales dentro del sistema formal de seguridad social. Ello incluye definir qué tipos de necesidades sociales deben atender sus programas; al respecto, se advierte el peligro que algunos fondos sociales se conviertan en supermercados de proyectos, con una tendencia a diversificar demasiado su menú de programas para satisfacer una creciente demanda, lo que los puede hacer perder eficiencia y efectividad, Sin embargo, en la medida que los fondos sociales se vayan alejando de su papel tradicional centrado en proyectos de infraestructura, tendrán que afrontar una gama más amplia de problemas ocasionados o agravados por la pobreza crítica: cuidado de los adultos mayores, atención de niños y jóvenes en riesgo, integración de la población indígena, etc. En suma, será necesario limitar y precisar aquellas áreas de intervención en las que los fondos sociales cuenten con ventajas comparativas.

- b. La expansión de la capacidad de los fondos sociales para la supervisión y evaluación de impacto. En particular, deben mejorar sus sistemas de

información y expandir su capacidad de análisis social y económico para establecer con mayor precisión los parámetros de evaluación de sus actividades. Es importante dar más atención al impacto directo y a la coordinación con los ministerios y otros organismos involucrados en el combate a la pobreza. Esto último facilitará evaluar efectos indirectos o a largo plazo;

- c. La cuidadosa selección de los tipos de actividades productivas que deben apoyar los fondos sociales. Existe la propuesta de que los FIS no deben entrar en esta área, salvo en dos casos. Un caso es la promoción de capacidad para articular proyectos y demandas en el área productiva. El otro caso es cuando se demuestra que el Fondo es la única y mejor alternativa de ejecución. La razón para ser cautelosos es que los proyectos de producción exigirán que los FIS aumenten su capacidad de gestión¹⁶.

- d. La forma en que debe promoverse la participación de los involucrados. La participación es esencial para la ejecución, fiscalización y mantenimiento de las obras y programas. En general, los fondos sociales han tenido más éxito en promover la participación en la fase correspondiente a la identificación de los proyectos que en la etapa de diseño.

¹⁶ Ibidem, 14

-
- e. En la implementación, los proyectos de los Fondos de Inversión Social, exhiben mayor participación que los proyectos convencionales apoyados por el sector gubernamental tradicional, especialmente en los aspectos operativos y de mantenimiento.
- f. El objetivo debe ser fomentar la capacidad local, especialmente de las autoridades y organizaciones locales para plantear y diseñar proyectos viables, ejecutarlos y mantenerlos. Si las actividades de los fondos sociales son vistas como parte del esfuerzo más amplio orientado a fortalecer el capital social y los derechos ciudadanos, será necesario concebir al empoderamiento como un fin y no sólo como un medio para ejecutar proyectos.
- g. Hay que resolver la ubicación de los fondos sociales, con relación a los ministerios y los gobiernos locales y hay que mejorar la coordinación con los ministerios y agencias especializadas que formen parte de la red formal de seguridad social con la estrategia nacional de descentralización y desarrollo municipal.
- h. Las condiciones especiales bajo las cuales han funcionado los fondos sociales les ha permitido desarrollar numerosas innovaciones operativas en una diversidad de áreas como la contratación de empresas privadas, asignación transparente de recursos, capacidad de captación de fondos sociales, eficiencia administrativa, sistemas de rendición de cuentas financieras,

contacto con los usuarios, operación participativa con los gobiernos locales y manejo de sistemas de información gerencial. Desde esta perspectiva, los mismos pueden cumplir con el rol de laboratorios sociales para la reforma estatal, transfiriendo su experiencia a otras instituciones públicas, promoviendo la difusión de las lecciones aprendidas de sus programas innovadores, y asumiendo un papel articulador para facilitar el proceso de descentralización¹⁷.

Fondos Sociales en América Latina

Los Fondos de Inversión Social, surgieron a partir de mediados de los años 80 para responder a la alarmante pobreza que provocó la crisis económica de esa década. Fueron concebidos como mecanismos temporales para aliviar la pobreza, con un enfoque predominantemente compensatorio y de corto plazo. En América Latina se han concentrado principalmente en la ejecución de proyectos de infraestructura social y económica, desarrollo comunitario, servicios sociales y apoyo a los procesos de descentralización del Estado y la pacificación de zonas afectadas por conflictos; algunos han sido usados para responder a emergencias tales como la atención a los damnificados del Huracán Mitch en América Central¹⁸

En general los fondos sociales, han probado ser instrumentos flexibles, rápidos para responder a este tipo de demandas y más efectivos en comparación con el aparato ministerial tradicional cuando se trata de tareas relativamente simples,

¹⁷ Ibidem, 23

¹⁸ Pilotti, Francisco, 2002, RED SOCIAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Lecciones aprendidas y perspectivas de cooperación entre los Fondos sociales de Inversión Social, UDSE / OEA, Washington,

construcción de un local escolar, una obra de saneamiento, el equipamiento de un centro de salud, etc. Si bien existen indicios de que los fondos sociales, son más eficientes que otros organismos gubernamentales, está aún pendiente una evaluación rigurosa sobre este aspecto.

En general el apoyo a la promoción de actividades productivas y al mejoramiento ambiental es muy limitado. En otros casos estos fondos sociales han sido organizaciones generales de coordinación de programas como el Fondo de Desarrollo y Fomento –FODESAF- en Costa Rica, Programa Nacional de Solidaridad y Secretaría de Solidaridad -PRONASOL / SEDESOL en México y la Red de Solidaridad Social en Colombia¹⁹.

Los fondos sociales, no han tenido como función aumentar la cobertura nacional de servicios de salud, educación, saneamiento o agua potable, aunque sus acciones hayan contribuido a ello. Su misión original fue constituirse como una entidad especializada dedicada a la provisión de infraestructura social en forma focalizada. En este sentido su labor se ha centrado en identificar, con la participación de todos los involucrados, las necesidades de las comunidades más afectadas por la pobreza y brindar acceso a los recursos necesarios para financiar proyectos destinados a satisfacer algunas de las demandas de estos grupos de la población.

¹⁹ Ibidem

La operación de los FIS, se basan en proyectos que se originan en la demanda de las comunidades de áreas pobres. Los proyectos se seleccionan siguiendo lineamientos previamente establecidos para su financiamiento. En la mayoría de los casos, no ejecutan ni mantienen los proyectos. La ejecución es delegada a ONGs, contratistas privados o a la comunidad. Una vez terminado el proyecto los fondos sociales no se hacen cargo de las tareas de seguimiento y mantenimiento de las obras. En cuanto a su organización, los FIS, tienen mayor autonomía que el resto de los ministerios o agencias de gobierno. Por ejemplo, operan aplicando principios de organización del sector privado y están exentos de las escalas de sueldos y normas sobre contratación que tiene el resto de la administración pública. En general reflejan el contexto institucional y político en que fueron creados. Así, por ejemplo, en Guatemala, Perú y Colombia los fondos de inversión social, han estado orientados a objetivos de pacificación. Esto último es comprensible dada su cercana relación con el poder ejecutivo y su facilidad para llegar a las comunidades con obras de gran visibilidad al corto plazo como puede ser la construcción de una escuela, la distribución de alimentos, o la provisión de empleo e ingresos temporales. En otros casos han respondido adicionalmente a intereses políticos como son la búsqueda de legitimidad política o el apoyo electoral²⁰

²⁰ Goddman et.al., 1997 LOS FONDOS SOCIALES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA. Resultados y papel futuro. Washington D.C. BID, páginas 5

Dado que los FIS, basan su operación en la demanda, los grupos más pobres no siempre han podido acceder con facilidad a los recursos de los fondos sociales ya que se encuentran en desventaja para articular peticiones y formular proyectos. El método de focalización de los fondos sociales han logrado alcanzar a los pobres, pero han tenido menos éxito en la población en pobreza extrema²¹. En términos de eficiencia y eficacia los FIS han sido buenos para la administración y ejecución financiera de proyectos sencillos, pero han tenido que enfrentar dos objetivos difíciles de conciliar: por un lado, alcanzar a los más pobres a partir de sus demandas y por otro lado, aprobar proyectos de calidad.

Para superar esta situación han desarrollado varias estrategias de discriminación positiva, tales como apoyar a organizaciones que ayuden a los más pobres para presentar proyectos viables, asignar más personal a tareas de focalización y difusión de información sobre los objetivos del fondo entre la población objetivo, preasignar fondos sociales a las comunidades más necesitadas, o dar un orden de prelación a las solicitudes según una escala de indicadores.

Las agencias donantes tuvieron un rol central en la formación de los fondos sociales. El Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Comunidad Europea han gastado más de 2,000 millones de dólares americanos en 18 fondos sociales, desde los años 80, liderando el BID con 1,300 millones²²

²¹ Ibidem, páginas 16 y 17.

²² Pilotti, Francisco, 2002, RED SOCIAL DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Lecciones aprendidas perspectivas de cooperación entre los Fondos sociales de Inversión Social, UDSE / OEA, Washington,

Con pocas excepciones, tales como Chile y Colombia, los recursos externos en el periodo 1986, 1996, fueron entre el 58 y 93 por ciento del total de los recursos de los fondos sociales. Salvo pocas excepciones los gobiernos han financiado menos del 20 por ciento de las operaciones de los Fondos sociales. El BID ha sido el principal patrocinador de los FIS en América Latina, habiendo desempeñado un rol central en el proceso de institucionalización y legitimidad de los FIS, otorgándoles además diversos tipos de asistencia técnica.

En el caso de América Latina, los FIS posiblemente atenuaron el impacto negativo que tuvieron las políticas económicas de ajuste estructural durante los años 90, no obstante, hacia finales de ese decenio, los datos para América Latina mostraban que en términos relativos la pobreza continuaba situándose en niveles superiores a los registrados a fines de los setenta.

Dada la persistencia de la pobreza, los fondos sociales, han dejado de ser vistos como programas transitorios y han asumido la condición de estructuras administrativas permanentes para el combate a la pobreza. Sin embargo, aparte de la necesidad de atender a la pobreza, detrás de este cambio administrativo en la gestión social del Estado hay otras razones adicionales que explican el interés por mantener los fondos sociales:

- Existen intereses políticos de los gobiernos de turno que ven en los FIS un recurso para obtener apoyo electoral.
- Las agencias donantes ven en ellos un mecanismo rápido, efectivo y eficiente de ayuda a los más pobres.
- Las comunidades han mostrado satisfacción con los FIS ya que han respondido en corto tiempo a algunas de sus demandas.
- Los fondos sociales han facilitado los procesos descentralizadores y participativos en curso.
- A través de las licitaciones públicas organizadas por los FIS, las ONGs así como contratistas del sector privado, han visto en ellos una oportunidad de acceder a fondos sociales públicos para ejecutar obras de infraestructura y proveer diversos servicios ²³

El impacto de los Fondos de Inversión Social

Dado que los fondos sociales son mecanismos diseñados para financiar inversiones de pequeña escala a nivel comunitario, la inversión de los FIS a nivel de cada país fue pequeña según los datos disponibles para el periodo entre 1986 y 1996. Dicha información indica que el gasto anual de los FIS fue entre 1.1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en Nicaragua y el 0.1% en la República Dominicana y Chile, oscilando los demás casos entre estos límites, por ejemplo Perú, con un 0.3%, Uruguay 0.2%, Bolivia 0.5%, Honduras 0.7%. En cifras

²³ Ibidem

absolutas eso significa entre \$62 dólares por año por persona pobre en Uruguay, \$11 en El Salvador, Nicaragua y Perú, y \$3 en Guatemala, Haití y Honduras ²⁴

Los logros de estos micro-emprendimientos han sido ampliamente difundidos, destacándose resultados tales como construcción de aulas y centros de salud, habilitación de caminos, otorgamiento de micro-créditos, expansión de servicios de agua y saneamiento, entrega de cursos de capacitación, etc, sin embargo, se carece de una medición rigurosa del impacto de este tipo de inversión social, situación que llevó al Banco Mundial a realizar una evaluación de los resultados obtenidos por los fondos sociales, entre los que se cuentan los de Honduras, Bolivia, Nicaragua y Perú.

La referida evaluación busca determinar si los fondos sociales, llegan efectivamente a los pobres; si las inversiones realizadas se traducen en mayor bienestar para los beneficiarios; si los costos de las acciones presentan ventajas con relación a las realizadas a través de mecanismos convencionales y si los impactos son sustentables y contribuyen a la formación de capital social.

También se señala que la sustentabilidad de las intervenciones de los fondos sociales se ve fortalecida dado que responden a prioridades identificadas por la comunidad. Si bien la información disponible sobre el papel del capital social es

²⁴ Goddman et.al., 1997, LOS FONDOS SOCIALES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA. Resultados y papel futuro. Washington D.C. BID, página 22.

escasa, se puede afirmar que en aquellas comunidades con mayor capital social, mayor es la probabilidad que los proyectos sean exitosos; por otra parte, la implementación de proyectos de esta naturaleza tiende a generar capital social.

El estudio concluye que la mayor contribución de los FIS, ha sido mejorar la calidad de vida de los grupos pobres, a través del incremento de las oportunidades de acceso a los servicios de educación y salud. Es muy difícil evaluar el impacto de los FIS en el empleo y el nivel de ingresos de la población pobre. Aunque los FIS, dieron empleo temporal en momentos de aguda crisis económica, no hay evidencias de que hayan aumentado el ingreso de los pobres. Una razón es el tipo de características que tuvieron los proyectos que apoyaron los fondos sociales.

Los proyectos eran pequeños, de corto plazo, muchas veces dirigidos por contratistas externos y no incluían la capacitación de la fuerza de trabajo local. Así, el impacto en el empleo fue pequeño. Los FIS en sus mejores momentos dan cuenta de un porcentaje de nuevos empleos que no llega al 1.0% de la fuerza laboral.²⁵ En cuanto a los aspectos de género, la participación de las mujeres es baja salvo algunas excepciones como se indica mas abajo. La tendencia fue que ellas recibieran menores remuneraciones que los hombres ya que no hubo una política explícita para contrarrestar prácticas discriminatorias. Esta situación refleja la condición de subordinación de la mujer en sus comunidades, particularmente en las zonas rurales.

²⁵ Ibidem, pág. 31

Esta situación contrasta con el papel que jugaron las mujeres en algunos programas. Ellas fueron eficaces en la organización comunitaria, en el manejo de los fondos sociales y mostraron mayor tendencia que los hombres a ahorrar e invertir. Las mujeres participaron más que los hombres cuando se trató de organizaciones de la comunidad y de proyectos de base popular como lo indican los datos para el Fondo Hondureño de Inversión Social -FHIS-, el Fondo de Emergencia Social de Bolivia y el Fondo Social de Inversión Solidaria -FOSIS- de Chile.²⁶

Al analizar lo anterior, se observa que además de los niños, las mujeres han sido las más beneficiadas con la construcción de escuelas y centros de salud, así como con el mejor acceso a las obras de agua potable, ya que ello les ahorra tiempo y energías gastados antes en el acarreo de agua. Desgraciadamente, se sigue desatendiendo a las mujeres en los programas, ya que es mucho mayor el énfasis en proyectos de infraestructura, donde la participación de los hombres es mayor, que en proyectos productivos en donde predominan las mujeres²⁷

Así mismo, es importante hacer notar que el éxito de los FIS, a menudo impone demandas para que los fondos sociales amplíen sus actividades hacia nuevas áreas, lo que exige analizar las alternativas disponibles para ejecutar las intervenciones propuestas. Cabe señalar que la evaluación de la eficiencia de los

²⁶ Ibidem

²⁷ Pilotti, Francisco, 2002, Red Social de América Latina y El Caribe: Lecciones aprendidas y perspectivas de cooperación entre los Fondos sociales de Inversión Social, UDSE / OEA, Washington.

fondos sociales no es fácil, dado que el análisis comparativo resulta problemático. Al respecto, cabe destacar que en muchos casos no existen indicadores que permitan establecer comparaciones válidas, particularmente cuando los fondos sociales, son la principal fuente de inversión en ciertas áreas.

En otros casos existen costos ocultos o implícitos no incluidos en la contabilidad presupuestaria, tales como las diversas contribuciones de la comunidad (el trabajo voluntario, por ejemplo) o los costos administrativos involucrados en la participación de diversos funcionarios de organismos gubernamentales en las diferentes etapas del proyecto.

Los fondos sociales y los Organismos Gubernamentales y no Gubernamentales.

Las formas de organización de los fondos sociales son variadas, pero en general, incluyen un consejo de directores con representantes de los ministerios y de la sociedad civil y una unidad ejecutiva. A través de estos componentes los FIS establecen una relación institucional fluida y orgánica con los gobiernos centrales, los gobiernos municipales, las comunidades y las ONGs.

En relación con la cooperación entre los FIS y los ministerios sectoriales, la coordinación ha sido un problema en muchos de los casos. Al inicio, los FIS tuvieron una considerable autonomía funcional y financiera con respecto a la burocracia gubernamental, particularmente en los países con gobiernos centrales

más débiles. Esto no sucedió en Chile, México y Costa Rica donde los FIS estuvieron integrados a una estructura ministerial, por ejemplo en Chile, el FOSIS se estableció como dependencia directa del Ministerio de Planificación.

En general, se observa una evolución hacia la situación actual, en la que los FIS coordinan con los ministerios la selección de proyectos y su mantenimiento. Al inicio, por ejemplo, en Perú y Bolivia los Fondos sociales tuvieron gran autonomía pero luego pasaron a formar parte de consejos interministeriales. Otro ejemplo es la Red de Solidaridad Social de Colombia, la cual creaba foros de solidaridad en los ámbitos nacional, departamental y municipal para decidir sobre las zonas objetivo de los programas de salud. Ejemplos de la inclusión de las comunidades locales en la selección de proyectos son los casos del FIS, en Bolivia, los Comités de Solidaridad en México, o los planes de desarrollo local auspiciados por el FOSIS en Chile.

Finalmente, en lo que se refiere a las ONGs, su participación ha sido mas activa cuando se ha tratado de programas de adiestramiento y desarrollo comunitario, como en el caso del FOSIS de Chile o del Fondo de Asistencia Económica y Social de Haití. En ocasiones las circunstancias políticas de afinidad con el gobierno han condicionado si los FIS trabajan con el alcalde local, cuando éste es del partido del gobierno o con las ONGs locales cuando el alcalde resulta ser miembro de la oposición política.

La cooperación entre los fondos sociales y los municipios, las comunidades y las ONGs locales, ha tomado especial importancia no sólo por razones de una mejor identificación de las necesidades, mejor ejecución de los proyectos, mayor coordinación de las acciones con otras agencias, o la búsqueda de un financiamiento adicional, sino para solucionar un problema muy importante que enfrentan los FIS y que consiste en el mantenimiento de las obras después que se acaba el proyecto.

La experiencia ha demostrado que el mantenimiento de las obras sólo se logra cuando se involucra estrechamente a las comunidades, se capacita a la población, se coordina con los ministerios, o se involucra otras agencias establecidas en la zona. Cuando no se pudo comprometer a las comunidades y conseguir socios que se ocupen del mantenimiento de las obras, se observa a menudo el deterioro o abandono de las mismas una vez concluidos los proyectos. Las razones son varias pero resaltan tres: la falta de programas de adiestramiento para los beneficiarios de los proyectos, la sobre-valoración de los mismos y los limitados recursos de tiempo, dinero y personal por parte de las comunidades y los gobiernos locales.

Las experiencias de los Fondos de Inversión Social

El monitoreo y evaluación de impacto de los proyectos de los fondos sociales han sido escasos, en general, la evaluación es un problema de difícil solución que junto a la acción de los FIS, se dan simultáneamente otros programas y

circunstancias que hacen difícil precisar el impacto atribuible a las acciones de los FIS. Así, por ejemplo, un FIS puede ser responsable de la construcción de una escuela o puesto de salud, pero los beneficios finales que se derivan de estas obras son también atribuibles a insumos y recursos ajenos al fondo, tales como la calidad de los maestros y médicos y la diversidad de aportes provenientes de los ministerios y gobiernos locales.

Por otra parte, se hace necesario diferenciar entre los beneficios finales y los beneficios intermedios a fin de estimar el impacto real de las acciones de los FIS. El beneficio final de una escuela lo reciben los alumnos y la sociedad, vía un incremento del capital humano, mientras que los beneficios intermedios favorecen principalmente a los contratistas y la mano de obra involucrada. La tendencia ha sido a cuantificar estos últimos en términos de generación de empleos e ingresos, en detrimento de los beneficios finales más difíciles de medir. Por todo lo anterior, hace falta desarrollar y adaptar sistemas de información y procedimientos de evaluación que permitan avanzar en la estimación del impacto real de los fondos sociales.

Las evaluaciones de las actividades de los fondos de inversión social en América Latina, se han hecho en base a la medición de satisfacción por parte de los usuarios a través de la aplicación de cuestionarios y otras técnicas, los mismos han mostrado la necesidad de mejorar este tipo de metodologías de evaluación;

además, un aspecto que ha sido dejado prácticamente de lado es la evaluación del impacto ambiental de los proyectos.²⁸

Hay que remarcar que no obstante las deficiencias anotadas, los FIS han avanzado notablemente en el desarrollo de instrumentos de identificación y focalización, lo cual es un paso esencial para establecer sistemas de información y evaluación efectivos. Una segunda experiencia se relaciona con la provisión de servicios. La contribución más importante de los FIS, a nivel de América Latina, ha sido la provisión de servicios básicos a los pobres, los que raramente o nunca habían recibido esos servicios; ello mejora sus condiciones de vida aunque no se tenga un impacto importante al largo plazo en sus niveles de empleo e ingresos ni en su capacitación laboral.

En algunos países como Perú, Nicaragua, El Salvador, Guatemala y Haití los FIS, sirvieron para aliviar el impacto causado por la guerra civil, la violencia, y la tensión social. En general, estas acciones son bien evaluadas por los beneficiarios. Una tercera experiencia tiene que ver con el empoderamiento. Los FIS, han podido fortalecer las capacidades de las desatendidas comunidades pobres para organizarse, ayudarse a sí mismas y demandar ante las agencias de gobierno. Asimismo han demostrado que la participación de la comunidad es posible para la identificación de proyectos y su ejecución.

²⁸ Ibidem

Una cuarta experiencia es que, a pesar de los problemas existentes, los FIS han demostrado que la acción pública puede ser efectiva y llegar a los más pobres cuando se trata de proyectos cortos, relativamente simples y que cuentan con unánime aprobación social. Los fondos sociales han desarrollado sistemas para focalizar sus acciones en las comunidades y hogares más pobres y una estructura administrativa ágil para responder con eficiencia y eficacia a las demandas de los habitantes de esos sectores. No obstante hay que señalar que han surgido demandas por mayor auditoría social en el mecanismo de las licitaciones, debido a la sobre valoración de los proyectos, por lo que se debe avanzar en la creación de procedimientos que introduzcan la mayor transparencia posible en este aspecto. Los fondos sociales, fueron establecidos en primer lugar por el gobierno boliviano, pero actualmente se ha extendido a más de 50 países. Estos fondos sociales sirven de intermediarios para invertir en proyectos concebidos por las comunidades locales.

En Honduras se creó el FIS, en diciembre de 2000, con financiamiento del Banco Mundial. El objetivo era aumentar el acceso de los pobres a una infraestructura social y económica a pequeña escala y elaborar programas de asistencia social para los más desfavorecidos. También se creó un FIS, en Nicaragua, gracias al crédito de 45 millones de dólares que el Banco Mundial concedió para el tercer proyecto de FIS. Al principio se destinó a mitigar los efectos del programa de estabilización económica tras varios años de guerra civil.

El Banco Mundial ha iniciado una investigación regional para identificar barreras económicas e institucionales que han excluido segmentos de la población trabajadora y a los pobres. Se inició con una encuesta sobre previsión de riesgos sociales de más de 2,200 trabajadores chilenos. En la encuesta se tratan cuestiones como las estrategias institucionales y las informales adoptadas por los hogares ante riesgos en los ingresos debido a la imposibilidad de trabajar por motivos de vejez, invalidez, lesión laboral o muerte del cónyuge generador de ingresos.

El Fondo Participativo de Inversión Social –FOPAR- es uno de los últimos fondos sociales creados en la región de América latina y el Caribe. En la república de Argentina, comparte con los demás fondos de inversión social, la idea de constituir un instrumento ágil y transparente en el manejo de los fondos sociales para proyectos originados por demanda de comunidades en estado de pobreza extrema. En su formulación se han tomado en cuenta no sólo los rasgos propios de la pobreza en la Argentina y los principales ejes conceptuales de las políticas sociales vigentes, sino también los resultados, avances y dificultades observados en otros fondos de inversión social de América Latina.

El Fondo Participativo de Inversión Social, apoya a organizaciones comunitarias de las poblaciones más pobres de Argentina, en la ejecución de pequeños proyectos tendentes a la solución de problemas que afectan a esta población. Su objetivo principal es promover capacidades de gestión en las comunidades, con el

fin de que puedan participar activamente en el mejoramiento de su calidad de vida, para ello utiliza la metodología de focalización, lo que implica seleccionar barrios y municipios del interior del país elegidos para su implementación, en función de la incidencia de la pobreza, sobre la base de los respectivos porcentajes de población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) ²⁹

El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local de El Salvador -FISDL-, fue creado en 1990 como FIS y su finalidad era responder como institución gubernamental a la demanda carente de infraestructura social. En 1996 a través del Decreto Legislativo No. 826, fue modificado con la incorporación al programa de municipalidades en Acción de la Secretaría de Reconstrucción Nacional y con ello el FIS, se transforma en una entidad permanente y responsable del desarrollo local a nivel nacional, teniendo como objetivo primordial erradicar la pobreza del Salvador a través de la investigación, la inversión social y la integración de esfuerzos orientados a promover el desarrollo local ³⁰

El FIS, en Guatemala tiene como propósito la transferencia de financiamiento, especialmente a las comunidades del área rural, para promover y facilitar el despegue de su desarrollo en tres dimensiones básicas que son el crecimiento económico sostenible, equidad social y democracia plena, El medio para lograrlo es la participación de la población en entidades que se auto-organicen

²⁹ Dalmazo, Raúl, FONDO PARTICIPATIVO DE INVERSIÓN SOCIAL, Argentina, 1999.

³⁰ [http://fisdl.gob.sv/fis.Static/páginas/wcon inf datos.htm](http://fisdl.gob.sv/fis.Static/páginas/wcon%20inf%20datos.htm)

internamente, que definan sus necesidades y potencialidades, establezcan sus prioridades, gestionen y proporcionen sostenibilidad a sus proyectos y que, externamente se vinculen interdependientemente en una red o tejido social con otras organizaciones civiles, que viabilicen los procesos de superación de las condiciones de pobreza en las cuales las comunidades se desenvuelven.³¹

El destino principal de la inversión es para el sector educativo, financiándose la construcción y equipamiento de centros educativos con el propósito de ampliar la cobertura educativa y contribuir al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. En segundo orden de importancia, se financiaron proyectos para el sector agua y saneamiento ambiental, destacándose proyectos de abastecimiento de agua a las comunidades del área rural que carecen de ese servicio y proyectos de letrización. La primera reunión del alto nivel sobre el desarrollo social convocada por la OEA, Washington en 1997, concluyó que en que "los FIS no tienen la función de erradicar la pobreza del país; más aún, dicho objetivo no podría alcanzarse con los presupuestos tradicionalmente asignados"³².

Aquí se puede observar que, la visión de los fondos de inversión social, para Guatemala y el resto de países de América latina fue la erradicación de la pobreza, utilizando para ello la participación comunitaria en base a la demanda de las necesidades sentidas y los recursos locales de las comunidades. Finalmente,

³¹ <http://www.segeplan.gob.gt/publication/FIS.html>

³² Banco Mundial, CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE FONDOS SOCIALES DE INVERSIÓN SOCIAL, Washington, 1997.

es importante resaltar que existen riesgos económicos financieros de parte de las empresas contratadas para la ejecución de los proyectos de inversión, al no ser verdaderamente analizados antes de ser contratadas para la ejecución de obras por parte de los fondos de inversión social.

Financiamiento de la inversión

El proceso de la inversión pública es el conjunto de actividades y tareas destinadas a asegurar el uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles, tanto de aquellos que provienen del ahorro interno como de los que son obtenidos por la vía de donaciones y endeudamiento interno y externo. Tradicionalmente la inversión pública se ha considerado, como el conjunto de recursos financieros y técnicos que el estado dedica a crear, incrementar, modernizar, reponer, reconstruir y mejorar la capacidad del país para producir bienes y servicios, con el propósito de lograr el bienestar de la sociedad. El Estado realiza inversiones en forma permanente, a través de proyectos que tienen como propósito desarrollar acciones encaminadas a disminuir o eliminar las carencias sociales, a promover el desarrollo y su sostenibilidad. Sin embargo, este proceso no se lleva a cabo dentro de un contexto organizado y adecuadamente estructurado, por lo que el Gobierno experimente serias debilidades que redundan en problemas de calidad y eficiencias del gasto público.

Así mismo, la falta de criterios comunes para asignar financiamiento, de metodologías comunes, de identificación de necesidades, de una planificación participativa institucionalizada, la debilidad de las instancias de fiscalización social y la falta de consistencia de las prioridades sectoriales y locales han provocado que estas inversiones no generen un verdadero impacto en el desarrollo del país y muy en especial en las comunidades donde los problemas persisten.

Operacionalización de programas y proyectos

El Fondo de Inversión Social, únicamente otorga financiamiento para inversiones que se realicen en proyectos elegibles y factibles dentro de los programas de desarrollo que establezca la junta directiva. Para la institución, un programa de desarrollo son los tipos de proyectos que están contenidos en el Catálogo de Programas y que se describen en el Manual de Operaciones, incluyendo condiciones y requisitos, por medio de los cuales los grupos y comunidades en situación de pobreza del área rural, satisfacen una necesidad de organización, infraestructura, equipamiento, servicios o gestión productiva, dentro de las áreas y campos de actividades asignados, por su ley.

Para el fondo social, un proyecto es un conjunto de actividades declaradas elegibles para recibir financiamiento del fondo dentro de los programas de desarrollo de la institución en las áreas de servicio social, infraestructura social y actividades productivas y que atiendan una necesidad específica de alguna

comunidad y/o grupo en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural del país

Partes que intervienen

Para que los proyectos sean ejecutados en su totalidad por el FIS, es necesaria la intervención de diferentes actores sociales, que adquieren derechos y obligaciones con la institución y con su comunidad o grupo que los representa, los cuales están contenidos en el reglamento de contratos de financiamiento de proyectos del FIS, entre éstos están:

a. Beneficiarios finales.

Se consideran como beneficiarios finales todos los comunitarios y grupos en situación de pobreza y extrema pobreza del área rural del país, con o sin personalidad jurídica, para los cuales se lleva a cabo las inversiones en proyectos que contribuyen a satisfacer sus necesidades sociales básicas, promover su organización, o impulsar su gestión productiva. A este grupo poblacional se le denomina también beneficiarios directos porque son los que reciben directamente el beneficio de proyecto cuando sus necesidades básicas son satisfechas.

Se consideran a los beneficiarios finales o a una organización no gubernamental sin fines de lucro, o una persona jurídica, o una municipalidad, o una dependencia del sector público elegible, de acuerdo con los criterios contenidos en el Manual de Operaciones del FIS y que estén en capacidad y dispuestos a realizar la ejecución

de un proyecto elegible para la institución, asumiendo la responsabilidad que se establezca en el respectivo convenio o contrato, incluyendo el mantenimiento y sostenibilidad del proyecto, cuando así sea necesario.

b. Ejecutores

Son ejecutores las personas individuales o jurídicas, con capacidad profesional o técnica para la ejecución de un proyecto, es decir personal técnico o profesional de instituciones estatales o no gubernamentales con capacidad y viabilidad de ejecutar un proyecto específico, dentro de la programación del fondo de inversión social.

c. Convenios

Los Convenios para la ejecución de los proyectos se rigen además por las normas contenidas en los propios convenios de préstamo, donación y sus anexos u otro medio por el cual se transfieren recursos al FIS. Existen varias clases de convenios, entre ellos están:

- **Convenios internacionales de financiamiento**

Los convenios de préstamos o donación que suscribe la República de Guatemala y que el Estado confiere su ejecución al FIS, por medio de convenios subsidiarios, conllevan la potestad de asumir los derechos y el mandato de sujetarse a las obligaciones en ellos contenidos, Por lo tanto, las normas y procedimientos incluidos en dichos convenios forman parte del

régimen jurídico de la institución y deben estar incluidas en el manual de operaciones.

- **Convenios Nacionales de Financiamiento**

Los convenios de financiamiento que suscribe el FIS, por medio de la Junta Directiva, el presidente de la institución o el gerente general, conllevan la potestad de asumir los derechos y el mandato de sujetarse a las obligaciones en ellos contenidos por medio de la Ley del FIS y su reglamento específico. Por lo tanto, las normas y procedimientos incluidos en dichos convenios forman parte del régimen jurídico de la institución y deben estar incluidas en el manual de operaciones.

d. Selección y contratación de ejecutores

- **Registro de ejecutores**

La Dirección de Gestión, mantiene actualizado un registro de ejecutores de proyectos de preinversión clasificados por tipo de proyecto y área geográfica de acción, en el cual deberá anotar los proyectos que cada cual está ejecutando o haya ejecutado y los resultados calificados de su desempeño.

- **Presentación de ofertas.**

La Dirección de Gestión podrá invitar a ejecutores registrados para que presenten ofertas.

e. Procedimiento de Selección.

La Dirección de Gestión podrá, siempre que lo solicite y autorice el beneficiario intermediario, proponer ejecutores como resultado de una selección con base en ofertas técnicas y económicas.

f. Proceso de evaluación de proyectos

El proceso de evaluación de proyectos consiste en emitir un juicio sobre la bondad o conveniencia de una proposición o proyecto. Se distinguen tres niveles de profundidad:

- Perfil o gran visión, identificación de la idea, el cual se elabora a partir de la información existente sin entrar en investigaciones
- Estudio de prefactibilidad o anteproyecto, este profundiza la investigación en fuentes secundarias y primarias de investigación de mercado y es la base en que se apoyan los inversionistas para tomar una decisión
- Proyecto definitivo, es el nivel más profundo, aquí son tratados los puntos finos.

Para lograrlo la evaluación comprende las fases de evaluabilidad, visita de campo y evaluación del proyecto en gabinete en sus diferentes componentes.³³

³³ Ibidem

g. Verificación de la evaluabilidad.

En esta primera fase, el ejecutivo sectorial, se familiariza con los documentos que contiene la carpeta y verifica que cumplan con los requisitos establecidos para el proyecto solicitado. En caso de existir alguna duda o información incompleta, el ejecutivo sectorial, se comunicará con el promotor que revisó la carpeta para determinar si procede o no su devolución para complementación. En caso de que la información del proyecto esté completa, el ejecutivo sectorial puede proceder a realizar la visita de campo o delegarla en el promotor de la subsede departamental respectiva.

h. Visita de campo.

En esta fase, el ejecutivo sectorial o el promotor de la subsede departamental, visita el sitio del proyecto con la finalidad de corroborar y complementar la información necesaria para verificar algunas condiciones de elegibilidad tales como: la ruralidad y pobreza. En el caso de comprobarse que la información contenida en la carpeta es correcta, el ejecutivo sectorial, procede a los pasos siguientes en el proceso de evaluación en gabinete. En caso contrario se devolverá la carpeta a la subsede departamental respectiva, recomendando la reformulación del proyecto cuando sea posible o en caso contrario recomendar su rechazo.

i. Evaluación del proyecto de gabinete

El ejecutivo sectorial procederá a la evaluación detallada de los componentes que forman parte del proyecto de acuerdo con lo establecido en los procedimientos particulares para cada tipo de programa. A continuación se describen, en forma general los criterios y procedimientos de evaluación para cada uno de los componentes ³⁴

j. Evaluación de componentes socioeconómicos:

- Que el proyecto beneficie a personas en condiciones de pobreza
- Que la comunidad beneficiaria se ubique en el área rural
- Que la necesidad del proyecto efectivamente exista
- Que el proyecto responda a la demanda planteada
- Que exista algún aporte por parte de los beneficiarios de acuerdo a su realidad

socioeconómica ³⁵

k. Evaluación de componentes técnicos:

- Si la solución técnica propuesta satisface las necesidades reales de los beneficiarios
- Si el proyecto presentado constituye la alternativa de mínimo costo

³⁴ Ibidem, pág. 3

³⁵ Ibidem

-
- Si las especificaciones técnicas del proyecto cumplen con las normas adoptadas por el Fondo de Inversión Social,
 - Si los planos y diseños presentados están de acuerdo con los planos o proyectos “Tipo” adoptados por el FIS,
 - Si no existe otra alternativa técnicamente más viable al considerar la disponibilidad de materiales locales, disponibilidad de mano de obra y condiciones topográficas, geológicas, hidrológicas e incluso culturales de los beneficiarios.

I. Evaluación de dimensionamiento:

- Si el tamaño del proyecto es apropiado de acuerdo al déficit de servicio registrado en el área de influencia, sin presentar sobre o subdimensionamiento
- El déficit se medirá de acuerdo con la demanda y la oferta existentes y la utilización de la capacidad instalada existente sin proyecto
- Que la cobertura por alcanzar con el proyecto sea adecuada
- Que el dimensionamiento de los componentes del proyecto esté diseñado bajo normas técnicas adecuadas para la demanda que se pretende cubrir
- Para proyectos productivos y de desarrollo, tales como los centros de acopio y riego, se deberá verificar que el proyecto presentado corresponde al “tamaño óptimo”

m. Evaluación de componentes institucionales

Durante esta etapa se debe evaluar a las instituciones y personas individuales y jurídicas que participan como intermediarias, ejecutores o responsables de la cooperación y mantenimiento del proyecto, para determinar que el proyecto se pueda ejecutar dentro de los parámetros y normas adoptadas por el FIS y que esté garantizado el mantenimiento y la continuidad del proyecto después de terminado el financiamiento que sea otorgado.

n. Evaluación de aspectos legales

Durante esta etapa se deberá verificar el estado en que se encuentran los aspectos legales relacionados para cada tipo de proyecto.

ñ. Evaluación de impacto social

- En qué medida el proyecto beneficia o modifica negativamente el medio ambiente
- Si el proyecto a implementarse no causa un problema mayor en el equilibrio del sistema natural. En este caso el impacto se interpreta como:
 - El efecto sobre el hombre y las comunidades
 - El efecto sobre la flora, la fauna, agua, aire, suelo y el medio en general.
- Si el proyecto o elementos que lo conforman están sujetos a riesgo, tal como se puede esperar en zonas de amenaza de inundaciones, derrumbes, deslaves, erupciones volcánicas o similares.³⁶

³⁶ Ibidem, pág. 121

Procedimientos para la tramitación de proyectos

Los procedimientos son pasos consecutivos a realizarse para la tramitación de los proyectos presentados para su aprobación de parte del FIS, entre éstos procedimientos están:

- **Elegibilidad**

La dirección de promoción determinará la elegibilidad de los proyectos de preinversión que le sean solicitadas al FIS, para lo cual deberá comprobar la satisfacción de los requisitos establecidos en el Reglamento y Manual de Operaciones que le sean aplicables

- **Evaluación**

Compete a la dirección de evaluación determinar la factibilidad y el valor (costo) del proyecto de preinversión que haya sido debidamente declarado elegible y recomendar al Comité Técnico la respectiva aprobación.

- **Aprobación**

En todos estos casos compete al Comité Técnico, la aprobación de los proyectos de preinversión y las autoridades respectivas.

- **Contratación**

Compete a la dirección de gestión negociar, los términos de la contratación de los ejecutores de acuerdo con el beneficiario intermediario que lo haya

seleccionado, solicitar la autorización para las inversiones y preparar los documentos para los contratos de acuerdo con el reglamento de contratos del FIS, en lo que sea aplicable.

- **Control, seguimiento, recepción y liquidación**

Compete a la dirección de control y seguimiento, la verificación del cumplimiento de las condiciones contractuales durante el período de ejecución. Para la recepción y liquidación de los contratos, la dirección de control y seguimiento, deberá obtener opinión favorable previa de las direcciones de promoción y evaluación, en el sentido de que el proyecto de preinversión se encuentra completo y ha satisfecho los requisitos de elegibilidad y factibilidad contenidos en el Manual de Operaciones; así como verificar de acuerdo a su procedimientos, regulares aplicables que se han satisfecho los términos de los contratados.

Empresas ejecutoras del FIS

Se entiende por empresas del FIS, cuyas siglas serán EFIS, la unidad de producción o de desarrollo social, compuesta por veinte o más personas individuales, mayores de edad pertenecientes a comunidades pobres y extremadamente pobres del área rural del país, que mediante una aportación en dinero, bienes no dinerarios o en trabajo se asocian con el objeto de llevar a cabo una actividad productiva o de desarrollo social que se a parte de los programas del FIS, previamente aprobada por éste. Sus miembros responden civilmente y

penalmente en forma subsidiaria, ilimitada y solidaria de las obligaciones de la empresa.

a. Personalidad jurídica de las EFIS.

Las empresas del FIS, constituidas de conformidad con la presente ley e inscritas en el Registro Civil respectivo, tendrán personalidad jurídica. La personalidad jurídica de estas empresas se reconoce exclusivamente durante el período necesario para realizar el proyecto señalado en el acto de su constitución o el que adicionalmente se lee autorice. Una vez concluido dicho plazo, la personalidad jurídica se extinguirá el pleno derecho, “Jure de Jure,” debiendo proceder a su liquidación inmediata sin perjuicio del derecho de transformación que le prevé esta ley.

b. Constitución de las EFIS.

La constitución de las Empresas del FIS y todas sus modificaciones incluyendo prórroga de su plazo, aumento y reducción de capital, ingreso y retiro de socios o cualesquiera otras reformas o ampliaciones, se harán constar en acta ante el Alcalde Municipal o en acta notarial, en papel simple con la obligatoria comparecencia del delegado municipal del FIS.

c. Facultades de las EFIS.

Las Empresas del FIS, podrán ejercitar los derechos y contraer las obligaciones que sean necesarias, para realizar el objeto contenido en su acta de constitución

y en general podrán llevar a cabo todas las actividades que sean necesarias para la realización del proyecto para el cual se aprobó su constitución.

e. Plazo de vigencia de las EFIS

Las Empresas del FIS, serán constituidas por un plazo que en ningún caso será superior al de la participación del FIS, en el o los proyecto(s) para el que se constituyan. Una vez concluido el plazo, la personalidad jurídica se extinguirá de pleno derecho, a no ser que sus miembros decidan transformarse en cualquiera de las personas jurídicas que reconoce el derecho común.

f. Órganos de administración de las EFIS.

El órgano superior de las empresas del FIS, será la Asamblea General de Asociados, cada asociado tendrá derecho a un voto. Las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de votos. La administración estará a cargo de una Junta Directiva electa por la Asamblea General de Asociados, entre sus miembros, formados por un mínimo de 3 y un máximo de 7 personas.

La tendencia actual de la administración pública es optimizar la gestión y la prestación de los servicios públicos, para ello debe apoyarse en instrumentos sistematizados y automatizados. La información ha adquirido cada día mayor relevancia, sobre todo en cuanto a su calidad y oportunidad, por esta razón, en el campo de la inversión pública se requiere también que ella reúna y cumpla los mismos requisitos. El Sistema de Información de Proyectos, SNIP, es la

herramienta computacional, que registra y procesa información actualizada de las iniciativas de inversión, en función del ciclo de vida, para apoyar la toma de decisiones.

Este sistema funciona sobre la base de un proceso ordenado y dinámico, que opera en forma descentralizada en los diferentes niveles de la administración pública, que tiene definidos los procedimientos, mecanismos y flujos de información, para registrar y producir oportuna información, relevante y actualizada. La metodología para preparar y presentar los proyectos de parte de las comunidades para solicitar financiamiento hacia el FIS, es la siguiente:

a. Procedimiento a seguir para proyectos financiados por la municipalidad:

- El presidente del Comité solicita por escrito al Alcalde Municipal la necesidad de ejecutar el proyecto.
- El señor alcalde envía la solicitud del proyecto al director de planificación y se realiza el estudio del proyecto: topografía, juego de planos, presupuesto, etc., una vez terminado se entrega al director ejecutor.
- El director ejecutor gestiona ante el alcalde o Consejo Municipal la aprobación del proyecto en función del costo del mismo.
- El alcalde municipal o Consejo Municipal estudian el proyecto para su aprobación o rechazo, si lo aprueban, lo devuelven al director ejecutor para que gestione el trámite.

-
- El director ejecutor solicita al director financiero adjuntando copia del expediente del proyecto autorizado para la creación de partidas presupuestarias.
 - El director financiero traslada el expediente a la sección de presupuestos.
 - La sección de presupuesto verifica el balance presupuestario de las partidas propuestas.
 - El director financiero traslada la transferencia a la Comisión de Finanzas Municipal para análisis.
 - La Comisión de Finanzas Municipal, aprueba o rechaza el proyecto, si aprueba la transferencia emite el dictamen.
 - El secretario municipal incluye en la agenda la propuesta de transferencia para conocimiento del Consejo en pleno.
 - El Consejo en pleno ratifica la aprobación o rechazo de la propuesta de transferencia para el nuevo proyecto.³⁷

b. Procedimientos a seguir para proyectos financiados por el gobierno central

- Por medio de la municipalidad
- El presidente del comité, solicita por escrito al Alcalde Municipal, la necesidad de ejecutar el proyecto. El señor alcalde envía la solicitud del proyecto al director de planificación y se realiza el estudio del proyecto:

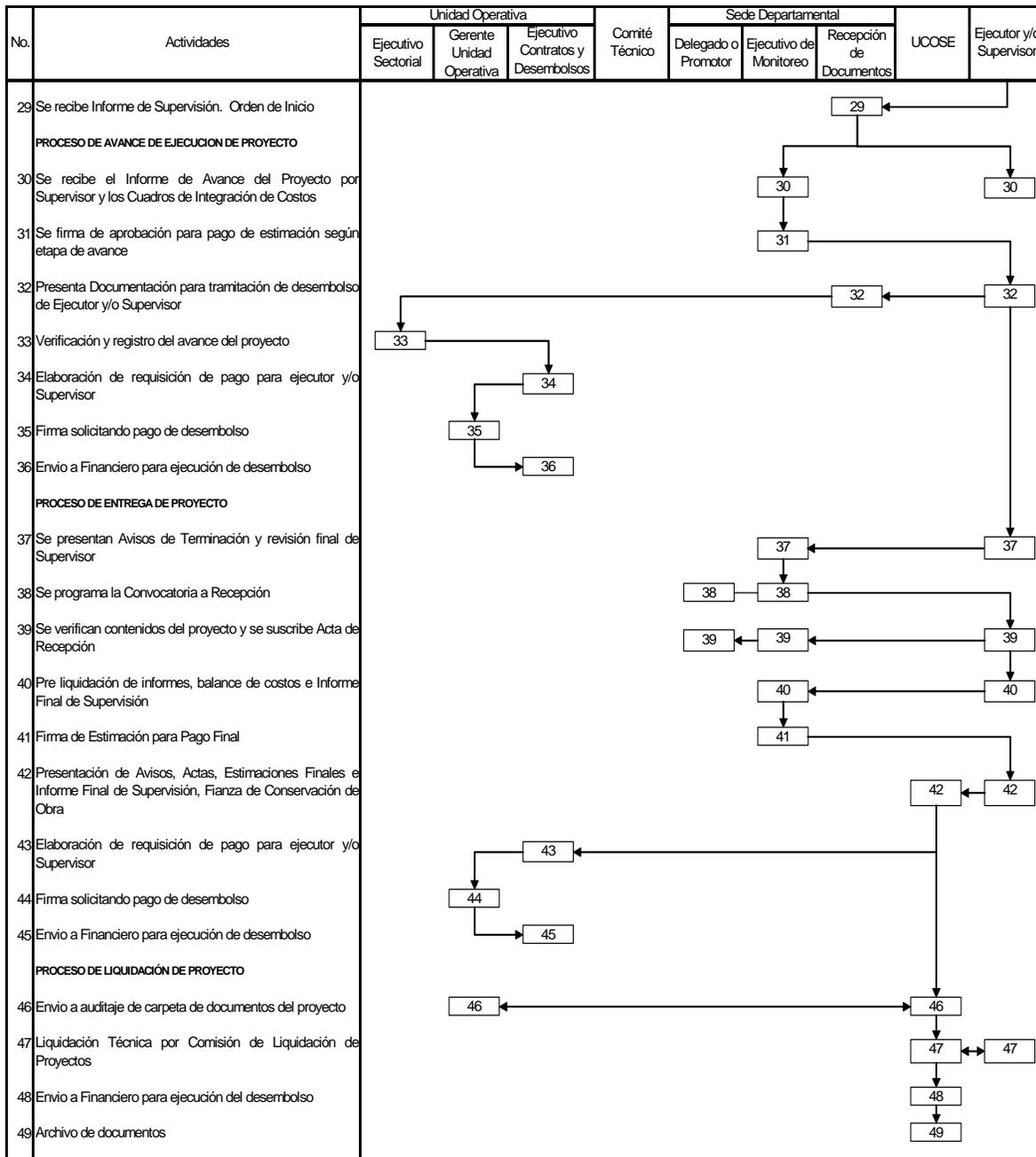
³⁷ Ibidem

topografía, juego de planos, presupuesto, etc, una vez terminado se entrega al director ejecutor.

- El director planificador realiza su base de datos de todos los proyectos del municipio y cuando SEGEPLAN, solicita el listado de proyectos se elaboran los perfiles para el siguiente año fiscal.
- SEGEPLAN envía todas las propuestas de los proyectos a la Dirección Técnica del Presupuesto, -DTP-
- La -DTP-, envía propuesta de inversión al Congreso de la República, quienes aprueban o desaprueban el proyecto.
- Por medio del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural
- El presidente del Comité solicita por escrito al Coordinador o presidente del Consejo de Desarrollo la necesidad de ejecutar el proyecto.
- El presidente del Consejo de Desarrollo envía la solicitud del proyecto al delegado de SEGEPLAN.
- El delegado de SEGEPLAN ingresa datos al Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP- y envía todas las propuestas a la DPT.
- La dirección técnica del Presupuesto envía su propuesta de inversión al Congreso de la República, quien dictamina y aprueba el presupuesto y asigna la institución que administrará y ejecutará el presupuesto.

Para tomar una decisión sobre un proyecto es necesario que éste sea sometido al análisis multidisciplinario de diferentes especialistas. Una decisión de este tipo no

puede ser tomada por una sola persona con un enfoque limitado, o ser analizado sólo desde un punto de vista.



2.10. Contratación para la ejecución de proyectos

a. Formas de contrato.

Los contratos que formalizan el financiamiento de los proyectos del FIS, podrán celebrarse en escritura pública o en documento privado y este último podrá otorgarse también mediante formulario impreso de la institución.

b. Condiciones.

En el contrato deberán de comparecer las personas con capacidad debidamente acreditada que actúen en representación del beneficiario intermediario, el FIS y el ejecutor. En el contrato se estipularán los derechos y obligaciones de cada una de las partes de acuerdo con el reglamento de contratos para el financiamiento de proyectos.

c. Requisitos.

Los contratos que el FIS, celebre en documento privado o en formulario impreso de la institución deberá contener como mínimo:

- Lugar y fecha.
- Los nombres, apellidos, edad, estado civil, nacionalidad, profesión, ocupación u oficio, domicilio de los comparecientes, identificación de los mismos por medio de su cédula de vecindad, pasaporte o por dos testigos idóneos y la justificación de la representación que se ejecutan.

-
- La justificación de la personalidad jurídica del beneficiario intermediario y del ejecutor, si fuere el caso. Si se tratare de persona jurídica constituida en el extranjero, debe justificar que está autorizada para operar en el país. Deberán de acreditarse además los extremos a que se refiere el inciso C del artículo 10 del Reglamento de la ley.
 - La intervención de un intérprete designado por la parte que ignore el español, si fuere el caso.

d. La relación del contrato que comprenderá:

- El objeto que constituye la ejecución del proyecto financiado por el FIS,
- El monto de la inversión y los aporte de cada parte, lo que de acuerdo a lo estipulado en el artículo 10 y 11 de la ley del FIS, podrán consistir en dinero, bienes, asistencia técnica o trabajo. Si los aportes fueren bienes, asistencia técnica o trabajo, deberá consignarse su valor estimado. Para el caso de bienes inmuebles se consignará el valor que les apareciere en la Dirección de Catastro y Avalúo de bienes inmuebles; si éste no respondiere a su valor actual, se estará al que le fije la Dirección de Evaluación del FIS, este último procedimiento se utilizará también en el caso de los bienes muebles en defecto de comprobantes que demuestren su valor. Si los soportes consistieren en asistencia técnica o en trabajo, su valor se estimará por la misma Dirección.
- El plazo que será fijado para la ejecución el proyecto

-
- La indicación de quien es el responsable de la ejecución del proyecto y la forma y oportunidad de pago del ejecutor, según conste en la resolución que autoriza la inversión.
 - Las garantías con las que los comparecientes, así como las prohibiciones y sanciones a que quedarán sujetos, que no consten en la resolución que apruebe el proyecto y autorice la inversión.
 - Las garantías con las que los comparecientes responderán por sus obligaciones y los casos en que éstas se harán efectivas.
 - Las condiciones a las que queda sujeto el incumplimiento del contrato, tal como lo estipula el artículo 19 del reglamento de ésta ley
 - El destino final del proyecto y que cuando existiere imposibilidad de cumplir con lo pactado, se estará a lo que decida la junta directiva del FIS.
 - La forma de resolver las controversias que surjan entre las partes
 - Las causas de terminación anticipada del contrato de conformidad con el artículo 17 del reglamento.
 - Las condiciones que exijan los convenios de préstamo o donación al FIS, cuando los fondos sociales que financien la inversión tengan esa procedencia, incluyendo requisitos y normas de contratación, subcontratación y adquisiciones, y el derecho de inspección en todo momento por parte del FIS, por su cuenta, en forma conjunta con las fuentes de la donación o préstamo.

e. Los documentos que forman parte del contrato son los siguientes:

- La resolución del Comité Técnico del FIS, que aprueba el proyecto y autoriza la inversión
- Constancia de la aceptación del proyecto por los beneficiarios directos y de la aprobación dada por los mismos a la persona jurídica que actuará como beneficiaria intermediaria de la inversión, la cual podrá concederse en la forma que se establece en el artículo 9 del reglamento de ésta ley.
- Constancia de la aprobación y autorización del respectivo Consejo Municipal a la que se refiere el artículo 13 del reglamento si fuera el caso.
- Lectura y aceptación expresa del contrato por los comparecientes
- La firma de los comparecientes. Si alguno de ellos no supiere firmar, pondrá la impresión digital de su dedo pulgar derecho y, en su defecto, la de otro dedo, firmando por el un testigo. Si fueren varios en esa situación, lo hará un testigo por cada parte o grupo que represente un mismo interés.

Las firmas de los contratantes serán legalizadas por notorio o bien los contratantes se identificarán ante un alcalde municipal por medio de cédula de vecindad o por dos testigos idóneos, tal como lo establece el artículo 60 de la ley.

METODOLOGÍA

Objetos de estudio

Los objetos de estudio lo constituyeron los diferentes comités de las aldeas, caseríos, cantones y parajes de los departamentos de Totonicapán, Quetzaltenango y Quiché, en donde el FIS, ejecutó proyectos.

Población

Del universo de 102 proyectos de infraestructura ejecutados por el FIS, en los departamentos de Totonicapán, Quetzaltenango y Quiché, se tomó una muestra al azar de 38 proyectos, determinándose que en 18 proyectos existen irregularidades de carácter técnico y financiero.

Método de selección de la muestra.

Se utilizó el método al azar simple, de acuerdo a la accesibilidad para obtener la información y para llegar al lugar donde se encuentran ubicados los proyectos, teniendo como único requisito que las comunidades estuvieran organizadas y existieran proyectos ejecutados por el FIS, por tal razón se seleccionaron 18 proyectos entre los que se encuentran de infraestructura vial, educativa y salud.

Características comunes de los Integrantes de los Comités y de los Comunitarios de la Región occidental del país donde se evaluaron los proyectos.

- Grupos heterogéneos en cuanto a intereses comunitarios.
- Organizaciones legalizadas.

-
- Interés común por el bienestar de su comunidad.
 - Lucha por mejorar sus condiciones de vida.
 - Trabajan coordinadamente con el FIS,.
 - Desarrollan proyectos de infraestructura vial, educativa y de salud.
 - Proyectos bajo contratos

Método utilizado en la investigación

a. De observación

Se percibieron deliberadamente ciertos rasgos existentes en las comunidades seleccionadas para evaluar los proyectos técnica y financieramente en la región occidental del país.

b. De análisis

Se inició el proceso de conocimiento por medio de la identificación de cada uno de los procesos aplicados a los proyectos financiados por el FIS, pudiendo establecerse la relación causa-efecto entre las variables.

c. De síntesis

Porque implicó que, a partir de la interrelación de las variables, cada una de ellas se pudo relacionar con la verificación y la evaluación técnica-financiera de los proyectos, determinándose que existen irregularidades en su ejecución.

Técnicas

a. Entrevistas estructurada y dirigidas

Se entrevistaron a los directivos de las Empresas del Fondo de Inversión Social -EFIS-, con la finalidad de obtener información sobre la ejecución de los proyectos, las fuentes de financiamiento y el cumplimiento de las fases de los proyectos, para lo cual se siguió una guía estructurada con 10 preguntas cerradas.

b. Observación simple en el área de ubicación de los proyectos

Por medio de esta técnica se pudo obtener información de la ejecución de los proyectos en las distintas comunidades visitadas. Al aplicar la guía de observación se pudo constatar que muchos de los proyectos presentaron problemas de carácter técnico y financiero.

c. Visita al campo para observar los proyectos y su estado de avance.

Consistió en hacerse presente en las comunidades donde se ubican los proyectos seleccionados en la muestra, para aplicar los instrumentos de investigación y poder así, recabar la información necesaria para aplicar el método de análisis-síntesis y llegar a conclusiones concretas y pertinentes en base a lo observado y las entrevistas.

Instrumentos

- Una guía de entrevista estructurada para conocer la opinión de los entrevistados en relación a los proyectos de inversión ejecutados con financiamiento del FIS,
- Una guía de observación para conocer la ubicación y el estado físico de los proyectos en las diferentes comunidades sujetas de estudio.

Procedimientos

- Se aplicaron los instrumentos de investigación a los directivos de los comités en el lugar donde se ubican los proyectos de inversión; esto con la finalidad de evitar el sesgo en la información.
- Se realizaron visitas de campo a las comunidades donde se ubican los proyectos de inversión con financiamiento del FIS, con el objeto de evaluar el cumplimiento de lo programado.
- Se aplicaron las fases del método científico para realizar el estudio y llegar a conocer la situación real de los proyectos pendientes de cancelación por parte del FIS, (Gabinete-campo-post campo)

Tipo de estudio

a. Explicativo

Se orientó a identificar y analizar las causas que provocaron el problema y los resultados obtenidos al realizar la investigación, los que se expresaron en

hechos verificables; muchos de los proyectos presentaron problemas de carácter técnico y financiero.

b. Documental

Se analizaron fuentes secundarias con información escrita que ha sido recopilada y transcrita por personas que conocen del tema, estas consistieron en documentos relacionados a fondos sociales, en América Latina y a evaluación de proyectos ejecutados por el FIS, textos, revistas para la elaboración del marco teórico.

RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN FÍSICA Y FINANCIERA

En este capítulo se presentan los resultados obtenidos de la información recolectada en la etapa de campo relacionadas con la ejecución de los proyectos, nivel de financiamiento y calidad de las obras, el cual se realizó en los departamentos de Totonicapán, Quetzaltenango y Quiché, en donde se ejecutaron proyectos de infraestructura vial, de salud y educación. Para ello se aplicaron dos instrumentos de investigación: una guía de entrevista estructurada dirigida a los líderes que activan dentro de la organización comunitaria y buscan el desarrollo de sus comunidades y una guía de observación enfocada a los proyectos de inversión financiados por el FIS. (Ver anexo)

Del universo de 102 proyectos ejecutados por el FIS, se tomó una muestra al azar de 38 proyectos, determinándose que en 18 proyectos existen irregularidades de

carácter técnico y financiero, por lo que fue necesaria la colaboración de ingenieros auditores de la Contraloría General de Cuentas, quienes tuvieron a su cargo la evaluación técnica correspondiente.

Los proyectos que se evaluaron y no presentaron ninguna irregularidad son los siguientes:

Ubicación Proyecto	Nombre Proyecto	Costo Proyecto
Aldea el Rosario, Barrio Nueva Italia, Quetzaltenango	Construcción de sistema de abastecimiento de agua	Q.. 236,133.54
Con este proyecto se evitará que las personas de esta aldea, padezcan de enfermedades intestinales, debido a la insalubridad del agua y se beneficiaran aproximadamente 60 familias.		
Diagonal Lucas T. Cojulum, Quetzaltenango.	Caminos de acceso	Q. 1,072,615.16
La Esperanza, Quetzaltenango	Caminos de acceso	Q. 190,000.00
Cantón Chimendoza, Totonicapán	Caminos de acceso	Q. 169,881.77
Con las aperturas de estos caminos de acceso se beneficiaran aproximadamente 240 familias, las cuales podrán trasladar más rápida y económicamente sus productos agrícolas a los mercados locales y regionales.		
Caserío el Canutillo, Quetzaltenango	Construcción centro de salud	Q. 433,648.33
Paraje Chixuar, Aldea Pabatoc, Totonicapán	Construcción centro de salud	Q. 169,881.77
Aldea Esquipulas Seque, San Carlos Sija, Quetzaltenango.	Construcción centro de salud	Q. 208,379.01

<p>La construcción de estos centros de salud, evitarán que se disminuya principalmente la mortalidad materno infantil y se tendrá mayor control sobre enfermedades como infecciones intestinales, desparasitación y las vacunas se estarán aplicando oportunamente, beneficiándose aproximadamente 180 familias.</p>		
La Esperanza, Quetzaltenango.	Alcantarillado sanitario	Q. 3,334,420.60
Paraje Pamazan Patoril, Tonicapán	Alcantarillado Sanitario	Q. 229,646.00
<p>Con la introducción de drenajes para aguas sucias en estas comunidades se evitará la propagación de zancudos, malos olores y enfermedades como el dengue, beneficiándose aproximadamente 300 familias.</p>		
Chuatzam, Cantón Juchanep, Tonicapán.	Construcción de puente y Bóveda	Q. 489,263.02
<p>La construcción de este puente vehicular beneficiará aproximadamente a 65 familias.</p>		
Paraje Chirajchac, Cantón Cojxac, Tonicapán.	Introducción de agua Potable	Q. 174,314.17
Paraje Choquisis, Tonicapán	Introducción de agua potable	Q. 443,713.81
Aldea Chimente, Tonicapán	Introducción de agua potable	Q. 611,874.46
Cabecera Municipal, Zacualpa, Quiché	Introducción de agua potable	Q. 840,100.00
Cabecera Municipal, Quiché	Introducción de agua potable	Q. 831,051.01
<p>Con la introducción de agua potable a estas comunidades se evitará que las personas sigan caminando grandes distancias hacia los ríos para trasladar el agua a sus viviendas, así mismo se evitará que sigan utilizando esta agua para beber y cocinar sus alimentos, que en la mayoría de ocasiones son aguas que se encuentran altamente contaminadas, beneficiándose aproximadamente a 300 familias</p>		

Paraje San Martín Comitancillo, San Pedro Jocopilas, Quiché	Construcción de Edificio Escolar	Q. 426,460.58
Aldea la Gloria, Uspantán, Quiché	Construcción de edificio escolar	Q. 570,076.44
Caserío las Anonas, Aldea Llano Grande, Sacapulas, Quiché	Construcción de edificio escolar	Q. 468,022.77
Paraje Chixuar, aldea Pabatoc, San Francisco el Alto, Totonicapán	Construcción de edificio escolar	Q. 1,369,394.77

La construcción de estos edificios escolares completamente equipados, se estará impartiendo clases desde primero a sexto primaria y también evitará que los alumnos estén expuestos al aire, lluvia y al sol y obviamente estarán mejor preparados académicamente, beneficiándose aproximadamente 400 estudiantes, de nivel primario por las mañanas y por las tardes y noches podrá utilizarse el edificio para impartir docencia en el nivel secundario.

Proyectos que presentaron anomalías en su ejecución

EN TOTONICAPÁN

Construcción de escuela en Paraje Chibatz, Cantón Paxtoca.

Contrato (CE-168-2000) suscrito en la ciudad de Guatemala, el día seis de noviembre de dos mil entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del Fondo de Inversión Social, señor OSWALDO IVAN AREVALO BARRIOS, por otra parte el señor JUAN CARLOS FUENTES ANGEL, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada CONSTRUC ZION y el señor FRANCISCO VASQUEZ CHAMORRO, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL

FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) CONSTRUCCIÓN DE ESCUELA, en paraje Chibatz, cantón Paxtoca, Municipio de Totonicapán, Departamento de Totonicapán, que consiste en la “Construcción de un modulo de 8 aulas en 2 niveles (4 aulas por nivel), módulo de gradas, 1 módulo de baños, cocina, incluye electricidad completa con acometida y contador, estufa industrial con 2 cilindros de 35 libras, asta, bandera, 60 metros cuadrados de grama. Plantación de 80 árboles, 25 metros lineales de zanja de piedrín. (No se indica el número de beneficiarios). La Ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 10 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato. La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.0094, del Acta No. 30-2000, de fecha veintiséis de septiembre del año dos mil acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento del FIS/BID 1162/OC-GU F.R. a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 845,000.00.

En la verificación física del proyecto, se observó que aún no se encontraban ejecutadas el módulo de gradas, módulo de baños, cocina, instalación de electricidad completa con acometida y contador, estufa industrial con 2 cilindros de 35 libras, 60 metros cuadrados de grama, plantación de 80 árboles y 25 metros lineales de zanja de piedrín. Los renglones de trabajo no ejecutados ascienden a un monto de Q 102,265.33.

Ampliación y mejoramiento de camino de acceso en Paraje Chuiabaj.

Contrato (CA-20-99) suscrito en la ciudad de Guatemala, el día trece de mayo de mil novecientos noventa y nueve, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del Fondo de Inversión Social, señor JOSE RODOLFO RAMIREZ TARACENA, por otra parte el señor, FRANCISCO LOPEZ FIGUEROA, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa denominada INDUSTRIAS, PRODUCTOS Y EQUIPOS PARA LA CONSTRUCCIÓN, SOCIEDAD ANONIMA, de nombre comercial (INDACO) y señor JUAN CAC PU, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) CHUABAJ CHUACORRAL II, del paraje Chuiabaj del municipio de Santa María Chiquimula, del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la Construcción de Camino de Acceso en "Paraje Chuicabaj, Municipio de Santa María Chiquimula, que consiste en la ampliación y mejoramiento del camino de acceso de 4.438 kilómetros entre las comunidades de Canonal y paraje Chuiabaj colocando capa de balasto de 0.15 metros con un ancho de rodadura de 4 metros. Incluye drenajes transversales, cunetas naturales y revestidas, empedrado en pendientes mayores del 15%. (No se indica el número de beneficiarios)

La Ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato. La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.049, del Acta No. 5-99, de fecha dos de febrero de mil novecientos noventa y

nueve, acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento del Fondo Rotativo FIS/BIRF II 4407-GU F.R. a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 684,496.26.

Se dejó de ejecutar 4,000 metros cúbicos de cuneta natural y 2,000 metros cúbicos de cuneta revestida y empedrada, lo cual asciende en términos monetarios a la cantidad de Q. 70,000.00.

Rehabilitación de camino de acceso en Paraje Parramon

Contrato (CA-013-2001) suscrito en la ciudad de Guatemala, el día catorce de febrero de dos mil uno, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del Fondo de Inversión Social, señor EDGAR VIRGILIO MORALES DE LEON, por otra parte el señor, WILLY ROLANDO VASQUEZ DE LEON, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada INGENIEROS CONSULTORES Y CONSTRUCTORES ICYC y señora ROSA CRISTINA IXCOY PACHECO, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) DEL PARAJE PARRAMON, del municipio de Totonicapán del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la rehabilitación de 229 metros de camino de acceso al paraje Parramon, que incluye empedrado, colocación de drenaje transversal con tubería metálica, colocación de muro de contención de concreto armado. (No se indica el número de beneficiarios).

La Ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 4 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato.

La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.088, del Acta No. 02/2001, de fecha diecinueve de enero del año dos mil uno, acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento del Gobierno de Guatemala, a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 695,000.00.

Se observó que no fue ejecutado el empedrado, la colocación de drenaje transversal con tubería metálica y la colocación de muro de contención de concreto armado. El proyecto se encuentra técnicamente terminado y se concluye que los renglones de trabajo no ejecutados ascienden a la cantidad de Q. 478,391.05

Rehabilitación de camino de acceso Aldea los Pinales

Contrato (CA-012-2001) suscrito en la ciudad de Guatemala, el día catorce de febrero de dos mil uno, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del Fondo de Inversión Social, señor EDGAR VIRGILIO MORALES DE LEON, por otra parte el señor, WILLY ROLANDO VASQUEZ DE LEON, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada INGENIEROS CONSULTORES Y CONSTRUCTORES ICYC y señor FERNANDO ARTURO MONTERROSO HERRERA, quien actúa en su calidad de

PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) LOS PINALES, del municipio de Totonicapán del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la rehabilitación de 79 metros de camino de acceso a la Aldea los Pinales, el trabajo incluye empedrado, colocación de drenaje transversal con tubería metálica, colocación de muro de contención de concreto armado. (No se indica el número de beneficiarios)

La Ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 4 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato.

La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.087, del Acta No. 02/2001, de fecha diecinueve de enero del año dos mil uno, acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento del Gobierno de Guatemala, a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 958,000.00.

El proyecto se encuentra físicamente concluido, pero se calculó que el muro de contención se encuentra sobrevalorado en Q.272,256.75

Ampliación y mejoramiento de cinta asfáltica en Paraje Tierra Blanca

Contrato (CE-42-2001) suscrito en la ciudad de Guatemala, el día tres de julio del año dos mil uno, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del Fondo de Inversión Social, señor EDGAR VIRGILIO MORALES DE LEON, por otra parte

el señor, RAMIRO MAURICIO LOPEZ CAMEY, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada CONSTRUASFALTOS y señor DANIEL PACHECO MEJIA, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) AGUA CALIENTE, TIERRA BLANCA, del municipio de Totonicapán del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la ampliación, mejoramiento y pavimentación de un camino con concreto asfáltico de 1.50 kilómetros de longitud, colocación de una capa de sub base de 20 centímetros, tendido de una capa de rodadura de concreto asfáltico en caliente de 4 centímetros de espesor, colocación de gaviones, alcantarillas de metal de 30", cunetas revestidas, monumentos de kilometraje, pintura en línea central y a las orillas, señales de tráfico, defensa metálica, dispositivo de señal nocturna, siembra de árboles y arbustos. (No se indica el número de beneficiarios)

La Ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 4 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato.

La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.122, del Acta No. 14/2001, de fecha veintiocho de junio del año dos mil uno, acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento del Gobierno de Guatemala, a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 3,440,262.00.

El Proyecto se encuentra física y financieramente concluido, pero se observó que la colocación de la capa de sub base fue de 10 centímetros y no de 20 centímetros como lo establece el contrato, consecuentemente la obra se encuentra sobrevalorada en Q 114,219.00.

Construcción de escuela en Cantón Xantun

Contrato (CE-291-2001), suscrito en la ciudad de Guatemala, el día catorce de noviembre del año dos mil uno, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del Fondo de Inversión Social, señor EDGAR VIRGILIO MORALES DE LEON, por otra parte el señor, ROLANDO VASQUEZ DE LEON, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada INGENIEROS CONSULTORES Y CONSTRUCTORES ICYC y señor RUFINO ZAPETA GARCÍA, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) DEL CANTÓN XANTUN, del municipio de Totonicapán del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la construcción del tramo faltante del primer nivel y construcción de 5 aulas, un modulo de baños, gradas en segundo nivel, instalaciones sanitarias, ventanería de aluminio, rotulo, portón, el ejecutor revisara la estructura del primer nivel y hará las correcciones necesarias para que cumplan con las especificaciones FIS. Las medidas para mitigar el impacto ambiental consideradas son: unidades para disposición de excretas protección de suelo en patio central, disposición adecuada de aguas pluviales, debido a que es un proyecto atípico, se ejecuta con planos y especificaciones presentados por la

comunidad, quienes son los responsables del estudio del área de 372 metros de construcción” (No se indica el número de beneficiarios)

La Ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato. La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.032, del Acta No. 29/2001, de fecha ocho de noviembre del año dos mil uno, acordándose otorgar una inversión no reembolsable con cargo a la fuente de financiamiento del Gobierno de Guatemala, a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 595,000.00.

El proyecto se encuentra concluido, sin embargo en lo que se refiere al primer nivel y de conformidad con los documentos revisados en la Municipalidad de Totonicapán y lo manifestado por los maestros de la escuela y los miembros del Comité Pro Construcción de Escuela de este lugar, éste proyecto fue financiado con fondos del Consejo de Desarrollo Departamental de Totonicapán, por lo que se considera que la empresa contratada por el -FIS-, no ejecutó ningún trabajo en el primer nivel de esta escuela. El valor pagado demás por el FIS, asciende a la cantidad de Q 131,422.70.

Construcción de alcantarillado sanitario en Paraje Xejuyup

Contrato (AS-016-2001), suscrito en la ciudad de Guatemala, el día diecisiete de agosto de dos mil uno, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del

Fondo de Inversión Social, señor EDGAR VIRGILIO MORALES DE LEON, por otra parte el señor, WILLY ROLANDO VASQUEZ DE LEON, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada INGENIEROS CONSULTORES Y CONSTRUCTORES ICYC y señor HECTOR JEREMIAS LACAN TUCH, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) DEL PARAJE XEJUYUP, del municipio de Totonicapán del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la “Construcción de un sistema de alcantarillado sanitario y planta de tratamiento, que beneficiara a un total de 58 familias. Actualmente esta población no cuenta con un sistema adecuado de disposición de aguas residuales por lo que el agua servida corre superficialmente. El nuevo sistema consiste en la construcción de dos fosas sépticas, cuatro pozos de absorción, 48 pozos de visita, una caja distribuidora de caudales, 58 conexiones domiciliarias de PVC de cuatro pulgadas, 66.5 metros lineales de cerco perimetral, tubería de interconexión; 1,854 metros lineales de colector de PVC de 8 pulgadas norma ASTM 3034; 42 metros lineales de colector PVC de 12 pulgadas norma ASTM 3034 (los renglones anteriores incluyen excavaciones con maquinaria, compactación y relleno) El aporte de la comunidad consiste en mano de obra no calificada”

La Ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato. La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número

3.107, del Acta No. 18/2001, de fecha nueve de agosto del año dos mil uno, acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento FIS/BIRF II 4407-GU, a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 660,000.00.

El proyecto se encuentra concluido, pero solo se ejecutaron 35 pozos de visita, 40 conexiones domiciliarias de PVC de cuatro pulgadas y no se ejecutaron los 66.5 metros lineales de cerco perimetral. Los trabajos no ejecutados ascienden a la cantidad de Q. 90,176.49

Construcción de alcantarillado sanitario en Paraje Chinimabe

Contrato (EAS-02-2002), suscrito en la ciudad de Guatemala, el día quince de febrero de dos mil dos, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del Fondo de Inversión Social, señor EDGAR VIRGILIO MORALES DE LEON, por otra parte el señor, WILLY ROLANDO VASQUEZ DE LEON, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada INGENIEROS CONSULTORES Y CONSTRUCTORES ICYC y señor SONIA MARIBEL SAPON IXCAMPARIJ DE LACAN, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) DEL PARAJE CHINIMABE, del municipio de Totonicapán del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la "Construcción de un sistema de alcantarillado sanitario en paraje Chinimabe, Cantón Paquí, que consiste en la construcción de un sistema de alcantarillado

sanitario. Actualmente esta población no cuenta con un sistema adecuado de disposición de aguas residuales por lo que el agua servida corre superficialmente. El nuevo sistema consiste en la construcción de un colector de 2,448 metros lineales de tubería de PVC de 8 pulgadas norma ASTM 3034, 95 conexiones domiciliarias de PVC de PVC de 4 pulgadas, 60 pozos de visita (los renglones anteriores incluyen excavación, compactación y relleno) El aporte de la comunidad es de mano de obra no calificada” (No se indica el número de beneficiarios)

La Ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato. La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.048, del Acta No. 32/2001, de fecha diecinueve de diciembre de dos mil uno, acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento FIS/BID 1162/OC-GU F.R. a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 750,000.00.

El proyecto se encuentra concluido, pero el colector únicamente media la cantidad de 2,100 metros lineales y no los 2,448 que especifica el contrato, existiendo una diferencia no ejecutada de Q 58,908.67.

Construcción de escuela en Aldea Pachaj

Contrato (CE-109-2000), suscrito en la ciudad de Guatemala, el día treinta de septiembre del año dos mil, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal

del Fondo de Inversión Social, señor OSWALDO IVAN AREVALO BARRIOS, por otra parte LUIS NOEL FUENTES ANGEL, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada CONSTRUYA y señor ENCARNACION HUINAC GONZALES, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) CONSTRUCCION DE ESCUELA, del municipio de Totonicapán del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la "Construcción de una escuela en aldea Pachaj, Municipio de San Francisco el Alto, que consiste en "la construcción de un módulo de 6 aulas en 2 niveles (3 aulas por nivel), modulo de gradas, 1 modulo de baños 310, cocina, incluye electricidad completa con acometida y contador, pila, estufa industrial, 2 cilindros de 35 libras, asta de bandera, 40 metros cuadrados de grama, plantación de 30 árboles, 10 metros lineales de zanja de pedrín. (No se indica el número de beneficiarios)

La Ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 8 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato.

La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.098, del Acta No. 30/2000, de fecha veintiséis de septiembre de dos mil, acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento FIS/BID 1162/OC-GU F.R. a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 751,000.00.

Se comprobó que los 40 metros cuadrados de grama, la plantación de 30 árboles y los 10 metros lineales de zanja de piedrín, no fueron ejecutados por lo que existe una diferencia entre lo contratado y ejecutado de Q 39,966.37.

Construcción de escuela en Paraje Chixuar, Aldea Pabatoc

Contrato (CE-294-2001), suscrito en la ciudad de Guatemala, el día veintisiete de noviembre del año dos mil uno, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del Fondo de Inversión Social, señor EDGAR VIRGILIO MORALES DE LEON, por otra parte ERICK GIOVANNI CASTILLO LOPEZ, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada SERVICIOS DE INGENIERIA E.G.C.L. y señor FRANCISCO GÓMEZ HERNANDEZ, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) DEL PARAJE CHIUXUAR, del municipio de Totonicapán del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la “Construcción de una escuela en el Paraje Chixuar, Aldea Pabatoc, Municipio de San Francisco el Alto, Totonicapán y que consiste en la construcción de un modulo de 2 niveles 6 aulas (3 en cada nivel), un modulo de gradas, un modulo de cocina y pernoctancia, dos módulos de letrinas. El proyecto incluye electricidad completa con acometida y contador, rótulo, asta y bandera, estufa industrial, 2 cilindros de 35 libras cada uno, 100 metros cuadrados de grama, plantación de 100 árboles de especies locales. Las medidas para mitigar el impacto ambiental consideradas en este proyecto son: unidades para disposición de excretas, protección de suelo con grama y

plantación de un seto con árboles de especies locales, 30 metros lineales de muro de contención de 2.5 metros, 40 metros lineales de muro de contención de 5 metros, 60 metros lineales de drenaje francés, estudio de suelos y modificación de cimientos. El área de construcción será de 563.06 metros cuadrados”. (No se indica el número de beneficiarios)

La ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 12 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato. La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.016, del Acta No. 30/2001, de fecha veintiuno de noviembre de dos mil acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento FIS/BID 1162/OC-GU F.R. a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 1,178,537.78.

Existe sobre valoración en el renglón de trabajo del muro de contención de 40 metros lineales de una altura de 5 metros, por un monto de Q 164,000.00 y no existen evidencias de que se halla ejecutado el estudio de suelos y el diseño y planificación de la cimentación, lo cual tiene un costo de Q 25,000.00. La diferencia entre lo ejecutado y pagado asciende a Q 208,028.34.

Construcción de camino de acceso en Paraje Chojuna Cruz

Contrato (CA-010-2001), suscrito en la ciudad de Guatemala, el día veinticinco de enero de dos mil uno, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del

Fondo de Inversión Social, señor OSWALDO IVAN AREVALO BARRIOS, por otra parte MANUEL FERNANDO ALVAREZ VARGAS, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada “CONDEPRO SOCIEDAD ANONIMA” y señor ANGEL IXCOY HERRERA, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) DE CHOJUNACRUZ, del municipio de Totonicapán del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la “Construcción de un camino de acceso en Paraje Chojuna Cruz, municipio de Momostenango, departamento de Totonicapán, que consiste en la “Ampliación y mejoramiento de 8.200 kilómetros de camino de acceso al paraje Chojuna Cruz, municipio de Momostenango, Totonicapán. El proyecto incluye la conformación y colocación de balasto de un espesor mínimo de 0.15 metros, sobre un ancho de rodadura de 4.00 metros, colocación de drenajes transversales (tubería metálica), muro de gaviones y rótulos de señalización y postes de kilometraje”. (No se indica el número de beneficiarios)

La ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 3 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato. La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.090, del Acta No. 37/2000, de fecha once de diciembre del año dos mil, acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento GOBIERNO DE GUATEMALA, a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 1,119,840.00.

Se observó que únicamente se encontraban ejecutados la cantidad de 8.100 kilómetros de camino de acceso y los 100 metros no ejecutados equivalen a la cantidad de Q. 196,463.00

Ampliación y mejoramiento de camino de acceso al Caserío Rachoquel

Contrato (CA-011-2001), suscrito en la ciudad de Guatemala, el día ocho de febrero de dos mil uno, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del Fondo de Inversión Social, señor EDGAR VIRGILIO MORALES DE LON, por otra parte MANUEL FERNANDO ALVAREZ VARGAS, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada “CONDEPRO, SOCIEDAD ANONIMA” y señor EMILIO LAJPOP LÓPEZ, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) DE ROCHOQUEL, del municipio de Totonicapán del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la “Construcción de un camino de acceso en Caserío Rochoquel, municipio de Momostenango, Totonicapán, que consiste en la “Ampliación y mejoramiento de 6.333 kilómetros de camino de acceso al caserío Rachoquel, en donde se construirá la conformación y colocación de la capa de balasto de un espesor mínimo de 0.15 metros, sobre un ancho de rodadura de 4.00 metros, colocación de drenajes transversales (tubería metálica) rótulos de señalización y postes de kilometraje”. (No se indica el número de beneficiarios)

La ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 3 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato. La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 4.25, del Acta No. 13/2001, de fecha doce de junio de dos mil uno, acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento FONDO ROTATIVO FIS/BIRF II 4407-GU, a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 1,060,017.00.

Se observó que existen únicamente 6.133 kilómetros de camino de acceso haciendo falta la cantidad de 200 metros lineales, los cuales equivalen a la cantidad de Q.402,397.50

Rehabilitación de camino de acceso en Cantón Pachoc I

Contrato (CA-50-2001), suscrito en la ciudad de Guatemala, el día siete de noviembre del año dos mil uno, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del Fondo de Inversión Social, señor EDGR VIRGILIO MORALES DE LEON, por otra parte HUGO RENE MEJIA ESCALANTE, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada “J. C. CONSTRUCCIONES” y señor SANTOS MIGUEL CANIZ TOHOM, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) CANTÓN PACHOC I, del municipio de Totonicapán del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la “Rehabilitación de 500 metros de camino de acceso al cantón

Pachoc I. El contrato incluye la conformación y colocación de la capa de rodadura (empedrado), sobre un ancho de rodadura de 4.00 metros” (No se indica el número de beneficiarios)

La ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 7 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato. La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.222, del Acta No. 27/2001, de fecha veintiséis de octubre de dos mil uno, acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento GOBIERNO DE GUATEMALA, a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 989,731.25.

Al medir la capa de rodadura del empedrado se observó que únicamente mide 3.50 metros de ancho y no los 4.00 metros que establece el contrato. La diferencia no ejecutada equivale a Q 29, 615.22.

Rehabilitación de camino de acceso en Cantón Pachoc II,

Contrato (CA-46-2001), suscrito en la ciudad de Guatemala, el día siete de noviembre del año dos mil uno, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del Fondo de Inversión Social, señor EDGR VIRGILIO MORALES DE LEON, por otra parte AUGUSTO VELASQUEZ NOJ, quien actúa como propietario individual y en representación legal de la empresa mercantil denominada “CONSTRUCTORA ALCOBY” y señor PABLO BACILIO BARRENO TZOC, quien

actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) CANTÓN PACHOC II, del municipio de Totonicapán del Departamento de Totonicapán. El contrato se suscribe para la “Rehabilitación de 500 metros de camino de acceso al cantón Pachoc II, Totonicapán, El contrato incluye la conformación y colocación de la capa de rodadura (empedrado), sobre un ancho de rodadura de 4.00 metros” (No se indica el número de beneficiarios)

La ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 7 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato. La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.221, del Acta No. 27/2001, de fecha veintiséis de octubre de dos mil uno, acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento GOBIERNO DE GUATEMALA, a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q 988,097.25.

Se determinó que la rodadura del empedrado se encuentra ejecutada únicamente 3.5 metros de ancho de rodadura y no los 4 metros que indica el contrato, por lo que las diferencias entre lo pagado y ejecutado ascienden a la cantidad de Q 43,437.38

Proyecto “Ampliación y pavimentación de carretera en Santa María Chiquimula”.

Contrato: ESP-05-2001 del 13 de julio de 2001, con valor de Q 29,380,711.00, con un plazo de ejecución de 12 meses. El proyecto incluye una longitud de 16.00 kilómetros, 24,000.00 metros cúbicos de sub-base con grosor de 0.20 metros, 17,600.00 metros cúbicos de base con grosor 0.15 metros, capa de rodadura de 0.04 metros, 400.00 metros cúbicos de cuneta revestida.

Al realizar la evaluación respectiva se constató que faltan 4,800 metros cúbicos de sub-base y 3,520 metros cúbicos de base con grosor de 0.15 metros. Las diferencias establecidas entre lo contratado y lo ejecutado asciende a la cantidad de Q 3,350,400.00.

**Proyecto “Construcción de Escuela en Paraje Chicaxul, Aldea Patzam”,
Santa María Chiquimula.**

Contrato: LF-67-2001 del 28 de junio de 2001 con un monto de Q 600,050.00 y un plazo de 6 meses. El proyecto incluye la construcción de dos módulos de 3 aulas cada uno, una cocina, una pernoctancia y letrinas. Al realizar la evaluación respectiva se constató que la escuela se encuentra construida con las dimensiones establecidas en el contrato respectivo. Existen deficiencias en cuanto a la calidad de la construcción, siendo estas las siguientes:

El piso de cemento colocado presenta en todos los ambientes fisuras, las cuales pueden deberse a una deficiente dosificación de la mezcla.

El nivel freático en donde en donde se construyeron las letrinas está a menos de 1.00 metro de la superficie, estimándose que pueden contaminar las aguas subterráneas.

No existió capacitación sobre el manejo de las letrinas, ni sobre el mantenimiento de la escuela. De conformidad con lo anterior se considera que existe una inversión no justificada de Q 182,266.01

Proyectos ejecutados en Quetzaltenango:

Proyecto “Camino de acceso, Aldea las Majadas”

Contrato: CA-14-99, Monto: Q 2,722,255.61

Construcción de 1.5 kilómetros de carretera, conformación y colocación de la capa de balasto de un espesor mínimo de 0.15 metros, sobre un ancho de rodadura de 4.00 metros, colocación de drenajes transversales (tubería metálica) rótulos de señalización y postes de kilometraje”. (No se indica el número de beneficiarios)

Se comprobó que la brecha tiene una longitud de 5.2 kilómetros, la que se encuentra intransitable, esto porque se interrumpe en diferentes tramos; así mismo se determinó que se utilizó en algunos tramos la brecha ya existente, la que únicamente fue ampliada.

El tránsito por la brecha es sumamente peligroso, por lo que actualmente es prácticamente intransitable. Con relación al contrato original, se estima un avance físico del 40% que equivale a Q 1,088,902.24. A la fecha se ha pagado al contratista Q 2,450,030.04, por lo que se estima un desfase financiero de Q 1,361,127.80. La obra se encuentra abandonada.

Proyectos ejecutados en El Quiché:

Proyecto “Construcción de carretera en comunidad Saquixpec, Uspantán”

Contrato (CA-005-2001) suscrito en la ciudad de Guatemala, el día 4 de enero de dos mil uno, entre el Presidente Ejecutivo y Representante Legal del Fondo de Inversión Social, señor Oswaldo Iván Arévalo Barrios, Jesús Juc Noriega, quien actúa en su calidad de PRESIDENTE de la entidad denominada EMPRESA DEL FONDO DE INVERSIÓN SOCIAL, (EFIS) DE SAQUIXPEC, Uspantán, Quiché y el señor Daniel Enrique González Villatoro, representante legal de la empresa “Proyectos, Construcciones y Negocios, Sociedad Anónima” , empresa que se compromete a ejecutar el proyecto denominado, “Construcción de Camino de Acceso que de la Comunidad de Saquixpec conduce a la comunidad del Paraíso, Municipio de Uspantán, Departamento de Quiché. (No se indica el número de beneficiarios)

El Proyecto consiste en la construcción de un camino de acceso de 11.937 kilómetros, colocando una capa de balasto de 0.15 metros de espesor, con un ancho de rodadura de 4.00 metros. Se construirán drenajes transversales

(alcantarilla metálica) y cunetas naturales. La Ejecución del proyecto se llevará a cabo en un plazo de 10 meses contados a partir de la fecha de la suscripción de dicho contrato.

La inversión de este proyecto fue autorizada por el Comité Técnico del FIS, mediante la resolución número 3.004, del Acta No. 01-2001, de fecha cuatro de enero del año dos mil uno, acordándose otorgar una inversión no reembolsable ordinaria con cargo a la fuente de financiamiento del GOBIERNO DE GUATEMALA, a favor de la BENEFICIARIA INTERMEDIARIA, por un monto de Q. 9,854,098.03.

La obra lleva un avance físico del 88%, pero el proyecto se encuentra abandonado existiendo renglones de trabajo no ejecutados con valor de Q. Q 1,186,821.00.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

De acuerdo a la evaluación física y financiera que se practicó a los 18 proyectos de infraestructura, como caminos de acceso, alcantarillado sanitario y construcción de edificios escolares se pudo observar que los proyectos ejecutados en los departamentos del Totonicapán, Quiché y Quetzaltenango, están sobrevalorados debido a que se encontraron renglones de trabajo no ejecutados, renglones de trabajo sobrevalorados y obras abandonadas. El costo de la sobrevaloración asciende a Q.8,318,162.60 que equivale al 12% del total invertido, con estos fondos que se desconoce a que cuentas particulares o estatales se acreditaron se dejaron de construir escuelas, centros de salud, caminos de acceso y alcantarillados sanitarios en diferentes comunidades del área rural del país, las cuales deberán de seguir esperando la oportunidad de acceder a los beneficios de los proyectos financiados por el FIS.

La investigación demostró que existe un deficiente control en cuanto a la adjudicación y ejecución de las obras debido a que son los funcionarios del FIS, quienes contratan a las empresas ejecutoras y no las comunidades como lo establece la Ley orgánica del -FIS-, teniendo como resultado proyectos mal ejecutados, financieramente caros y de mala calidad.

La mayoría de los contratos de ejecución de obras se encuentran con el plazo de ejecución vencidos, incumpléndose la Cláusula Octava de los contratos, que

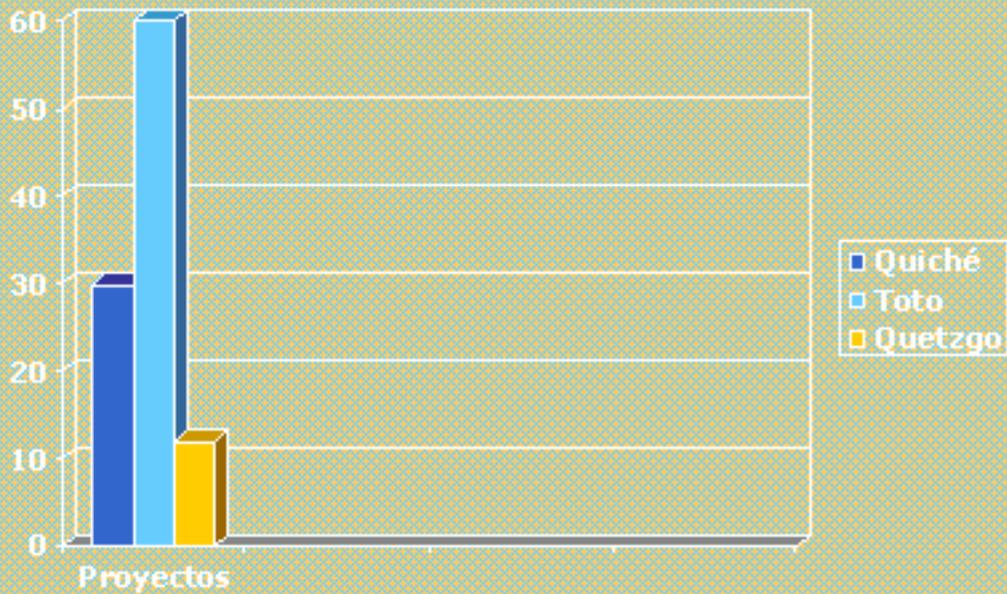
estipula que cualquier retraso en la entrega del proyecto por causas imputables al ejecutor, se sancionará con una multa por cada día de atraso equivalentes al cero punto cinco por millar (0.0005) del valor del contrato. Esta multa no podrá exceder del cinco por ciento 5% del valor de este contrato, cuando así suceda se hará efectiva la fianza de cumplimiento correspondiente, sin embargo la mayoría de contratos presentan el plazo de ejecución vencidos y al contratista no se le multó con la sanción que se menciona en esta cláusula y tampoco fueron hechas efectivas las fianzas de cumplimiento.

También en la Cláusula Séptima de los contratos se establece que serán causas de terminación anticipada del contrato. 1) Cuando el FIS, lo considere necesario; 2) Por incumplimiento de cualquiera de las obligaciones estipuladas en el mismo, tanto para la beneficiaria intermediaria como para el ejecutor, o por la violación de cualquiera de las prohibiciones a que están sujetos; 3) Por deficiencias o mala ejecución del proyecto a juicio de la Unidad Operativa o Gerencia del FIS; 4) Por existir prueba fehaciente de deficiencias, mala ejecución o desviaciones de fondos sociales en otro u otros proyectos en los que haya intervenido en calidad de Ejecutor o Supervisor del FIS.

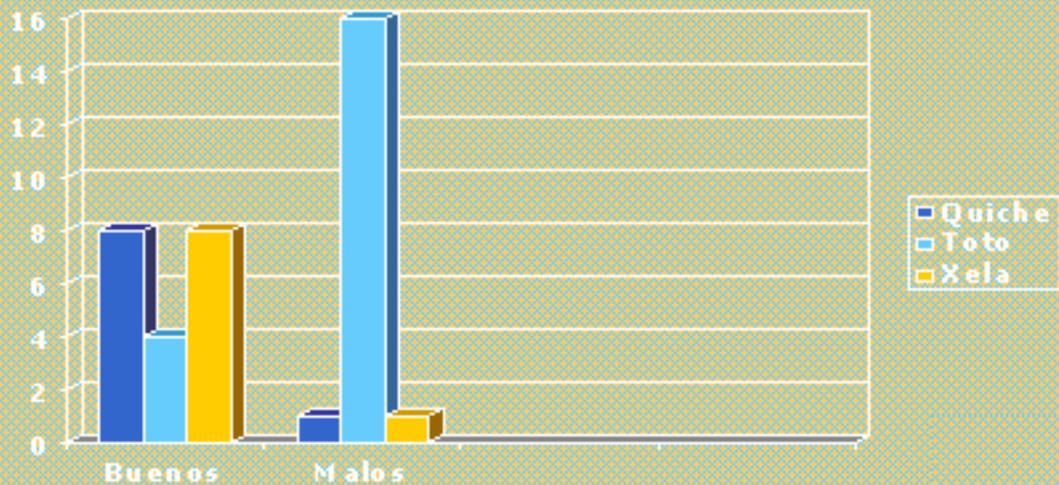
De acuerdo a la verificación documental practicada a los proyectos de la muestra seleccionada se comprobó que cada uno de ellos cumplió con las actividades que establece el flujograma de procesos del Ciclo de Proyectos en las Unidades Operativas y Subsedes Departamentales hasta la fase 36, que se refiere al envío

de la documentación correspondiente al Departamento Financiero para la ejecución del desembolso, sin embargo en el proceso de entrega y liquidación del proyecto que establece el mismo flujograma se estableció que 28 proyectos al 31 de diciembre de 2002 no cumplieron con esta fase.

102 proyectos ejecutados por el FIS, en el año 2002, en los departamentos del Quiché, Totonicapán y Quetzaltenango



Gráfica comparativa de proyectos técnica y financieram ente bien y mal ejecutados



Total invertido en los 38 proyectos evaluados

Inversión en proyectos bien ejecutados	Inversión en proyectos mal ejecutados	Total Inversión
11,779,614.19	57,272,096.18	69,051,710.37

Relación entre la inversión y la sobrevaloración de los proyectos ejecutados

Total Inversión	Costo de la sobrevaloración	% sobrevalorado
69,051,710.37	8,318,162.60	12.05

CONCLUSIONES

1. De los 38 proyectos evaluados 18 de ellos presentaron irregularidades de distinta naturaleza, sin embargo los 20 restantes fueron contratados, financiados y ejecutados de acuerdo a lo establecido en cada uno de los contratos.
2. Con la introducción de agua potable, apertura de caminos y construcción de centros de salud, se beneficiaran aproximadamente 435 familias y se evitará que las personas sigan padeciendo de enfermedades intestinales, se disminuya la mortalidad materno infantil y se tendrá mayor control sobre enfermedades como el dengue y el paludismo.
3. Las obras presentan problemas de carácter técnico, porque al comparar lo contratado con lo ejecutado, se comprobó que existen renglones de trabajo no ejecutados y renglones de trabajo sobrevalorados.
4. Son los funcionarios del FIS, quienes adjudican, contratan y manejan el financiamiento para la ejecución de las obras.
5. Existen diferencias significativas entre lo contratado y ejecutado por la falta de supervisión oportuna por parte del FIS.

-
6. Se determinó que en la construcción de cinco edificios escolares en el departamento de Totonicapán existe una diferencia no ejecutada de Q.663,948.75.

 7. En la construcción de cinco caminos de acceso se dejó de ejecutar la cantidad de Q.741,913.10.

 8. En Totonicapán se determinó que en la ampliación y mejoramiento de cinta asfáltica se encuentran renglones no ejecutados con valor de Q.3,464,619.00.

 9. En Totonicapán existen renglones de trabajo no ejecutados con valor de Q.149,085.16 en los proyectos de alcantarillado sanitario.

 10. En la rehabilitación de caminos de acceso se encontró una diferencia no ejecutada de Q.750,647.79.

RECOMENDACIONES

1. Las autoridades del FIS, deben de darle cumplimiento a lo que establece su Ley Orgánica en cuanto a trasladar el financiamiento a los comités para que sean ellos quienes coticen, ejecuten y manejen el financiamiento de las obras.
2. Los miembros de las EFIS, deben de aperturar una cuenta bancaria de depósitos monetarios a nombre del proyecto que será financiado con fondos del FIS y la firma debe ser mancomunada con la del presidente y tesorero del comité,
3. Cuando los contratos de ejecución de obras, suscritos entre el FIS y los contratistas tengan el plazo de ejecución vencido, es necesario hacer la ampliación del mismo a través de un adendum al contrato original y solicitar también a la afianzadora una ampliación de la fianza de cumplimiento, caso contrario se debe de ejecutar la fianza de cumplimiento.
4. En los contratos de ejecución de obras debe de cuantificarse y anotarse el valor de cada uno de los renglones de trabajo.
5. Cuando el FIS otorgue al ejecutor el pago del primer anticipo con los fondos del Gobierno de Guatemala, este no debe ser mayor del 20% como lo establece la Ley de Contrataciones del Estado.

-
6. Se debe cuantificar los renglones de trabajo no ejecutados en las obras por las empresas y exigirles el reintegro del financiamiento correspondiente.

 7. Las obras que se encuentran financieramente terminadas pero físicamente incompletas debe de ejecutárseles la fianza de cumplimiento correspondiente.

 8. Debe de respetarse la Ley de Creación del FIS y su marco legal en cuanto a llevar la inversión a las comunidades que se encuentran en pobreza y pobreza extrema del área rural del país y no al área urbana como sucedió en el departamento de Totonicapán.

 9. Las obras deben de liquidarse dentro de los primeros 90 días de recibirse de conformidad y exigir al ejecutor la fianza de saldos deudores y de garantía.

BIBLIOGRAFÍA

1. Baca, Urbina, Gabriel, 1998, EVALUACIÓN DE PROYECTOS, tercera edición, Mc Gras Hill, México.
2. Banco Mundial, 2000, PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, Washington, EUA.
3. CIEN, 2003, POR UNA POLÍTICA EFECTIVA DE DESCENTRALIZACIÓN, Guatemala.
4. Contraloría General de Cuentas, 2001, ENTIDADES AUTÓNOMAS Y DESCENTRALIZADAS, ORGANISMOS DEL ESTADO Y OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS, Auditoria al Estado de Liquidación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del FIS, Guatemala.
5. Dalmazo, Raúl, 2000, FONDO PARTICIPATIVO DE INVERSIÓN SOCIAL, Buenos Aires, Argentina.
6. España, Sergio, 2000, POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA. MITOS Y REALIDADES, revista, iberoamericana de Educación 23, Argentina, <http://www.campus-oei.org/revista/rie23>.

7. FIS, 1999, MANUAL DE OPERACIONES, FIS, 1 al 5 y 6 al 10, Guatemala.

8. FIS, 1999, MANUAL DE OPERACIONES, FIS, Manual de factibilidad de proyectos, 22 y 23, Guatemala.

9. FIS, 1999, MANUAL DE OPERACIONES, FIS, Guatemala.

10. FUNCEDE, 2001, MANUAL PARA LA PREPARACIÓN Y PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE INVERSIÓN A NIVEL DE PERFIL, Guatemala.

11. Goodman, Margaret Masley, Gabriel Siri y Elaine Zuekerman, 1997, LOS FONDOS SOCIALES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA. RESULTADOS Y PAPEL FUTURO. Washington D.C., B.I.D.

12. OEA, 1997, PRIMERA REUNIÓN DE ALTO NIVEL SOBRE EL DESARROLLO SOCIAL, Washington.

13. Pilotti, Francisco, RED SOCIAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LECCIONES APRENDIDAS Y PERSPECTIVAS DE COOPERACIÓN ENTRE LOS FONDOS SOCIALES DE INVERSIÓN SOCIAL, UDSE/OEA, Washington, 2002.

14. PNUD, 1998, GUATEMALA: LOS CONTRASTES DEL DESARROLLO HUMANO, Resumen ejecutivo, Sistema de las Naciones Unidas, Guatemala.
15. Rodríguez, Luisa, 2003, FONDOS SOCIALES SON SISTEMAS PARALELOS SIN FISCALIZACIÓN, Estudio de CIEN, artículo, Prensa Libre, Guatemala.
16. Tandler, Judith, 2000, SAFETY NETS AND SERVICE DELIVERY: GAT Are Social Funds Really Telling us?, en Social Development in Latin America. The politics of reform editado por Joseph S. Tulchin & Allison M. Garland, Woodrow Center. Current Studies of Latin America. Boulder, Colorado,. Lynne Rienner Publisher Inc.
17. <http://.segeplan.gob.gt./publication/FIS.html>. Informe Global de Fondos Sociales, Guatemala.
18. http://www.fisdI.gob.sv/fis_static/paginas/wcon_inf_datos.htm

ANEXOS

GUÍA DE ENTREVISTA

Manejo de Financiamiento y Evaluación de Obras Físicas de los proyectos ejecutados por el FIS, en los departamentos de Quetzaltenango, Totonicapán y El Quiché, en el año 2002

Dirigida a los miembros de las Empresas del Fondo de Inversión Social -EFIS-, que ejecutaron proyectos con financiamiento del Fondo de Inversión Social -FIS-

1. En qué consiste el proyecto?
2. Quién propuso este proyecto?.
3. En qué beneficia este proyecto a la comunidad ?
4. Conoce usted el valor monetario de este proyecto?
5. Qué institución de gobierno financió este proyecto?
6. Sabe usted qué es el FIS?
7. Quién elaboró los planos para este proyecto?
8. El FIS, les aceptó los planos o ellos los modificaron?
9. Firmaron algún contrato o convenio con el FIS?
10. Tiene usted copia del contrato?
11. Quién contrató a la empresa ejecutora?
12. Quién manejó el financiamiento del proyecto el comité o el FIS?
13. El comité y el FIS, supervisan que los materiales de la obra sean los contemplados en el contrato respectivo?

14. El proyecto coincide con las especificaciones técnicas contenidas en los planos del proyecto?
15. La empresa ejecutora se encuentra atrasado con el plazo de la entrega de la obra?
16. Cuando la obra es entregada a la comunidad, el comité procede a suscribir las actas de recepción conjuntamente con los funcionarios del FIS?
17. Está satisfecha su comunidad con el proyecto que se ejecutó por parte del FIS?
18. La empresa ejecutora cumplió con entregar la obra exactamente como estaba contemplado en los planos?
19. Existen algunas partes de la obra que la empresa no construyó?
20. Los obligan los empleados del FIS a recibir las obras aunque estas no estén terminadas?
21. Cree que la obra este sobrevalorada?
22. El comité autorizó al FIS a contratar a la empresa ejecutora y a manejar el financiamiento?
23. Las obras se encuentran concluidas, abandonadas o inconclusas?
24. Existen diferencias significativas en montos considerables entre lo contratado y lo ejecutado?