



**Acción Ciudadana,
Capítulo Guatemalteco
de Transparencia
Internacional**

**Primer Informe
de Monitoreo y Auditoría
Social del Programa de
Reconstrucción Nacional:
“Reconstrucción post Stan,
logros y debilidades”**

Miércoles 17 de mayo del 2,006

**PROYECTO
TRANSPARENCIA Y AUDITORÍA SOCIAL
EN EL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL
EN GUATEMALA**



Esta publicación fue posible a través del apoyo financiero proporcionado por la Oficina de Democracia y Gobernabilidad, Programa de Transparencia y Anti-corrupción de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en Guatemala, bajo los términos del Contrato No. DFD-I-03-03-00139-00. Las opiniones expresadas en la misma son las del (los) autor (res) y no reflejan necesariamente la opinión de la USAID.

Contenido:

- 1. Presentación, página 2**
- 2. Sobre la metodología del monitoreo y contenidos del informe, página 3**
- 3. Observaciones y Principales Hallazgos, página 4**
- 4. Resumen y Conclusiones Finales, página 29**
- 5. Recomendaciones, página 32**

1. Presentación

Acción Ciudadana, Capítulo Guatemalteco de Transparencia Internacional, presenta a continuación su *Primer Informe de Monitoreo y Auditoría Social del Programa de Reconstrucción Nacional*, en el marco del Proyecto “Transparencia y Auditoría Social en la Reconstrucción”, el cual es financiado por el Programa de Transparencia y Anti – Corrupción de USAID.

Este primer informe de monitoreo y auditoría social pretende generar aportes de carácter propositivo desde una visión de una crítica constructiva que permita valorar los niveles de avance del programa nacional de reconstrucción, señalar logros y debilidades, y finalmente proponer recomendaciones que deriven en mecanismos de corrección, cuando sea el caso, que viabilicen de manera efectiva y eficaz los beneficios concretos en función de las familias afectadas por la tormenta tropical Stan.

Con relación al proyecto, su finalidad principal es promover la transparencia en el gasto e inversión pública del proceso de reconstrucción, mediante el ejercicio de la auditoría social y la rendición de cuentas a nivel municipal, departamental y nacional. Está siendo desarrollado en tres de los departamentos en los que la magnitud de daños y pérdidas provocadas por la tormenta Stan se refleja sobre los estratos y grupos poblacionales, productivos y étnicos más vulnerables, estos son San Marcos, Sololá y Quetzaltenango.

Los pilares del proyecto responden además a una visión integral del concepto de transparencia, pues incluye temas centrales como: ciudadanía activa y plena, que posibilite capacidades en la sociedad para el monitoreo del gasto y la inversión pública, mecanismos de acceso a la información, un monitoreo al sistema del Estado establecido para las quejas sobre actos de corrupción y anomalías, evaluación de procesos de compras y contrataciones, y finalmente la existencia de instrumentos y mecanismos de rendición de cuentas. En tal sentido la estrategia descansa en dimensiones principales: actores sociales creíbles, destrezas y habilidades para el desarrollo de un trabajo social y técnicamente sustentado y disposición cooperativa para colaborar con el gobierno a fin de que el programa de reconstrucción cumpla con sus objetivos, metas y tenga el impacto social deseado.

En la dinámica de implementación del proyecto, se considera a la auditoría social como la actividad ciudadana propositiva para acompañar, vigilar, monitorear, dar seguimiento, verificar y evaluar cuantitativa y cualitativamente a quienes toman decisiones que afectan intereses públicos o tienen vinculación con recursos públicos relacionados con la reconstrucción nacional post tormenta Stan. Esto significa: evaluar, medir y controlar, con fines de mejoramiento progresivo, la gestión pública, entendiendo ésta como la aplicación de políticas y prácticas relacionadas con las personas. Finalmente, se visualiza a la auditoría social como un medio clave para el fortalecimiento de la democracia, la promoción de la transparencia, la lucha contra la corrupción y facilitación de la gobernabilidad democrática.

2. Sobre la metodología del monitoreo y contenidos del informe:

La información vertida en el presente informe es producto de un proceso de monitoreo del programa nacional de reconstrucción implementado por el gobierno de la república, que incluye acciones de gestión de información, monitoreo de campo a instituciones públicas para la verificación de los procesos de contratación, monitoreo electrónico a los diferentes portales gubernamentales, como el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF), el Sistema de Contabilidad Integrado del Estado (SICOIN), el Sistema de Compras y Contrataciones del Estado (GUATECOMPRAS), el Sistema de Metas del Gobierno (SIGOP), Portal de Transparencia Fiscal y el portal específico creado para la reconstrucción por la Presidencia.

También incluye otras fuentes de información como entrevistas a funcionarios y funcionarias a nivel nacional, departamental y municipal y giras de campo realizadas en los municipios en los que se interviene a través del proyecto en los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango y Sololá.

Es importante hacer mención que el presente informe, aún no contiene los informes de auditoría social específicos provenientes de las comisiones y redes de auditoría social a nivel municipal y departamental, ya que está será presentada oportunamente por los actores correspondientes.

Los contenidos del presente informe incluyen aspectos generales relevantes del Programa Nacional de Reconstrucción, derivados del análisis y evaluación de la información obtenida de las fuentes citadas. Está organizado en líneas temáticas definidas dentro de la misma planificación de la reconstrucción, como lo son: acceso a la información, infraestructura vial, vivienda, seguridad alimentaria, sistemas de agua y saneamiento, reactivación económica y productiva, contrataciones públicas, asignaciones de recursos y ejecuciones presupuestarias.

Por la visión crítica constructiva del informe al final se presentan una serie de recomendaciones para que puedan ser consideradas, evaluadas y replanteadas (cuando sea el caso) por las autoridades responsables del proceso de reconstrucción nacional.

3. Observaciones y Principales Hallazgos:

I. EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LA RECONSTRUCCIÓN:

El libre acceso a la información sobre el proceso de reconstrucción es fundamental para garantizar la transparencia, para el combate del flagelo de la corrupción y ejercicio de la auditoría social por parte de la ciudadanía.

El derecho a la información sobre la gestión pública está garantizado en la Constitución Política de la República en su artículo 30, y puntualizado en otras leyes ordinarias como el Código Municipal, Ley General de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, entre otras.

En el marco del proceso de la Reconstrucción Nacional, Acción Ciudadana verifico la existencia de algún tipo de normativa más específica que protegiera su ejercicio, la voluntad política de los funcionarios y funcionarias para el suministro de la información requerida y el libre acceso a los portales gubernamentales con información específica de la reconstrucción nacional.

Como resultados del monitoreo se identifico al Acuerdo Gubernativo 645-2005 “Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus Dependencias”, aprobado el 6 de diciembre del 2006 por el Presidente de la República Oscar Berger Perdomo. El Acuerdo enfatiza aspectos como la obligación de rendir cuentas, la gratuidad de la información pública (aunque hay que reembolsar los gastos y costos de la reproducción física y electrónica), el plazo de no más de treinta días para la entrega de la información, el procedimiento y requisitos para la solicitud de información, entre otros.

Asimismo, se participo en calidad de testigo de honor en la firma del “Compromiso Gubernamental de Integridad y Acceso a la Información en la Ejecución del Programa Nacional de Reconstrucción”, el cual fue suscrito por el Presidente Berger y el gabinete de Reconstrucción. En el mencionado compromiso se acuerda: ... “Facilitar el más amplio e irrestricto acceso a toda la información pública generada de la ejecución de las acciones relacionadas con el Programa de Reconstrucción y que todos los funcionarios participantes están obligados a cumplir este compromiso de forma oportuna, exacta y veraz”. Además, establece también la obligación de ...“desarrollar actos de Rendición de Cuentas para que toda la población esté debidamente informada de los resultados e impacto alcanzados”...

En cuanto al monitoreo de acceso a la información dirigida a las dependencias gubernamentales se obtuvieron respuestas positivas y nos fue entregada la información

puntual requerida en entidades como el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) y Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI). En las Secretarías como la de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), de Asuntos Agrarios (SAA). También cumplieron con la obligación constitucional otras dependencias como el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), el Comisionado Presidencial por la Transparencia, la Coordinadora Interinstitucional para la Atención de Asentamientos Precarios (CIAAP), la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH) y la Contraloría General de Cuentas (CGC).

A nivel departamental, nos fue proporcionada la información requerida en materia de reconstrucción en San Marcos, Quetzaltenango y Sololá, destacando la disposición de los Gerentes Departamentales de Reconstrucción y de los Gobernadores respectivos.

Otro aspecto evaluado en materia de acceso a la información fue la disponibilidad de datos de la reconstrucción en los diferentes portales electrónicos del gobierno, de los que se destaca la disposición al público del Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF), el Sistema de Contabilidad Integrado del Estado (SICOIN), el Sistema de Compras y Contrataciones del Estado (GUATECOMPRAS), el Sistema de Metas del Gobierno (SIGOP), Portal de Transparencia Fiscal y el portal específico creado para la reconstrucción por la Presidencia cuya dirección: www.stanreconstruccion.gob.gt. En todos los portales mencionados se puede encontrar información general y detallada de los diferentes proyectos de la reconstrucción.

Un elemento sumamente importante ligado al acceso a la información, lo constituye la rendición de cuentas. En esta materia, es necesario hacer mención del primer ejercicio que realizará el Presidente Berger el pasado 11 de enero, el cual propició un precedente necesario y significativo para continuar con la misma dinámica dentro de otras esferas gubernamentales a nivel nacional, departamental y municipal.

II.OBSERVACIONES GENERALES AL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN:

- a) El Estado Guatemalteco carece de una política eficaz para la atención de emergencias y de acciones preventivas para la minimización de los impactos de los desastres naturales. A esto se suma la de por sí burocrática respuesta del Estado y su permanente crisis de recursos financieros. La competencia entre actores gubernamentales y la falta de coordinación interinstitucional; son, entre otros, elementos que contribuyen a la generación de esta ineficaz respuesta.

De acuerdo con información de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, el **aporte extraordinario** recibido dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2006, identificado como Aporte Adicional a CONRED (Programa de Reconstrucción Originado por la Tormenta

Tropical STAN), se destinara para “reconstruir nuestros procedimientos técnicos y operativos al servicio de la población”; la información detalla que la reconstrucción de estos procedimientos implica: “reorganizar y fortalecer la organización institucional de CONRED, capacitar al personal, dotar de facilidades, equipo y mobiliario, así como sensibilizar y brindar capacitación informal a la población y autoridades. Entre otros renglones tenemos previsto la reconstrucción de los sistemas de alerta temprana por inundación, y remodelar las instalaciones físicas, amueblar y equipar los Centros de Operaciones de Emergencia tanto nacional como para las regiones Suroccidental y Nororiental, con sede en los departamentos de Quetzaltenango y Zacapa, respectivamente.”

La información anterior, citada textualmente del informe de ejecución presupuestaria presentada por CONRED ante el Ministerio de Finanzas Públicas y el Congreso de la República, respalda lo expuesto en el primer párrafo de este informe.

Es un hecho que las Comisiones Departamentales y Municipales de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), fueron rebasadas en su capacidad para atender la emergencia, adicionalmente el presupuesto ordinario con que cuenta esta institución es insuficiente¹, para ejecutar todas las acciones que le corresponden en las áreas de prevención de desastres.

Aspectos positivos a destacar es que en el “Plan Nacional de Reconstrucción en Gestión de Riesgos para el Desarrollo 2006”, se tienen previstos como objetivos: 1) Incorporar dentro de las normas del Sistema Nacional para la Inversión Pública (SNIP) y el presupuesto de ingresos y gastos de la nación, la gestión para la reducción de riesgos a desastres, teniendo como requisito estratégico la implementación de estudios de impacto a desastres que permitan asegurar la inversión. 2) Fortalecer la descentralización de CONRED, con la creación de 22 sedes departamentales para facilitar la gestión de riesgo en 2006, privilegiando una visión de prevención de desastres y no solo de respuesta a la emergencia. De consolidarse tan solo estos dos objetivos se estarían dando pasos significativos dentro de la estrategia definida por el gobierno.

Se evidencia falta de capacidad técnica y equipo humano especializado para la generación de estadísticas que permitan diagnosticar el impacto de daños y pérdidas. Ejemplo de lo anterior, lo constituyen los diagnósticos efectuados para determinar los municipios afectados por la tormenta. De esta cuenta Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), en un diagnóstico inicial registra 107 municipios afectados divididos en tres niveles de prioridad de atención; un segundo diagnóstico de esta institución registra 130 municipios afectados; por su parte el Congreso de la República autoriza una asignación presupuestaria extraordinaria de 1.5 millones para 150 municipios sin seguir ningún criterio técnico; y por último en la página web del gobierno creada para informar sobre los municipios afectados se informa que los mismos ascienden a una cantidad de 160.

¹ Entre los años 2003, 2004, 2005 y el programado para el 2006, no supera los 21 millones anuales. Información en base al informe de rendición de cuentas presentado en el mes de marzo 2006.

- b) Existió una falta de coordinación y organización estratégica y operativa de la reconstrucción. En un primer momento no se respetó la figura de los Consejos de Desarrollo, tanto a nivel departamental, municipal y local. Se crearon estructuras paralelas, sustituyendo funciones que este pudo realizar de mejor manera por el conocimiento del área de trabajo, los recursos disponibles, las necesidades de la población y los procedimientos políticos y administrativos característicos del sector público. Un ejemplo de esto se presentó al momento de la recepción y distribución de víveres, ya que en muchas localidades se organizaron comisiones de emergencia constituidas por autoridades civiles y personas de la comunidad, ya que producto del constante irrespeto y la poca fortaleza de los consejos comunitarios de desarrollo, estos no pudieron hacerse cargo de la situación.

En un segundo momento se corrigió la situación descrita, creándose las Comisiones Departamentales de Reconstrucción, estas estructuras presentaron una serie de problemas ya que el proceso de selección y contratación de los Gerentes de la Reconstrucción fue improvisado, no existiendo un perfil definido. En el caso de Quetzaltenango esto se refleja en que la primera persona designada para este cargo fue sustituida a dos meses de iniciada su gestión, la persona que la sucedió en el cargo estuvo 4 meses trabajando de manera ad honorem, sin un contrato formal.

Por otro lado el cargo de Gerente Nacional de la Reconstrucción, responsable de coordinar el proceso de reconstrucción a nivel nacional, ha sido ocupado por dos personas en un lapso de siete meses.

Otro ejemplo de las debilidades presentes en la estructura de gobierno que atiende el proceso de reconstrucción nacional es la falta de coordinación entre actores, este es el caso de lo que sucede entre el Consejo Departamental de Desarrollo y la Comisión Departamental de Reconstrucción de San Marcos; diferente situación acontece en Quetzaltenango y Sololá.

- c) Existieron algunas decisiones gubernamentales tomadas en los días recién transcurrida la tormenta y en el marco de prevenir mayores daños, tal fue el caso de declarar cementerios áreas donde deslaves habían sepultado a la población. Sin embargo, no se tomaron en cuenta medidas posteriores como la exhumación de cadáveres para ser entregados a los familiares, que en algunos casos viajaron desde Estados Unidos para recuperar los cuerpos y ser enterrados de acuerdo a las costumbres de la población. Podemos citar casos como los del Cantón Cua, en Tacaná, San Marcos.
- d) Existe en la población guatemalteca muy poca formación en prevención de riesgos, situación que se suma a las condiciones socioeconómicas que obligan a convivir en situaciones de vulnerabilidad. Tal es el caso del Cantón Cua, Tacaná, San Marcos, en donde la extracción de grava de la ladera de un cerro, al pie del cual se encontraba asentada la comunidad, formó un depósito donde se acumuló el agua de lluvia, unido a la deforestación existente precisamente en esa parte, el terreno cedió con las

consecuencias del caso. Se evidencia también la ausencia de una autoridad competente que regule la extracción de materiales en lugares que ponen en riesgo a la población.

- e) En la asignación del fondo de 1.5 millones para 150 municipios afectados, se aprecia que prevalecen criterios políticos sobre los criterios técnicos, cuando los niveles de pobreza, la población afectada, la infraestructura dañada y los recursos propios del municipio, no son iguales en todos los casos. Existen municipios afectados que no fueron beneficiados con esta asignación presupuestaria y municipios que no siendo afectados severamente si disponen de estos recursos. El caso del municipio de Almolonga en Quetzaltenango es un ejemplo de ello.

CUADRO 1 MUNICIPIOS AFECTADOS POR STAN, PRIORIZACIÓN DE ATENCIÓN SEGÚN SEGEPLAN Y ASIGNACIÓN DE 1.5 MILLONES			
No.	Municipio	Categoría Prioridad	Asignación de 1.5 millones
1	Agua Blanca	Prioridad 3	SI
2	Almolonga	.	
3	Asunción Mita	Prioridad 3	
4	Atescatempa	.	
5	Ayutla	Prioridad 1	SI
6	Cabricán	.	
7	Cantel	Prioridad 1	SI
8	Catarina	Prioridad 1	SI
9	Champerico	Prioridad 1	SI
10	Chicacao	Prioridad 1	SI
11	Chichicastenango	Prioridad 2	SI
12	Chimaltenango	Prioridad 2	SI
13	Chiquimulilla	Prioridad 1	SI
14	Coatepeque	Prioridad 2	SI
15	Colomba	Prioridad 1	SI
16	Comapa	Prioridad 3	SI
17	Comitancillo	.	SI
18	Concepción	Prioridad 3	SI
19	Concepción Chiquirichapa	.	SI
20	Concepción Tutuapa	Prioridad 2	SI
21	Conguaco	.	
22	Cuilco	Prioridad 1	SI
23	Cuyotenango	Prioridad 2	SI
24	El Adelanto	.	SI
25	El Jicaro	.	
26	El Palmar	Prioridad 2	SI
27	El Progreso	.	

28	El Rodeo	Prioridad 2	SI
29	Escuintla	Prioridad 1	SI
30	Flores Costa Cuca	.	
31	Guanagazapa	Prioridad 2	SI
32	Guazacapán	Prioridad 2	SI
33	Ixchiguán	Prioridad 1	SI
34	Iztapa	Prioridad 1	SI
35	Jalapa	Prioridad 3	SI
36	Jalpatagua	Prioridad 2	
37	Jerez	.	SI
38	Jocotenango	Prioridad 1	SI
39	Jutiapa	Prioridad 3	SI
40	La Democracia	Prioridad 2	SI
41	La Esperanza	Prioridad 1	SI
42	La Gomera	Prioridad 1	SI
43	La Reforma	Prioridad 3	
44	Malacatán	Prioridad 1	SI
45	Masagua	Prioridad 1	SI
46	Mataquescuintla	Prioridad 2	SI
47	Mazatenango	.	SI
48	Moyuta	Prioridad 1	SI
49	Nueva Concepción	Prioridad 1	SI
50	Nuevo Progreso	Prioridad 2	SI
51	Nuevo San Carlos	Prioridad 3	SI
52	Ocos	Prioridad 1	SI
53	Olintepeque	Prioridad 1	SI
54	Palestina de los Altos	.	
55	Palín	Prioridad 1	SI
56	Panajachel	Prioridad 1	SI
57	Pasaco	Prioridad 1	SI
58	Pastores	Prioridad 1	SI
59	Patzún	Prioridad 1	SI
60	Quetzaltenango	Prioridad 1	SI
61	Quezada	.	
62	Retalhuleu	Prioridad 1	SI
63	Río Blanco	.	SI
64	San Andrés Iztapa	Prioridad 1	SI
65	San Andrés Semetabaj	Prioridad 3	SI
66	San Andrés Villa Seca	Prioridad 1	SI
67	San Antonio Palopó	Prioridad 1	SI
68	San Antonio Sacatepéquez	.	
69	San Carlos Sija	Prioridad 2	
70	San Cristóbal Cucho	Prioridad 2	SI

71	San Felipe Retalhuleu	.	SI
72	San Idelfonso Ixtahuacán	Prioridad 2	
73	San José	Prioridad 1	SI
74	San José Acatempa	.	
75	San José Ojetenam	Prioridad 2	SI
76	San Juan Ostuncalco	Prioridad 1	SI
77	San Marcos	Prioridad 1	SI
78	San Martín Sacatepéquez	Prioridad 2	SI
79	San Miguel Ixtahuacán	Prioridad 3	SI
80	San Miguel Panán	Prioridad 3	SI
81	San Pablo	Prioridad 3	SI
82	San Pablo La Laguna	Prioridad 2	SI
83	San Pedro La Laguna	Prioridad 1	SI
84	San Pedro Sacatepéquez	Prioridad 1	SI
85	San Vicente Pacaya	.	SI
86	Santa Catarina Mita	.	
87	Santa Cruz La Laguna	Prioridad 2	SI
88	Santa Cruz Muluá	Prioridad 3	SI
89	Santa Lucía Cotzumalguapa	Prioridad 2	SI
90	Santa Lucía Utatlán	Prioridad 3	SI
91	Santiago Atitlán	Prioridad 1	SI
92	Santo Domingo Suchitepéq	Prioridad 1	SI
93	Sibilia	.	
94	Sibinal	Prioridad 1	SI
95	Sipacapa	.	
96	Siquinalá	.	SI
97	Sololá	Prioridad 1	SI
98	Tacaná	Prioridad 1	SI
99	Tajumulco	Prioridad 1	SI
100	Taxisco	Prioridad 1	SI
101	Tecpán Guatemala	Prioridad 2	SI
102	Tejutla	Prioridad 1	SI
103	Tiquisate	Prioridad 1	SI
104	Yepocapa	Prioridad 1	SI
105	Yupiltepeque	.	SI
106	Zapotitlán	.	
107	Zunil	Prioridad 1	SI

Fuente: Elaboración propia con base en Diagnostico de prioridades realizado por SEGEPLAN y Listado Geográfico de Obras del Ministerio de Finanzas Públicas.

CUADRO 2
MUNICIPIOS BENEFICIADOS CON 1.5 MILLONES PARA LA RECONSTRUCCIÓN Y NO IDENTIFICADOS POR SEGEPLAN

1	Acatenango	33	San José Poaquil
2	Casillas	34	San Juan Atitan, Juegue
3	Ciudad Vieja	35	San Juan Bautista
4	Cuilapa	36	San Juan Ixcoy
5	El Asintal	37	San Juan La Laguna
6	El Quetzal	38	San Juan Tecuaco
7	El Tejar	39	San Lorenzo
8	Huehuetenango	40	San Lucas Toliman
9	Ixcán	41	San Luis Jilotepeque
10	Ixtahuacán, Huehúe	42	San Marcos La Laguna
11	La Democracia, Huehúe	43	San Martín Zapotitlán
12	La Libertad	44	San Pedro Jocopilas
13	Momostenango	45	San Pedro Necta
14	Monjas	46	San Pedro Pinula
15	Nahuala	47	San Rafael Petzaj
16	Nueva Santa Rosa	48	San Rafael Pie de la Cuesta
17	Oratorio	49	San Sebastián, Huehuetenango
18	Patulul	50	San Sebastián, Retalhuleu
19	Patricia	51	Santa Apolonia
20	Pochuta	52	Santa Catarina Ixtahuacán
21	Sacapulas	53	Santa Catarina Palopo
22	San Andrés Xecul	54	Santa Clara La Laguna
23	San Antonio Aguas Calientes	55	Santa Cruz del Quiché
24	San Antonio Suchitepequez	56	Santa María Ixhuatan
25	San Bartolo	57	Santa María Visitación
26	San Carlos Alzatate	58	Santa Rosa de Lima
27	San Cristóbal Totonicapán	59	Senahu
28	San Francisco El Alto	60	Sumpango
29	San Gabriel	61	Tectitán
30	San Gaspar Ixchil	62	Totonicapán
31	San José Chacayá	63	Zacualpa
32	San José El Idolo		

Fuente: Elaboración propia con base en Diagnóstico de prioridades realizado por SEGEPLAN y Listado Geográfico de Obras del Ministerio de Finanzas Públicas.

Al realizar un análisis comparativo de los cuadros uno y dos se pueden obtener una serie de combinaciones que se reflejan en los cuadros tres y cuatro. Se tienen 63 municipios beneficiados con la asignación presupuestaria en mención, no estando ninguno de ellos identificado en el diagnóstico inicial de SEGEPLAN. Estos 63 municipios representan un 42% del total de 150.

En el diagnóstico fueron identificados 46 municipios con prioridad uno de atención, recibiendo todos ellos la asignación extraordinaria decretada por el Congreso de la

República. En relación a los municipios identificados con prioridades de atención dos y tres, el 86% recibió dicha asignación.

CUADRO 3			
RESUMEN COMPARATIVO CUADROS 1 Y 2			
Situación del municipio	Beneficiados	Identificados	%
Beneficiados sin identificación de prioridad por SEGEPLAN	63	0	-
Sin identificación de prioridad por SEGEPLAN, pero considerados como afectados	10	25	40%
Identificados por SEGEPLAN con prioridad uno	46	46	100%
Identificados por SEGEPLAN con prioridad dos	19	22	86%
Identificados por SEGEPLAN con prioridad tres	12	14	86%
Total	150	107	

Fuente: Elaboración propia con base en Diagnostico de prioridades realizado por SEGEPLAN y Listado Geográfico de Obras del Ministerio de Finanzas Públicas.

CUADRO 4
SITUACIÓN DE MUNICIPIOS DAMNIFICADOS SEGÚN PRIORIDAD

Situación del municipio	Cantidad	% con respecto al total
Beneficiados sin identificación de prioridad por SEGEPLAN	63	42%
Sin identificación de prioridad por SEGEPLAN, pero considerados como afectados	10	7%
Identificados por SEGEPLAN con prioridad uno	46	31%
Identificados por SEGEPLAN con prioridad dos	19	13%
Identificados por SEGEPLAN con prioridad tres	12	8%
Total	150	100%

Fuente: Elaboración propia con base en Diagnostico de prioridades realizado por SEGEPLAN.

Un elemento positivo derivado de esta situación es que en el departamento como Sololá, el Consejo Departamental de Desarrollo decidió que a pesar de la asignación por igual para todos los municipios, independientemente de nivel en que fueron afectados; se debían distribuir y asignar los recursos y proyectos de reconstrucción de conformidad con los daños sufridos por las distintas comunidades que componen el departamento.

II. VIVIENDA:

Siete meses después del paso de la tormenta tropical Stan, no se ha iniciado la construcción de ninguna vivienda para las familias que la perdieron y que habitaban zonas de alto riesgo.

Asimismo no se ha comprado ningún terreno o finca para reasentar a estas comunidades, que continúan viviendo en albergues temporales y que con la época de lluvias aumenta su propensión a las enfermedades gastrointestinales y pulmonares.

No obstante es necesario reconocer que el tema de vivienda, es uno de los aspectos de la reconstrucción nacional que más complejidad presenta, por las razones que mas adelante se enumeran.

El primer problema que se genero fue la puntual identificación de los beneficiarios, motivado por: 1) La dificultad o imposibilidad de acceder a los lugares afectados; 2) Las personas afectadas se habían trasladado a otros lugares; 3) La dispersión en grandes áreas geográficas de la población afectada; 4) El personal que realizo el levantado de la información era voluntario, no estando totalmente preparados para esas tareas y no conociendo a plenitud el terreno sobre el que se trabajaba; 5) La presión de actores políticos para beneficiar a sus allegados, etc.

El Fondo Guatemalteco para la Vivienda, a partir del primer levantado de datos, cuenta con la siguiente información para la atención de familias afectadas:

Familias a ser atendidas bajo la modalidad de construcción en lote propio	4,446
Familias a ser atendidas bajo la modalidad de reparación de viviendas	1,201
Familias a ser atendidas bajo la modalidad de construcción mas reubicación	7,911

Por los factores arriba enumerados, luego del levantamiento del primer censo sobre viviendas dañadas, aparecieron familias que tenían similar problemática, para atender estos casos, el Fondo Guatemalteco de la Vivienda habilito un formulario tipo A, que verifica la situación real de estas familias y si procede se agregan al listado de beneficiarios, por lo que los números de casos han variado constantemente.

Para la atención de la problemática de vivienda, la organización de las instituciones del Estado es la siguiente:

CUADRO 5
ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DEL SECTOR PÚBLICO
PARA ATENDER EL PROBLEMA DE VIVIENDA

Institución	Funciones	Construcción en lote propio	Construcción + reubicación
CIV – FOGUAVI	Construcción y reparación de viviendas, incluyendo la selección de constructores y supervisores	Aporte de Q 15,000.00 + Q 3,500.00 aporte previo (donación fundación trinitaria) + Q 1,500 aporte de familia beneficiada (en mano de obra no calificada). Total Q 20,000.00	Aporte de Q 15,000.00 + Q 3,500.00 aporte previo (donación fundación trinitaria) + Q 1,500 aporte de familia beneficiada (en mano de obra no calificada). Total Q 20,000.00
CONRED, INSIVUMEH y MSPAS	Evaluación de riesgos presentes en los terrenos seleccionados para reubicación y emisión de dictamen		Evaluación de riesgos presentes en los terrenos seleccionados para reubicación y emisión de dictamen
Municipalidades			Apoyo y coordinación cuando se trata de una reubicación en un municipio distinto al que

			habitaba la población
Secretaría de Asuntos Agrarios	Negociación y adquisición de terrenos urbanizados o no urbanizados, (incluye medición, determinar situación jurídica, etc.)		Aporte de Q 5,000.00 por familia para adquisición de terreno
SCEP	Urbanización de terrenos destinados para reubicación de comunidades		Aporte de Q 15,000.00 para urbanización

Fuente: Elaboración propia en base a información proporcionada por FOGUAVI.

En los de reparaciones o construcciones de viviendas en el terreno que habitaban las familias u otro que están poseían, el proceso no ha presentado mayores complicaciones, siendo la parte que ya inicio. Cuando se trata de trasladar o reubicar familias, el proceso se torna sumamente complejo. A continuación se describe cada uno de los casos:

Proceso de construcción de vivienda en lote propio

De acuerdo a informe de fecha 8 de mayo 2006 del Fondo Guatemalteco Para la Vivienda, están **en proceso de construcción en lote propio** un total de 2,984 viviendas, cantidad que dividida entre los casos inicialmente detectados arroja un **67%** de viviendas en proceso de construcción para igual numero de familias beneficiarias.

La construcción de viviendas en lote propio a cargo de las diferentes empresas adjudicadas por el Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI), inicio a partir del 28 de febrero y se estima que estén concluidas para ser entregadas en los meses de septiembre y octubre.

Sobresalen dos procesos: En Chiquimulilla, Santa Rosa la construcción de 45 viviendas a cargo de Médicos Sin Fronteras, por un monto de Q 675,000.00, proceso concluido el 4 de febrero y la construcción de 6 viviendas en Oratorio, Santa Rosa a cargo de la Parroquia del lugar, concluido el 30 de enero.

La diferencia entre este y los otros casos, es que existió apoyo por parte de las instituciones a cargo, se ubico el terreno rápidamente y facilitaron las demás condiciones, por lo que FOGUAVI únicamente debió aprobar el subsidio para la construcción.

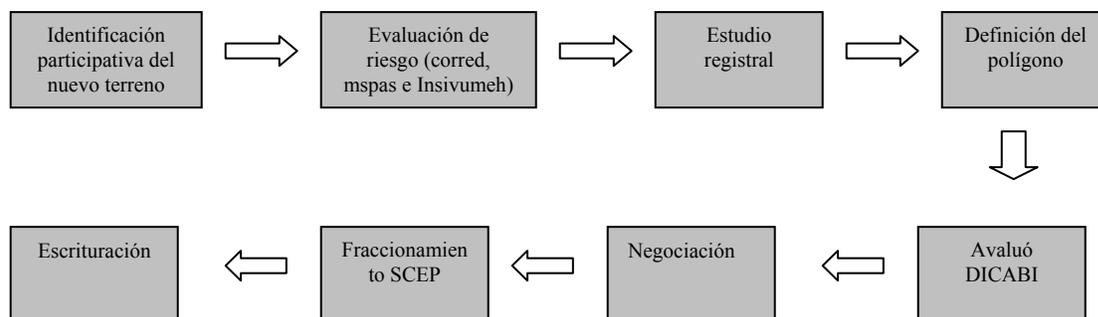
Proceso de construcción de vivienda en terrenos reubicados

Previo al análisis de este proceso es necesario mencionar una serie de situaciones en que se encuentra inmersa la problemática de vivienda en el país. Influyen aspectos de diverso tipo y causa, que van desde la conformación histórica de la sociedad y el Estado guatemalteco, las características topográficas de ciertas áreas densamente habitadas del país, hasta aspectos de la gestión gubernamental.

Existen municipios completos que están asentados en áreas de riesgo, (Senahú, Santa Maria Ixtahuacan, Tajumulco, Sibinal, etc.), y lo accidentado de la topografía circundante no permite fácilmente un traslado a un lugar cercano. Los más pobres, quienes en un fenómeno natural resultan ser los más afectados, no tienen acceso a la tierra para cultivo y vivienda;

los anteriores factores conjugados hacen que la población habite en lugares que presentan un alto grado de riesgo ante fenómenos naturales como terremotos, deslaves y desbordamiento de ríos. Con la llegada de la tormenta tropical *Stan* estos factores salieron a flote con las consecuencias conocidas, provocadas por la construcción de viviendas en laderas de cerros (altiplano) y las inundaciones de las márgenes de los ríos (costa sur).

Por su parte el proceso que culmina con la construcción de viviendas en terrenos reubicados, es el siguiente:



A partir de la identificación por parte de la comunidad de un terreno apropiado según sus perspectivas y necesidades, se procede a la evaluación del riesgo por parte de CONRED, INSIVUMEH y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Luego se procede a hacer un estudio acerca de la situación registral de la finca seleccionada². Debe existir un proceso de valuación por la Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles del Ministerio de Finanzas Públicas, pudiendo surgir diferencias entre el valor del mercado y lo reportado en la valuación de la DICABI, en este punto cabe destacar que la **Secretaría de Asuntos Agrarios** informó que no adquiere bienes inmuebles por montos mayores a los establecidos en el mercado. Si lo anterior procede se debe iniciar el proceso de negociación con los propietarios, para luego proceder a la fase de fraccionamiento de lotes y escrituración.

El monitoreo realizado por Acción Ciudadana comprueba que los mayores problemas se dan en el caso de los traslados o reubicaciones, esto a su vez tiene varios factores generadores:

- La poca disponibilidad de terrenos apropiados por la accidentada topografía; como en el caso de los municipios arriba mencionados.
- Los altos precios de la tierra que el Estado debe adquirir, situación agravada por la tormenta tropical. Áreas como los municipios que rodean el lago de Atitlán en Sololá donde la tierra tiene además de una demanda para actividades agrícolas, una demanda con fines relacionados al turismo.

² En esta parte pueden surgir problemas jurídicos relacionados con la tenencia de la tierra, tales como intestados, excesos de terrenos, diferencias entre los mojones establecidos en los documentos de propiedad y los límites reales, existencia de más de un propietario, etc.

- La falta de certeza jurídica sobre los terrenos disponibles para reubicar a las familias; los listados iniciales de damnificados que han sufrido una serie de modificaciones, apareciendo más damnificados;
- El equipo humano con que cuenta la Secretaria de Asuntos Agrarios para todo el proceso de adquisición de terrenos y fincas, es excesivamente insuficiente para la cantidad de trabajo que deben realizar en todo el país. Ya que se cuenta con 23 personas, entre personal técnico, administrativo y de campo.
- Existen indicios que otro de los elementos que ha generado retraso en el proceso de construcción de viviendas en terrenos reubicados, es la injerencia de actores políticos que buscan beneficiarse con los procesos de selección de beneficiarios y la contratación de empresas constructoras, este extremo sin embargo ha sido difícil de comprobar en el presente ejercicio de monitoreo.

Posterior a la adquisición de terrenos y de no estar estos urbanizados, la **Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia** procede a realizar el proceso. Luego corresponde realizar el diseño y construcción de las viviendas, previo proceso de adjudicación a las empresas constructoras y supervisoras por parte del FOGUAVI.

Para el proceso de adquisición de fincas el gobierno a través de la Secretaria de Asuntos Agrarios, destino 50 millones de quetzales, cantidad que a criterio de los funcionarios a cargo, no será suficiente. De acuerdo a la información obtenida al 15 de mayo de 2006, únicamente han sido seleccionadas 5 fincas, estando pendientes de aprobación para su adquisición.

CUADRO 7	
FINCAS SELECCIONADAS PARA REUBICACIÓN DE VIVIENDAS	
Municipios atendidos	No. De familias beneficiadas
Puerto San José, Escuintla	387 familias
Ayutla, San Marcos (Tecún Uman)	301 familias
Panajachel, Sololá	101 familias (se trasladan al municipio de San Andrés Semetabaj)
Santiago Atitlan, Área Norte	71 familias
Nahuala, Área Norte	39 familias
Total	899 familias

Fuente: Elaboración propia con datos aportados por la Secretaria de Asuntos Agrarios

Según los datos proporcionados por el Fondo Guatemalteco de la Vivienda del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, la cantidad de familias con necesidad de ser reubicadas asciende a 7911, por lo que a la fecha estaría identificada³ una solución de terreno para construcción de vivienda para el 11% de los afectados. El resto de soluciones

³ Esta pendiente la autorización de la compra por parte de la Junta Directiva del Fideicomiso creado para el efecto.

esta en proceso de identificación y aprobación por parte del comité técnico del fideicomiso creado para tal efecto.

III. CARRETERAS Y PUENTES, INFRAESTRUCTURA VIAL:

Uno de los sectores del proceso de reconstrucción que mayores avances reporta es el de carreteras y puentes, en contraste, por ejemplo, con el tema de vivienda. Es necesario reconocer que ambos procesos son distintos y tienen diferentes niveles de complejidad.

La atención de las carreteras primarias y sus puentes esta a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. El haber adjudicado los procesos de reconstrucción en un tiempo aceptable, después del paso de la tormenta tropical, ha permitido que a la fecha se tenga un grado de avance considerable, superior al 60%.

El monitoreo efectuado por Acción Ciudadana, pudo comprobar que a la fecha existen comunidades que permanecen incomunicadas. Varias son las razones que originan esta situación: a) falta de recursos financieros; b) no existe certeza a que institución pública corresponde la reparación de dichas obras; c) las carreteras a pesar de existir no se encuentran registradas dentro de la red vial nacional; d) no se han contratado a las empresas que se harán cargo de dicha rehabilitación o esta no han iniciado sus labores. Ejemplos existen varios, entre ellos: carreteras de terracería entre Sibinal, San Marcos y la frontera con México; carretera de terracería entre Tajumulco, San Marcos y la Costa Sur; carreteras de terracería entre comunidades de Tacana, San Marcos y la frontera con México.

En el presupuesto del año 2006, el Fondo de Inversión Social registra una asignación global de noventa millones de quetzales, de esa cantidad 65 millones corresponden a reorientación interna de asignaciones y 25 millones a un monto adicional otorgado en el presupuesto.

Sobre esta última cantidad al 13 de marzo de 2006, el FIS reporta que ha invertido un total de Q 20,934,242.57 en 22 proyectos distribuidos de la siguiente manera:

CUADRO 8			
INVERSIÓN EN OBRA FÍSICA DEL FIS			
ASIGNACIÓN ADICIONAL DE Q 25 MILLONES PRESUPUESTO 2006			
Proyectos	Tipo proyecto	Lugar	Montos
3	Puentes pequeños	San Marcos	Q 3,041,924.40
14	Caminos de acceso	San Marcos	Q 13,202,840.17
3	Caminos de acceso	Quetzaltenango	Q 1,934,066.60
1	Puentes pequeños	Escuintla	Q 2,140,067.83
1	Puentes pequeños	Jalapa	Q 615,343.57
22	Totales		Q 20,934,242.57

Fuente: Elaboración propia en base a datos del FIS de fecha 13 de marzo 2006.

Cabe destacar que el FIS creó dentro de GUATECOMPRAS una unidad compradora específica para los procesos de reconstrucción nacional. Sin embargo, ninguno de los 22 procesos arriba descritos fue publicado en el sistema. De hecho el FIS lanzó el proceso de preselección de oferentes interesados en participar en proyectos de reconstrucción nacional el día 15 de febrero 2006, bajo el Número de Operación en Guatecompras 204943, no sabiéndose a la fecha que empresas fueron seleccionadas, ya que el concurso aparece en estatus de evaluación.

El NOG 204943, constituye el único proceso relacionado con la reconstrucción publicado por el FIS en GUATECOMPRAS.

En contraste el Fondo Nacional para la Paz ha publicado durante el año 2006, 236 procesos de contratación pública relativos a proyectos de reconstrucción nacional. Sin embargo un alto número de ellos no contiene toda la información necesario, estando apareciendo muchos en estatus de evaluación (pendientes de ser adjudicados), cuando en la realidad la adjudicación ya se dio.

IV. REHABILITACIÓN DE AREAS DE CULTIVO Y SEGURIDAD ALIMENTARIA:

Junto al tema de vivienda este uno de los factores de la reconstrucción que a corto plazo pueden generar crisis, aquí como en ningún otro aspecto se refleja la problemática agraria en el país y el limitado acceso a la tierra por parte de grandes masas de campesinos que fueron afectados por la tormenta.

Algunas acciones tomadas por el gobierno o son insuficientes o no responden a la problemática real. Por un lado, la Secretaría de Asuntos Agrarios tiene como función en el proceso de reconstrucción, adquirir tierras únicamente para construcción de viviendas. Por otro lado los programas con que cuenta el **Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación**, no responden a la problemática existente. Por ejemplo, ante la distribución de fertilizantes y semillas mejoradas, los afectados se preguntan donde sembraran esas semillas y utilizaran ese abono. Por si lo anterior fuera poco, junto al problema agrario aparece otro de no mayor magnitud, la falta de recursos financieros, derivado de una baja recaudación tributaria, para resolver la escasez de tierras de cultivo por la vía de la compra estatal.

No existe una política de reactivación económica para los damnificados de la tormenta tropical Stan y otras medidas que promuevan la generación de empleo. Un claro reflejo, es el incremento de las migraciones de población hacia EEUU, particularmente de las áreas fronterizas de San Marcos.

Más allá del arrendamiento de tierras y la asistencia alimentaria, deben tomarse medidas inmediatas y alternativas, como el replanteamiento del Fondo de Tierras y la generación de fuentes de empleo rural a largo plazo; de lo contrario la problemática generada por la

perdida de cosechas y áreas de cultivo puede degenerar en situaciones similares a las vividas en áreas como Jocotan, Camotan y Olopa en Chiquimula.

En el presupuesto del año 2005, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, manejo un presupuesto de Q 7,000,000.00 que se destino a la compra de maíz y frijól negro, que se distribuyeron en coordinación con CONRED.

En el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el año 2006, este ministerio cuenta con una asignación de 175 millones de quetzales.

Para el 14 de marzo de 2006, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, reporta que en la actividad “Asistencia Alimentaria a la Población Campesina” y de conformidad con el Convenio de Cooperación Interinstitucional MAGA/CONRED; con fecha 19 de diciembre de 2005, distribuyeron en dicho año 5,900 raciones alimenticias a personas establecidas en distintos lugares de la república. Asimismo que: “el avance en la ejecución física en la actividad *Asistencia Alimentaria a la Población Campesina* irá incrementándose con el avance del ciclo escolar, la entrega de semillas con el comienzo de la época lluviosa, etc.”

En el caso de la actividad “Reactivación Agropecuaria”, mencionan que: “el traslado de los recursos financieros a CIPREDA, como ente administrador de los recursos financieros, se hizo hasta la primera semana de marzo en un 99.8% (sobre un total de Q 87,803 millones⁴), por lo que se considera que la ejecución física de las obras y metas correspondientes se iniciará hasta la segunda quincena del mes de marzo de 2006”.

Copiado literalmente lo anterior, queda de manifiesto el retraso que denota la misma información, al citar que el traslado de los recursos financieros... y la ejecución física de las obras y metas iniciara *hasta* la segunda quincena del mes de marzo de 2006.

V. SISTEMAS DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO:

Para atender estas necesidades, en la asignación presupuestaria para el año 2005, el Fondo Nacional Para la Paz contó con un presupuesto de 30 millones de quetzales y el Fondo de Inversión Social con 11 millones. La totalidad de estos fondos ya fueron asignados para proyectos específicos.

Muchas de los servicios públicos básicos dañados por la tormenta tropical fueron reestablecidos con fondos municipales, debiendo dejarse de lado proyectos anteriormente definidos. En el servicio de agua entubada, por ejemplo, no se podían esperar los materiales de construcción que tiempo después proporciono el gobierno central a través de los fondos sociales. Estos materiales, sin bien fueron recibidos por las municipalidades, en muchos

⁴ El origen de los fondos según el Ministerio de Finanzas Públicas es producto de reprogramación presupuestaria.

casos tendrán un destino distinto al de reconstruir infraestructura básica dañada, ya que dichas necesidades en alguna medida ya fueron cubiertas con fondos propios de las comunas. Este es el caso del municipio de San Cristóbal Cucho, San Marcos; Colomba, Quetzaltenango; y, San Andrés Semetabaj en Solola.

Otro de los problemas surgidos esta relacionado con las fuentes de aprovisionamiento de agua, particularmente los nacedores. Los cuales como producto del fenómeno natural cambiaron de ubicación o desaparecieron. Este problema se ve reforzado por la falta de una normativa específica que regule el uso y propiedad de este recurso.

VII. LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA:

Para los procesos de contratación pública realizados en el marco de la emergencia durante el año 2005, no existió una normativa mínima que los regulara, quedando a criterio de las autoridades administrativas superiores de las entidades contratantes, la definición del procedimiento a seguir, esto puede verificarse a partir de lo que establece el Acuerdo Gubernativo No. 533-2005 y los incisos 1.2 y 1.3 del artículo 44 de la Ley de Contrataciones del Estado.

La excepción que se observa es en el caso del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda que definió un proceso claro y abierto a los proveedores interesados, los medios de comunicación y la observación ciudadana.

Para la ejecución del gasto público contemplado en el Presupuesto 2006, existen tres normativas a cumplir por las instituciones. Inicialmente el Decreto Número 92-2005 del Congreso de la Republica, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado Para el Ejercicio Fiscal 2006, establece en el artículo 53 que las entidades a cargo del proceso de reconstrucción nacional pueden adquirir y contratar obras, bienes y servicios sin sujetarse a la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento, por un plazo de sesenta (60) días contados a partir de la vigencia de dicho Decreto, es decir el 1 de enero 2006.

El Decreto en mención, establece que los procesos especiales de compras de contrataciones derivados de la situación de emergencia, se realizaran en actos abiertos, transparentes y sujetos a una absoluta rendición de cuentas. Debiendo el Organismo Ejecutivo crear un procedimiento específico mediante un Acuerdo Gubernativo. Asimismo se establece el uso del sistema GUATECOMPRAS.

En primer, el Acuerdo Gubernativo que reglamenta las compras por excepción que establece la Ley de Presupuesto 2006, fue publicado en el Diario Oficial hasta el 23 de enero 2006, cobrando vigencia a partir del siguiente día. Es decir se perdieron más de 20 días para iniciar los procesos de contratación para atender la emergencia.

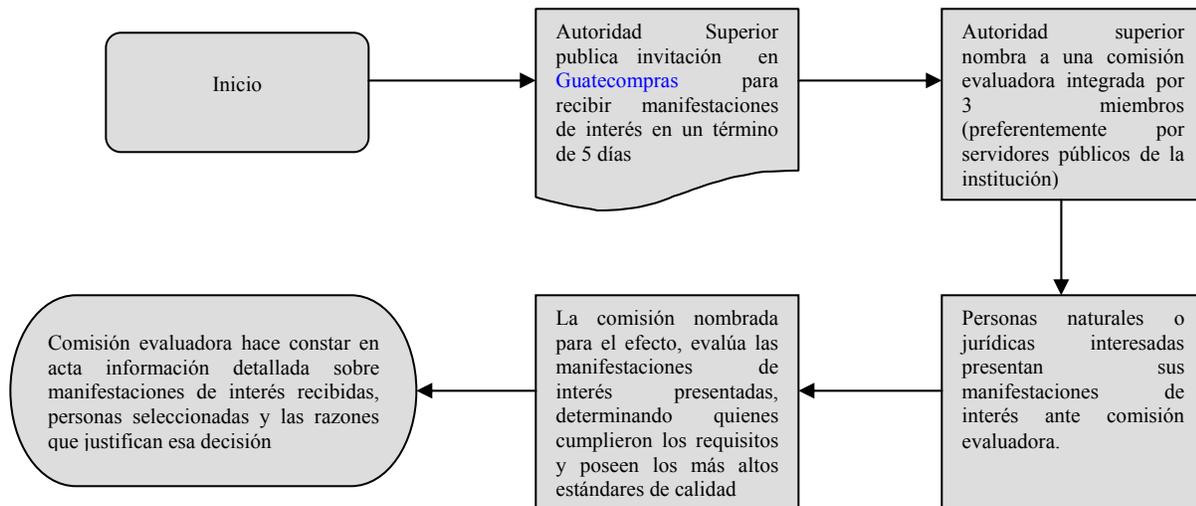
Por otro lado, a pesar de que la Ley del Presupuesto 2006, y el Acuerdo Gubernativo 17-2006, Manual de Procedimientos de Compras y Contrataciones Para la Ejecución de Programas y Proyectos que Integran el Programa de Reconstrucción Originado por la

Tormenta Tropical *Stan*; ordenan el uso de GUATECOMPRAS, este sistema no ha sido utilizado por las unidades ejecutoras, se ha utilizado parcialmente y/o su utilización ha sido ineficiente (ver apartado III relativo a carreteras y puentes).

El Acuerdo Gubernativo No. 17-2006 define dos fases para realizar los procesos de contratación pública, un primer momento es la preselección de proveedores interesados en ofertas productos, bienes, obras y servicios en el marco del proceso de reconstrucción nacional. El segundo momento consiste en el desarrollo de los procesos de contratación en si mismos, desde la publicación de los anuncios a ofertar, hasta la adjudicación de los proyectos y firma de contratos. A continuación se describen ambos momentos:

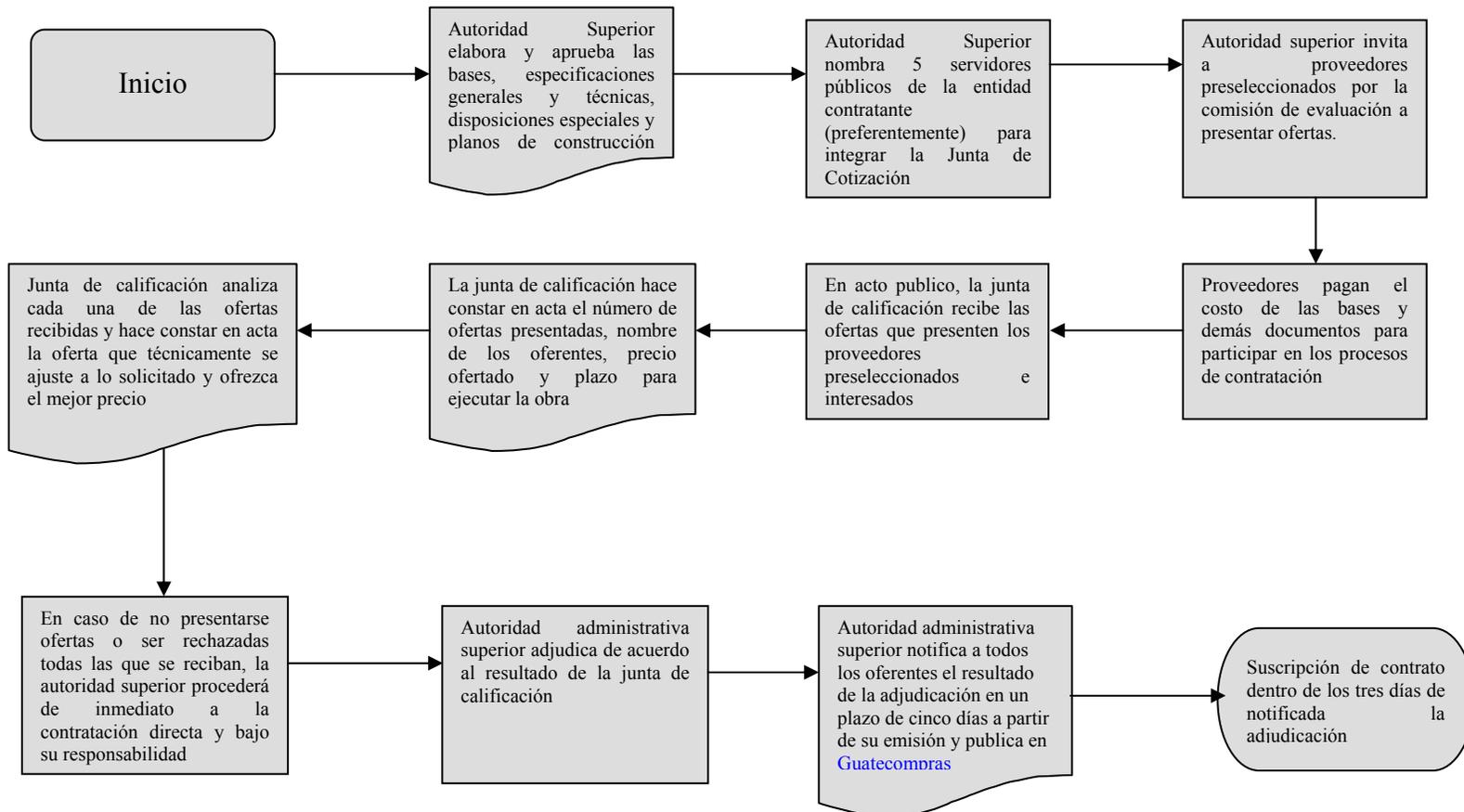
PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA
(Acuerdo Gubernativo 17-2006)

A) PRESELECCIÓN DE OFERENTES



Un elemento más allá del accionar del Estado y que tuvo un peso importante en los procesos de selección y adjudicación de las obras de reconstrucción nacional, esta dado por la poca cantidad de empresas que se dedican a ciertas especialidades de la construcción, tal como el dragado de ríos y la supervisión de dichas obras. Considerando la demanda de estos servicios que genero la tormenta tropical, algunas empresas se vieron rebasadas en su capacidad económica y de maquinaria para atender la misma, por lo que en ciertos rubros de contratación de obra pública se observa cierta concentración en determinadas empresas o grupo de empresas que se asociaron para ofertar.

B) PROCESO DE PRESENTACIÓN, CALIFICACIÓN Y ADJUDICACIÓN DE OFERTAS



VIII. PRESUPUESTO DE LA RECONSTRUCCIÓN, ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y EJECUCIÓN DE GASTOS

En algunas municipalidades involucradas en el proceso de reconstrucción nacional, no se hizo una diferenciación entre el presupuesto y las necesidades “normales” y los ingresos y gastos generados a partir de la tormenta tropical. Es decir no se lleva un registro contable diferenciado que facilite la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

Es necesario destacar como aspectos positivos e importantes la separación o diferenciación del gasto público destinado al proceso de reconstrucción nacional del resto del gasto publico que se ejecuta a nivel del gobierno central. Tal es el caso del Listado Geográfico de Obras y del Sistema de Contabilidad Integrado –SICOIN-.

A continuación se presenta dos cuadros conteniendo el resumen de recursos asignados a las instituciones a cargo del proceso de reconstrucción nacional.

Recursos destinados para el proceso de reconstrucción nacional por los efectos de la tormenta tropical "STAN"				
Año 2005				
Según institución responsable y actividad				
Institución responsable y actividad	Acuerdo Gub. No. 533-2005	Acuerdo Gub. No. 554-2005	Acuerdo Gub. No. 618-2005	TOTALES
TOTAL	Q 489,157,747.00		Q 280,000,000.00	Q 769,157,747.00
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Q 330,000,000.00		Q 170,000,000.00	Q 500,000,000.00
Reconstrucción y reposición de puentes	190,000,000.00		62,000,000.00	252,000,000.00
Rehabilitación y reconstrucción de carreteras primarias	28,000,000.00		41,000,000.00	69,000,000.00
Rehabilitación y reconstrucción de carreteras secundarias	55,000,000.00		40,000,000.00	95,000,000.00
Rehabilitación y reconstrucción de carreteras de terracería	57,000,000.00		27,000,000.00	84,000,000.00
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Q 7,000,000.00			Q 7,000,000.00
Compra de maíz	5,000,000.00			5,000,000.00
Compra de frijol negro	2,000,000.00			2,000,000.00
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Q 37,356,777.00			37,356,777.00
Promoción, educación y comunicación	4,000,000.00			4,000,000.00

Viáticos, brigadas, equipo de monitoreo y áreas de salud	3,216,000.00			3,216,000.00
Alquiler de vehículos	420,000.00			420,000.00
Infraestructura (remozamiento mínimo)	6,000,000.00			6,000,000.00
Combustibles y lubricantes	150,000.00			150,000.00
Insecticidas y fumigantes (dengue y malaria)	3,769,190.00			3,769,190.00
Medicamentos (brigadas, servicios de salud y albergues)	7,397,629.00			7,397,629.00
Compra de bacilos esféricos (control de vectores)	1,042,500.00			1,042,500.00
Compra de cloro para saneamiento de agua	10,837.00			10,837.00
Medios de transporte de cultivos	336,000.00			336,000.00
Equipo médico (brigadas y nebulizadores)	383,000.00			383,000.00
Vehículos áreas afectadas	3,600,000.00			3,600,000.00
Equipo para comunicación (radios)	250,000.00			250,000.00
Equipo para fumigación (control de vectores)	1,716,200.00			1,716,200.00
Equipo para mantenimiento de biológico (cajas refrigeradas)	1,615,421.00			1,615,421.00
Estipendio personal voluntario	3,450,000.00			3,450,000.00
Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	Q 4,800,970.00			Q 4,800,970.00
Atención de 135 comunidades con 30 familias a través del programa "Creciendo Bien"	4,800,970.00			4,800,970.00
Fondo Nacional Para la Paz -FONAPAZ-	Q 30,000,000.00	Q 30,000,000.00	Q 60,000,000.00	Q 90,000,000.00
Agua y saneamiento: Construcción y reparación de sistemas de agua y drenajes	6,000,000.00	7,000,000.00	23,000,000.00	30,000,000.00
Reparación y construcción de viviendas mínimas	2,000,000.00	3,000,000.00	10,000,000.00	13,000,000.00
Reparación y construcción de caminos vecinales	6,000,000.00	6,000,000.00	5,000,000.00	11,000,000.00
Reparación y construcción de puentes vehiculares y peatonales	5,000,000.00	6,000,000.00	15,000,000.00	21,000,000.00
Reparación y construcción de centros escolares	5,000,000.00	6,000,000.00	5,000,000.00	11,000,000.00
Reparación y construcción de infraestructura básica comunitaria	3,000,000.00	1,000,000.00	-	1,000,000.00
Rehabilitación de proyectos productivos	3,000,000.00	1,000,000.00	2,000,000.00	3,000,000.00
Fondo de Inversión Social -FIS-	Q 80,000,000.00	Q 80,000,000.00	Q 50,000,000.00	Q 130,000,000.00
Infraestructura y equipamiento educativo	7,000,000.00	17,000,000.00	5,000,000.00	22,000,000.00
Infraestructura y equipamiento en salud	4,000,000.00	1,740,000.00	-	1,740,000.00
Agua potable y saneamiento	30,000,000.00	11,000,000.00	-	11,000,000.00
Caminos de terracería	22,000,000.00	25,000,000.00	22500000	47,500,000.00
Puentes y bóvedas	17,000,000.00	25,260,000.00	22500000	47,760,000.00

RESUMEN DE FONDOS PUBLICOS DESTINADOS AL PROCESO DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL

Institución responsable y actividad	Acuerdos Gubernativos 533 y 554-05	Acuerdo Gubernativo 618-2005	Presupuesto 2006	TOTAL
TOTAL	Q 489,157,747.00	Q 280,000,000.00	Q1,500,000,000.00	Q2,269,157,747.00
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Q 330,000,000.00	Q 170,000,000.00	Q 875,000,000.00	Q 1,375,000,000.00
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	Q 7,000,000.00	Q -	Q 175,000,000.00	Q 182,000,000.00
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	37,356,777.00	-	Q -	Q 37,356,777.00
Secretaria de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	Q 4,800,970.00	Q -	Q -	Q 4,800,970.00
Fondo Nacional Para la Paz -FONAPAZ-	Q 30,000,000.00	Q 60,000,000.00	Q 115,000,000.00	Q 205,000,000.00
Fondo de Inversión Social -FIS-	Q 80,000,000.00	Q 50,000,000.00	Q 90,000,000.00	Q 220,000,000.00
Coordinadora Nacional Para la Reducción de Desastres	Q -	Q -	Q 20,000,000.00	Q 20,000,000.00
Consejos Departamentales de Desarrollo	Q -	Q -	Q 225,000,000.00	Q 225,000,000.00

El Fondo de Inversión Social para el año 2005 se le asignaron recursos en los rubros de caminos de terracería y puentes y bóvedas por la cantidad de Q. 95,260,000.00. Al Fondo Nacional para la Paz, se le asignaron para los rubros de reparación y construcción de caminos vecinales, reparación y construcción de puentes vehiculares y peatonales la cantidad de Q. 31,000,000.00.

Para el año 2005, al Fondo de Inversión Social, bajo los rubros de infraestructura y equipamiento educativo e infraestructura y equipamiento en salud, se le asigno un monto de Q 23,740,000.00. El Fondo Nacional Para la Paz, bajo el rubro de reparación y construcción de centros escolares, manejo un presupuesto de Q 11,000.000.00

El Fondo Nacional Para la Paz reporta que durante el año 2005, ejecuto el presupuesto asignado para la atención de la tormenta tropical Stan de la siguiente manera:

- 307 procesos de contratación que incluyen, dotación de materiales de construcción (lamina, tubería pvc, cemento, etc.), reconstrucción de sistemas de agua, rehabilitación de centros escolares, reconstrucción de puentes, equipamientos de centros escolares y de salud, construcción de muros de contención, etc. **Q 79,553,067.54**.
- Proyectos en ejecución por convenio de fortalecimiento del poder local (municipalidades) **Q 7,666,074.15**

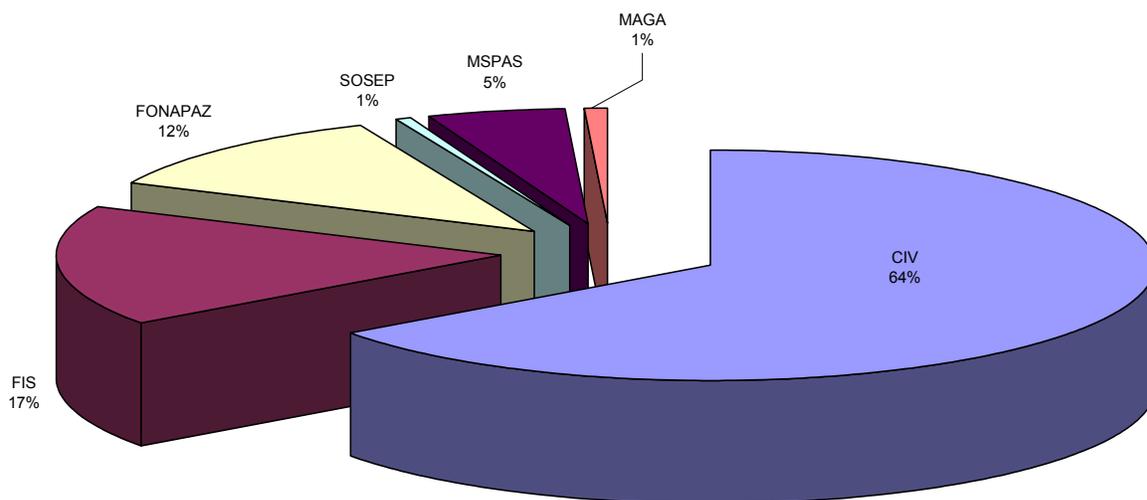
Los dos rubros anteriores suman un total de **Q 87,219,141.69**

Analizadas las ejecuciones presupuestarias, siempre del año 2005, del Fondo de Inversión Social y del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; se puede observar una ejecución superior al 95%.

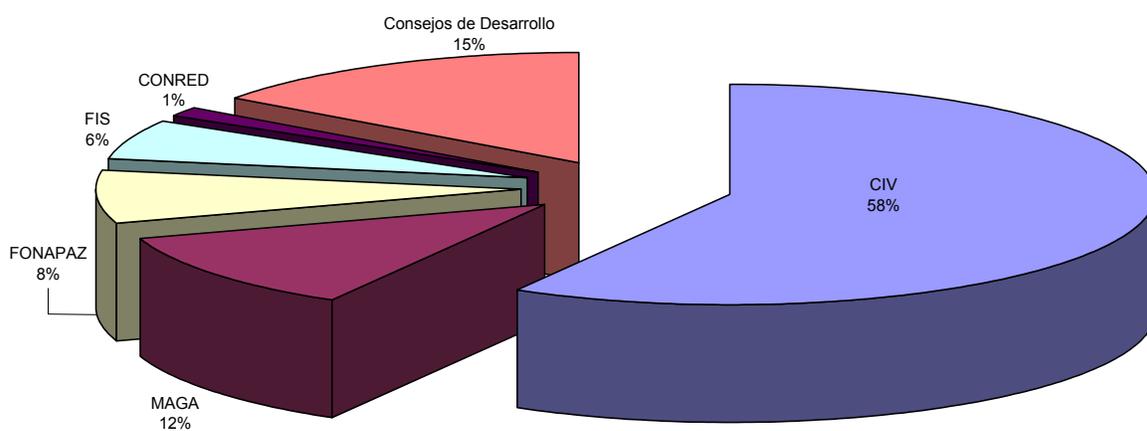
En el caso del presupuesto para el año 2006, muchas instituciones presentan avances en su ejecución, pero a nivel de gasto comprometido, es decir no han iniciado una ejecución real del presupuesto que se refleje en las obras, programas y proyectos de la reconstrucción nacional contempladas para el año 2006.

Las graficas siguientes, ilustran los porcentajes del presupuesto 2005 y 2006, manejado por las instituciones a cargo del proceso de reconstrucción nacional. En ellas se puede observar que el 60% de los recursos totales están a cargo del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, siguiéndole el Sistema de Consejos de Desarrollo y el Fondo de Inversión Social con un 10% cada uno y el Fondo Nacional Para la Paz y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Deportes con un 9 y 8 por ciento respectivamente.

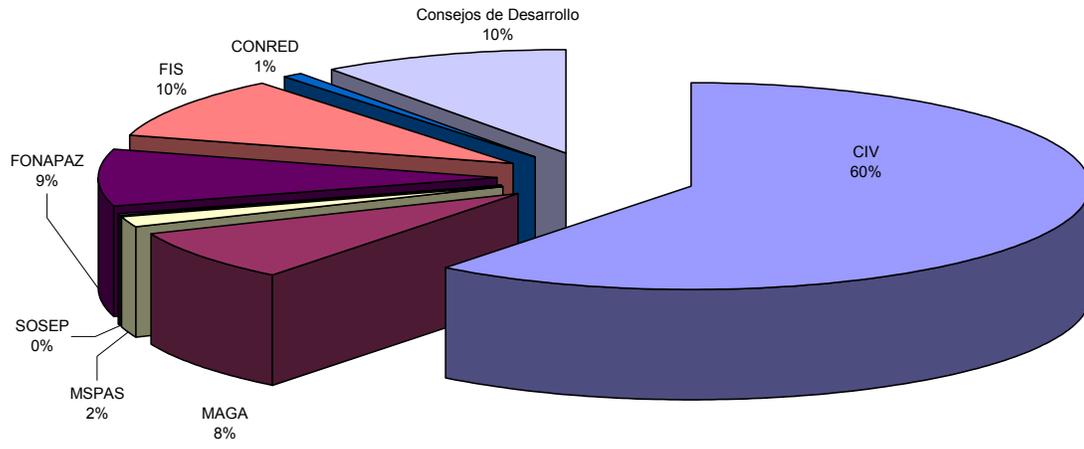
**Distribución de fondos para la reconstrucción
Año 2005**



**Asignación de fondos para la reconstrucción
Año 2006**



**Asignación de fondos para la reconstrucción
Años 2005 y 2006**



4. Resumen y Conclusiones Finales:

- La administración gubernamental actual carece de una Política de Estado eficiente y eficaz para la atención de emergencias y prevención de desastres “naturales”.
- El Presupuesto Nacional no dota de los recursos financieros necesarios para responder ante una situación de emergencia y de desastres.
- Se evidenció una marcada descoordinación interinstitucional en la etapa de emergencia, definitivamente las autoridades responsables para el efecto fueron rebasadas en su capacidad para dar respuesta a los afectados por la tormenta tropical Stan. Las comisiones departamentales y municipales de emergencia en muchos casos fueron inoperantes en los momentos iniciales y la práctica evidenció que las mencionadas funciones fueron sustituidas por otros actores sociales solidarios de las propias comunidades y por las autoridades locales.
- Se observó la falta de capacidad técnica y de equipo humano especializado para la generación de estadísticas que permitan diagnosticar el impacto de daños y pérdidas.
- Para la etapa de reconstrucción, se visualizó inicialmente un lento proceso de planificación y organización estratégica y operativa, que paulatinamente ha ido tomando el ritmo necesario, pero sin embargo aún rebasa la dinámica de celeridad que se requiere. La reestructura de la Coordinación Nacional de la Reconstrucción, el establecimiento de los servicios de apoyo, la integración del Gabinete de Reconstrucción, la contratación de los Gerentes Departamentales de Reconstrucción y el fortalecimiento de las Comisiones Departamentales de Reconstrucción, son avances sumamente significativos para el impulso eficiente y eficaz de implementación de las acciones prioritarias del proceso nacional, departamental y municipal de reconstrucción.
- Sobre los 225 millones aprobados por el Congreso de la República para los municipios en el Presupuesto Nacional 2,006, en el cual se consigna la cantidad de 1.5 millones por municipio afectado, se evidencia una marcada tendencia equivocada influenciada por criterios políticos y no técnicos que atendieran a los niveles de pobreza, la población afectada, la infraestructura dañada y los recursos propios de cada municipio. La excepción a la regla lo constituyó el caso de Sololá, pues el CODEDE en asamblea aprobó un mecanismo diferente.
- De la estadística de familias que perdieron su vivienda y requieren traslado y construcción total de vivienda, que asciende 7,911 (sin incluir el sub registro existente), siete meses después continúan en albergues temporales y no se ha procedido a la compra de ningún terreno o finca para reasentar a estas comunidades. La situación crítica de hacinamiento, de insalubridad, aunado al inicio de la época de lluvia ha aumentado el riesgo a la propensión a las enfermedades gastrointestinales y

pulmonares. Según el FOGUAVI y la SAA a la fecha estaría identificada⁵ una solución de terreno para construcción de vivienda para el 11% de los afectados. El resto de soluciones esta en proceso de identificación y aprobación por parte del comité técnico del fideicomiso creado para tal efecto.

- En el caso de familias que requerían construcción de vivienda en lote propio (la estadística oficial identificó a 4,446), el FOGUAVI ha informado que el proceso de construcción a iniciado para beneficio de 2,984 familias, cantidad que evidencia el 67% de avance, aunque el proceso en la mayoría de casos ha sido sumamente lento.
- Los factores que han dificultado el avance sustantivo en el tema de vivienda responden a situaciones como la poca disponibilidad de terrenos apropiados por la accidentada topografía de muchos municipios, los altos precios de las terrenos y fincas, la falta de certeza jurídica sobre los terrenos disponibles para reubicar a las familias, los listados iniciales de damnificados que han sufrido una serie de modificaciones, apareciendo más damnificados, el escaso equipo humano con que cuenta la Secretaria de Asuntos Agrarios para todo el proceso de adquisición de terrenos y fincas.
- En infraestructura vial (puentes y carreteras) a cargo del MICIVI, ha presentado un significativo avance en las carreteras primarias (de un 60%), sin embargo algunas carreteras secundarias de comunidades distantes, según reportes municipales, aún permanecen incomunicadas.
- No utilización del sistema GUATECOMPRAS por el FIS, a pesar de habilitar una unidad compradora específica para los procesos de reconstrucción nacional. Se han monitoreado 22 procesos no publicados. El único proceso relacionado con la reconstrucción publicado por el FIS en GUATECOMPRAS es el NOG 204943.
- Por el contrario el Fondo Nacional para la Paz ha publicado durante el año 2006, 236 procesos de contratación pública relativos a proyectos de reconstrucción nacional. Sin embargo un alto numero de ellos no contiene toda la información necesario, estando apareciendo muchos en estatus de evaluación (pendientes de ser adjudicados), cuando en la realidad la adjudicación ya se dio.
- Se evidencia la no existencia de una política de reactivación económica para los damnificados de la tormenta tropical Stan y otras medidas que promuevan la generación de empleo. Tales situaciones pueden degenerar en situaciones críticas de hambruna, desempleo y de regresiones en los niveles de desarrollo humano.
- Para los procesos de contratación pública realizados en el marco de la emergencia durante el año 2005, no existió una normativa mínima que los regulara, quedando a criterio de las autoridades administrativas superiores de las entidades contratantes, la definición del procedimiento a seguir. Hay que destacar el papel del MICIVI en la definición de criterios propios para los procesos de contrataciones.

⁵ Esta pendiente la autorización de la compra por parte de la Junta Directiva del Fideicomiso creado para el efecto.

- En cuanto a las ejecuciones presupuestarias, en el año 2005, se observa un alto nivel de ejecución de los proyectos de reconstrucción en el del Fondo de Inversión Social y del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, ejecución superior al 95%.
- Para el presupuesto 2006, la ejecución presupuestaria refleja en muchas instituciones avances significativos, pero a nivel de gasto comprometido, es decir no han iniciado una ejecución real del presupuesto que se refleje en las obras, programas y proyectos de la reconstrucción nacional contempladas para el año 2006.

5. Recomendaciones:

- Que se incluya en el proceso de discusión y construcción de propuestas para el “Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social para la Reducción de la Pobreza”, la temática relacionada al Programa Nacional de Reconstrucción y el de la Política de Estado para la atención de emergencias y prevención de desastres “naturales”.
- Que se fortalezca la Red de Participación y Fortalecimiento del Tejido Social, con la inclusión de actores sociales involucrados con el proceso de reconstrucción nacional y que se constituya en un espacio de interacción propositiva para la búsqueda de soluciones y consensos en torno a los proyectos y acciones de la reconstrucción.
- Que se incluya en el proyecto de Presupuesto Nacional 2007 las partidas necesarias que den seguimiento al proceso de reconstrucción, que sin duda alguna rebasará lo proyectado en el 2006.
- Fortalecer el planteamiento de la creación del “Plan Nacional de Reconstrucción en Gestión de Riesgos para el Desarrollo 2006”, que tiene como uno de sus objetivos el fortalecimiento de la descentralización de CONRED, con la creación de 22 sedes departamentales que faciliten la gestión de riesgo, privilegiando una visión de prevención de desastres y no solo de respuesta a la emergencia.
- Estructurar un adecuado proceso de capacitación técnica del equipo humano responsable en la generación de estadísticas que permitan diagnosticar el impacto de daños y pérdidas de futuras catástrofes naturales.
- Fortalecer técnicamente por medio de capacitaciones periódicas a la Coordinación Nacional de la Reconstrucción, los servicios de apoyo, el Gabinete de Reconstrucción, los Gerentes Departamentales de Reconstrucción y las Comisiones Departamentales de Reconstrucción.
- Fortalecer técnicamente al sistema de consejos de desarrollo a nivel comunitario, municipal y departamental para dar seguimiento a la ejecución de los proyectos de la reconstrucción.
- Depurar y apoyar la auditoría de los listados de beneficiarios de viviendas.
- Incremento del equipo humano de las instituciones públicas destinadas al proceso de búsqueda, estudio y compra de terrenos para los afectados con la pérdida de la vivienda.
- Fortalecer las unidades monitoreo y evaluación gubernamental en la verificación del avances en la implementación de los proyectos de la reconstrucción.

- Definir y generar propuestas de modificación legal en cuanto a la normativa que establece las directrices generales para llevar a cabo los procesos de contratación de bienes, suministros, obras y servicios que demanda el Estado para dar respuesta a las necesidades derivadas de situaciones de emergencia.
- Continuar fortaleciendo las herramientas de gobierno electrónico, particularmente las que dan seguimiento a la obra y políticas públicas y a las metas presupuestarias, tal es el caso del SIGOB.
- Profundizar y retomar la discusión dentro del gabinete de Reconstrucción de la necesidad de una política de reactivación económica para los damnificados de la tormenta tropical Stan y otras medidas que promuevan la generación de empleo.
- Se recomienda reforzar las áreas administrativas y financieras vinculadas a los procesos de contratación pública, así como capacitar y evaluar el recurso humano que en ellas labora, ya que este es uno de los principales motivos que dan origen a esta situación.
- Generar las condiciones necesarias para el libre ejercicio de la auditoría social y la libertad de información.
- Fortalecer el mecanismo de sugerencias y dudas de la Vicepresidencia para tener un canal efectivo de inter locución entre sociedad civil y gobierno.
- Definir las directrices necesarias para que todos los funcionarios públicos involucrados dentro del Gabinete de Reconstrucción se capaciten y programen ejercicios de rendición de cuentas.