PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN
Y GOBERNABILIDAD LOCAL

INFORME FINAL
PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA VENTANILLA ÚNICA DE PROYECTOS DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

Consultoría realizada por:
Msc. Vivian Lemus de Videz
En apoyo a la Subsecretaría para la Descentralización de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia

Guatemala, abril 29 de 2008

Documento GEN-35-08

"La realización de este informe es posible gracias al apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América, a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), conforme a los términos del Acuerdo No. GS-10F-0048L/520-M-00-05-0037-00. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la autora; el mismo no necesariamente refleja las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos"

USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN
Y GOBERNABILIDAD LOCAL

INFORME FINAL
PROPUESTA DE CREACIÓN DE UNA VENTANILLA ÚNICA DE PROYECTOS DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

Submitted to:
Alfredo Calderón, Cognizant Technical Officer
USAID/Guatemala Democracy and Governance Office

Submitted by:
DevTech Systems, Inc.
Contract No. GS-10F-0048L, Order No. 520-M-00-05-0037-00
Central America and Mexico Strategic Objective 1: Ruling Justly: More responsive, Transparent governance

Abril 29, 2008

INDICE

I. Antecedentes 2
II. Justificación 3
III. Propuesta para la Ventanilla Única de Proyectos 4
1. Objetivo general y objetivos específicos 5
2. Actores que participan en el proceso 6
3. Requisitos para la solicitud de proyectos: 8
4. Criterios para el re direccionamiento de las solicitudes de inversión 9
5. Descripción del proceso 9
6. Entidad Administradora de la Ventanilla Única de Proyectos 14
IV. Recomendaciones de la Subsecretaría para la Descentralización para su implementación 15
V. Anexo: Flujograma del proceso 16

I. Antecedentes

A dos semanas de la toma de posesión el Sr. Presidente de la República de Guatemala Alvaro Colom, solicita a su equipo de gobierno el análisis y estudio para la implementación de la Ventanilla Única de Proyectos, con el objeto de: a)Brindar un mejor servicio a las municipalidades y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que solicitan proyectos de inversión al Gobierno Central; b) Evitar duplicidad en la ejecución de proyectos y c) Mejorar el impacto de las inversiones en el territorio, incorporando criterios de cohesión social en las inversiones públicas.

La Subsecretaría para la Descentralización de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia en coordinación y con el apoyo del Programa de Descentralización y Gobernabilidad Local de USAID (PDGL), desarrolló la presenta propuesta para la creación de la Ventanilla Única de Proyectos.

La Ventanilla Única de Proyectos tendrá como propósito ordenar el proceso de presentación de solicitudes de inversión re direccionándolas con criterios de priorización a las unidades ejecutoras sectoriales responsables, así como de mantener informados oportunamente del proceso a las municipalidades, Consejos de Desarrollo Departamentales y Mancomunidades, solicitantes de los proyectos de inversión.

A continuación se presenta la propuesta para la creación de la Ventanilla Única de Proyectos que será sometida a la aprobación de las diferentes instancias de gobierno para aprobación e implementación.

II. Justificación

En Guatemala se ha realizado una inversión pública de más de Q80,000.00 millones de quetzales en los últimos 10 años, lo cual no ha tenido el impacto esperado en la reducción de la pobreza y en el aumento de los indicadores de desarrollo humano y social.

Una de las razones por la que el proceso no ha tenido el impacto esperado, se debe a que no responde a un enfoque sistémico de articulación entre políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo sectorial y territorial vinculado al Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado que garantice su ejecución eficiente y eficaz de la inversión.

A ello se suman otras posibles causas que han provocado que el gasto social sea inequitativo e ineficiente, estando entre ellas las siguientes:

- Existe un divorcio entre presupuestación e inversión, debido a que los procesos de formulación de política no están articulados con los procesos de planificación e inversión, y el presupuesto no se elabora en función a políticas sectoriales de desarrollo integradas entre sí.
- Existe escasa articulación entre las políticas sociales, económicas y productivas.
- No existe una adecuada coordinación entre la inversión pública, las políticas sociales de desarrollo.
- No existe un sistema de planificación sectorial que ordene el proceso de inversión e incorpore visiones de corto, mediano y largo plazo, en función al desarrollo social.
- Si bien el 12% del gasto es descentralizado (ejecutado por las municipalidades y los consejos de desarrollo), éste no está atado a metas de reducción de pobreza.
- No existe una priorización de los programas y acciones sociales en función de su impacto en la reducción de la pobreza y del incremento de la productividad.
- No existe un sistema de monitoreo y evaluación de los programas sociales que permita la retroalimentación en cuanto a los resultados alcanzados.
- Existen duplicaciones, superposiciones y débil focalización, en su mayoría el gasto no está llegando a los pobres extremos.

Con el propósito de contribuir en el ordenamiento del proceso de inversión pública en Guatemala, el Seños Presidente de la República Álvaro Colom, propone la creación de la Ventanilla Única de Proyectos que ordene y re direccione las solicitudes de inversión a las unidades ejecutoras sectoriales del Organismo Ejecutivo, con criterios de priorización hacia los programas sociales en las que el proyecto solicitado genere un mayor impacto en los índices de desarrollo social y esté articulado a las políticas de desarrollo sectoriales.

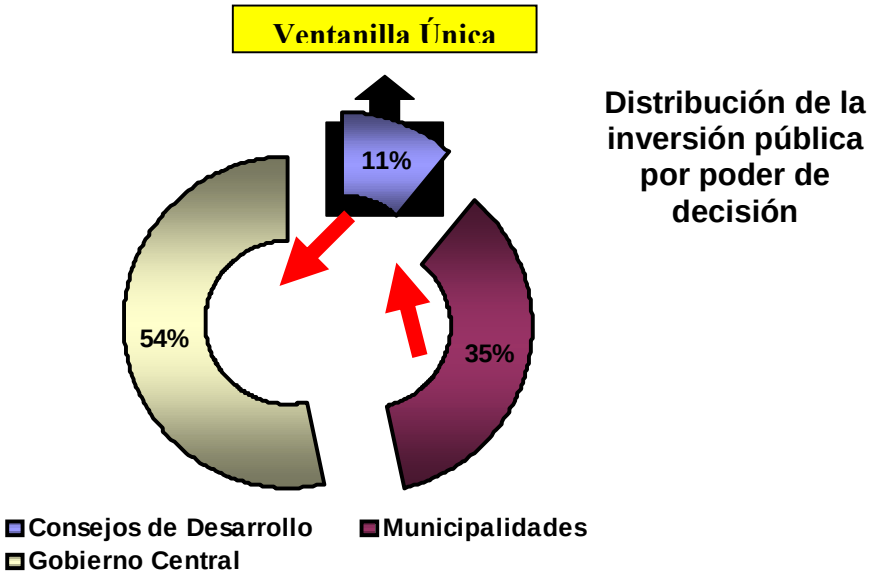
La Ventanilla Única de Proyectos permitirá medir la demanda real a nivel nacional a través las solicitudes de inversión, así como la capacidad de respuesta del Estado a dichas iniciativas.

III. Propuesta para la Ventanilla Única de Proyectos

La Ventanilla Única de Proyectos es un mecanismo de articulación transversal a todos los programas y procesos de inversión de las unidades ejecutoras sectoriales del Organismo Ejecutivo, el proceso se insertará en la etapa de atención y orientación al público, el que podrá ser de forma sistematizada a través de una página web, en la que puedan acceder desde su territorio las municipalidades, las mancomunidades y los Consejos de Desarrollo Departamentales a través de un clave de acceso para monitorear el estatus de sus solicitudes.

La Ventanilla Única de Proyectos sólo aplicará para las solicitudes de inversión que serán realizadas por las instituciones de gobierno sectoriales que ejecutan proyectos con fondos del presupuesto de ingresos y egresos del Estado, como se muestra en el esquema No. 1.

Esquema No. 1
Campo de Acción de la Ventanilla Única de Proyectos



La propuesta se estructura de la forma siguiente:

1. Objetivos general y específicos
2. Actores que participan en el proceso
3. Requisitos para la solicitud de proyectos
4. Criterios para el re direccionamiento de las solicitudes de inversión
5. Descripción del proceso
6. Entidad Administradora

1. Objetivo general y objetivos específicos

Objetivo General

Crear un mecanismo eficiente y ordenado de las solicitudes de inversión pública provenientes de las municipalidades y mancomunidades al Gobierno Central, a través del Consejos de Desarrollo Departamental, para brindar información oportuna y desconcentrada sobre el estatus de cada gestión.

Objetivos Específicos

- Crear una única vía de ingreso para las solicitudes de inversión pública.
- Re direccionar las solicitudes a las instituciones responsables de su ejecución con criterios de priorización en el marco de la Cohesión Social a través de los Consejos Departamentales de Desarrollo.
- Dar respuesta oportuna sobre el estatus de la gestión.

2. *Actores que participan en el proceso*

Los actores que participan en el proceso se muestran en el mapa de actores que se muestra a continuación:

Beneficiarios/ Solicitantes	**Entidades Administradoras**	**Instituciones de Gobierno sectoriales que ejecutan proyectos**
• Municipalidades • Mancomunidades	Ventanilla Única • Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE) • Subsecretaría de Descentralización –SCEP- • SEGEPLAN • Ministerio de Finanzas Públicas	• Fondos Sociales • Ministerios ejecutores • Secretarías

Acciones de los beneficiarios en el proceso:

- Elaborar las solicitudes de proyectos.
- Recopilar y presentar requisitos e información necesaria adicional a la solicitud de inversión.
- Revisar estatus de la gestión del proyecto.

Funciones de las entidades administradoras en el proceso:

Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDEs)

- Administrar la Ventanilla Única de Proyectos.
- Emitir opinión técnica para el re direccionamiento de la inversión en función a las políticas de gobierno y programas de desarrollo; y la propuesta de priorización de la inversión.
- Re direccionar las solicitudes de inversión a las Unidades Ejecutoras del Gobierno Central.

SCEP a través de la Subsecretaría para la Descentralización

- Diseñar, implementar y dar soporte técnico al sistema informático de la Ventanilla Única de Proyectos.
- Elaborar la página web de la Ventanilla Única de Proyectos para prestar el servicio, interconectada al Sistema de Inversión Pública de la SEGEPLAN y al SIAF-SAG del Ministerio de Finanzas Públicas.

SEGEPLAN a través del Sistema Nacional de Inversión Pública y la Dirección de Políticas Sectoriales

- Ingresar al sistema las políticas públicas y de gobierno, los programas de desarrollo e indicadores sociales, para monitorear su cumplimiento.
- Evaluar técnicamente la formulación de los proyectos de inversión presentada por las unidades ejecutoras sectoriales.
- Administrar el Sistema Nacional de Inversión Pública.
- Dar seguimiento y monitoreo técnico y financiero a los proyectos de inversión pública.
- Elaborar el Programa de Inversión Pública que será incorporado al Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.

Ministerio de Finanzas Públicas a través del SIAF-SAG y Dirección Técnica del Presupuesto

- Asignar techos presupuestarios.
- Metodologías para el registro de las operaciones financieras de las unidades ejecutoras.
- Seguimiento y monitoreo de ejecución financiera.

Acciones de las unidades ejecutoras en el proceso

- Recibir las solicitudes con opinión técnica y nivel de prioridad.
- Evaluar, priorizar y autorizar la ejecución de proyectos de inversión.
- Formular preinversión de proyectos.
- Ingresarlos al Sistema Nacional de Inversión Pública
- Programarlos en los Planes Operativos Anuales (POAs) para solicitar su financiamiento. (Cuando aplique)
- Ejecutar proyectos, aplicar medidas correctivas derivadas del seguimiento y monitoreo.
- Entregar la obra y mantener la información oportuna sobre estatus del proyecto.

3. Requisitos para la solicitud de proyectos:

Para solicitar proyectos los beneficiarios ó solicitantes, deberán cumplir con los requisitos siguientes:

- Gestionar código de acceso a la página web y al sistema de la Ventanilla Única.
  - Se asignará un código por municipalidad, Consejo Departamental de Desarrollo ó Mancomunidad.
  - El ingreso lo hará la Oficina Municipal de Planificación.

- Acta del Consejo de Desarrollo (COCODE ó COMUDE) aprobando el proyecto.

- Ficha técnica con información básica del proyecto que contendrá como mínimo:

- Nombre de la institución solicitante
- Nombre del proyecto (según clasificación estándar)
- Ubicación
- Beneficiarios
- Vinculación con alguna política pública
- Indicadores de desarrollo humano que plantea reducir
- Porcentaje de pobreza del municipio
- Porcentaje de marginación del municipio

4. Criterios para el re direccionamiento de las solicitudes de inversión

- La opinión técnica de la Ventanilla Única de Proyectos analizará los criterios siguientes:
  - Tipo de sector al que aplica la solicitud para identificar la institución donde se re-direccionará.
  - Vinculación con las políticas de gobierno y la planificación territorial.
  - Asignación automática de prioridad indicativa considerando los factores de ubicación del proyecto siguientes:
    - Porcentaje de pobreza en el municipio.
    - Porcentaje de marginación del municipio.
    - Indicador de desarrollo humano que plantea reducir.

5. Descripción del proceso

A. <u>Solicitud de proyecto</u>:

1. Lineamientos, requisitos y sistema de información de la Ventanilla Única de Proyectos
   a. Emite lineamientos y requisitos para la solicitud de proyectos.
      i. Divulga lineamientos
      ii. Divulga requisitos

   b. El solicitante conoce lineamientos y requisitos
      i. Gestionar código de acceso a la página web y al sistema de la Ventanilla Única.

ii. Elabora solicitud
iii. Entrega solicitud en Ventanilla Única con los siguientes requisitos:
    1. Solicitud
    2. Ficha técnica con información básica de proyecto.
    3. Acta de Consejo de Desarrollo (COCODE ó COMUDE) .

c. La Ventanilla Única revisa que los documentos llenen los requisitos:
    i. Si llena los requisitos
        1. Verifica y analiza la información con criterios de re direccionamiento
        2. Emite opinión técnica
        3. Envía a Instituciones de Gobierno sectoriales que ejecutan proyectos adjuntando opinión técnica de la Ventanilla Única de Proyectos.
    ii. No llena los requisitos, comunica al interesado las deficiencias en solicitud y traslada el expediente a estatus pendiente, para que el interesado gestione y complemente los requisitos.
        1. Si completa los requisitos inicia el proceso nuevamente.
        2. Si no completa los requisitos finaliza el proceso.

d. La Ventanilla Única de Proyectos mantiene actualizado sistema de información a usuarios.
    i. Las Instituciones de Gobierno sectoriales que ejecutan proyectos informan sobre:
        1. Aprobación o rechazo de solicitudes de proyecto.
        2. Incorporación de proyectos en Planes Operativos Anuales (POAs) y Programa de Inversión Pública (PIP) en Anteproyectos de Presupuesto institucionales.
        3. Ejecución física y financiera del proyecto.

    ii. SEGEPLAN y Ministerio de Finanzas Públicas informan sobre:
        1. A través del Sistema Nacional de Inversión Pública
            a. Incorporación de proyectos en Programa de Inversión Pública
            b. Seguimiento y monitoreo de proyectos

2. A través del SIAF-SAG
    a. Incorporación de proyectos en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado
    b. Aprobación de proyectos por parte del Congreso de la República.
    c. Seguimiento y monitoreo financiero de ejecución presupuestaria del proyecto.

        iii. La Ventanilla Única de Proyectos recibe información institucional y mantiene informado a solicitante sobre estatus de su solicitud, a lo largo de todo el proceso.

3. Priorización, autorización y ejecución de proyectos por las Instituciones de Gobierno sectoriales que ejecutan proyectos
    a. Reciben solicitud y opinión técnica con prioridad de inversión de la Ventanilla Única de Proyectos.

    b. Priorización y autorización para la ejecución de proyectos.

        i. Evalúan cada solicitud con su opinión técnica
            1. Si aprueba ejecución de proyecto:
                a. Solicita a Ventanilla Única de Proyectos comunicar al solicitante
                b. Elabora preinversión
                c. Envía a SEGEPLAN para evaluación técnica
                d. Elabora POAs incluyendo proyectos de inversión aprobados,
                e. Elabora anteproyecto de Presupuesto institucional y envía a SEGEPLAN y a Ministerio de Finanzas Públicas.

            2. Si no aprueba ejecución del proyecto:
                a. Solicita a Ventanilla Única de Proyectos comunicar al solicitante

    c. Ejecución de proyectos por las Instituciones de Gobierno sectoriales que ejecutan proyectos
        i. Reciben asignación presupuestaria por parte del Ministerio de Finanzas Públicas.
        ii. Informa a Ventanilla Única de Proyectos sobre los proyectos ejecutados y en ejecución.

4. Evaluación técnica de proyectos y formulación del Programa de Inversión Pública por SEGEPLAN.
    a. Emite normas de inversión y recibe expediente de proyectos:
        i. Evalúa técnicamente los expedientes de proyectos
            1. Si aprueba técnicamente:
                a. Emite dictámen de aprobado
                b. Incorpora a Banco de Proyectos

        ii. Si no aprueba técnicamente:
            1. Emite dictámen de pendiente o rechazado
            2. Solicita a Instituciones de Gobierno sectoriales que ejecutan proyectos sus correcciones
            3. Recibe correcciones
            4. Evalúan nuevamente el proyecto incluyendo correcciones.

    b. Emite procedimiento para la formulación del Programa de Inversión Pública:
        i. Divulga procedimiento para elaboración de POAs
        ii. Recibe POAs incluyendo proyectos de inversión aprobados, por parte de las Instituciones de Gobierno sectoriales que ejecutan proyectos
        iii. Elabora Programa de Inversión Pública (PIP)
        iv. Envía PIP al Ministerio de Finanzas Públicas.

5. Elaboración del Anteproyecto de Presupuesto por el Ministerio de Finanzas Públicas:
    a. Elabora los análisis financieros y determina techos presupuestarios:
    b. Divulga techos y normas presupuestarias para la formulación de presupuesto del año próximo.
    c. Recibe formularios DTP con los anteproyectos de presupuesto de las unidades ejecutoras.
    d. Elabora anteproyecto de presupuesto al Congreso de la República.
    e. Asigna presupuesto aprobado por el Congreso de la República.
    f. Informa a Unidades Ejecutoras y asigna recursos financieros.

6. Aprobación del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado por el Congreso de la República:
    a. Recibe anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas
    b. Analiza anteproyecto de presupuesto
        i. Si lo aprueba
            1. Emite y publica la Ley de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado y Programa de Inversión Pública.

        ii. Si no lo aprueba
            1. Rige el presupuesto del año anterior y lo adecúa.
            2. Aprueba nuevo Programa de Inversión Pública.

7. Seguimiento y monitoreo físico y financiero de la ejecución de proyectos por SEGEPLAN.
    a. Da seguimiento físico y financiero a los proyectos
    b. Envía acciones correctivas a Unidades Ejecutoras
    c. Informa a Ventanilla Única de Proyectos.
    d. Ministerio de Finanzas Públicas da seguimiento financiero a la ejecución de proyectos y asigna recursos de acuerdo a porcentaje de ejecución e informa a Ventanilla Única de Proyectos.

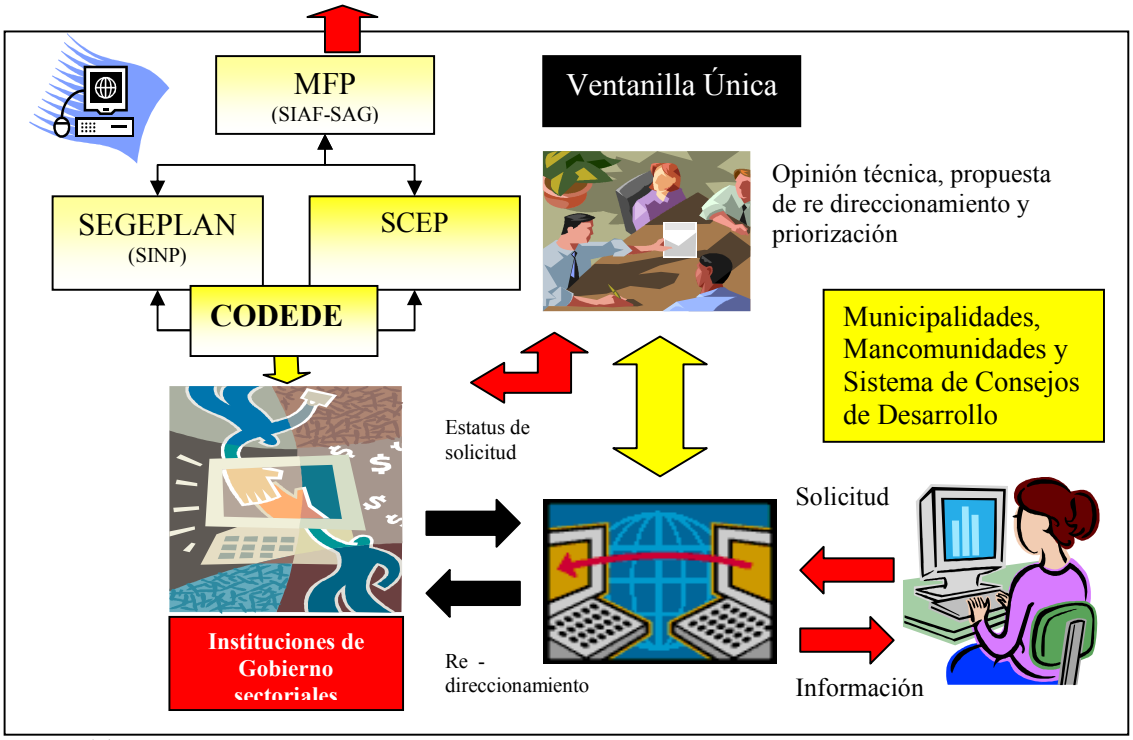
Flujograma del proceso en Anexo.

6. *Entidad Administradora de la Ventanilla Única de Proyectos*

La Ventanilla Única de Proyectos requiere de una entidad administradora que la administre y articule el proceso de solicitud con los diferentes procesos de inversión hasta la presupuestación y ejecución de los proyectos y tener un canal de comunicación abierto con los beneficiarios, el que requerirá mantener actualizada la información sobre el estatus de las gestiones realizadas.

Para el efecto se propone que la entidad administradora de la Ventanilla Única de Proyectos sea la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia a través de la Subsecretaría para la Descentralización, ésta será la responsable de administrarla y hacer las conexiones con el Sistema Nacional de Inversión Pública de la SEGEPLAN, el SIAF-SAG del Ministerio de Finanzas Públicas y las Unidades Ejecutoras, que garantice la información oportuna del estatus del proceso a los beneficiarios, como se muestra en el esquema No.2.

Esquema No.2
Articulación de la Entidad Administradora en la Ventanilla Única de Proyectos



Fuente: Elaboración propia.

IV. Recomendaciones de la Subsecretaría para la Descentralización para su implementación

Para lograr una exitosa implementación de la Ventanilla Única de Proyectos es necesario tomar en cuenta algunas consideraciones que se presentan a continuación:

- Es importante mencionar que dentro de los retos del Programa de Gobierno se han identificado acciones para ordenar el proceso de inversión pública, por lo que la Ventanilla Única de Proyectos contribuye a ordenar dicho proceso.

- El procedimiento se implementará a través de un sistema automatizado y desconcentrado vía web, para evitar el discrecionalismo en la asignación de la prioridad de los proyectos y reducirá los costos de implementación.

- Que sea la única vía para el ingreso de solicitudes de inversión ó la Ventanilla Única de Proyectos perdería credibilidad y sería inoperante.

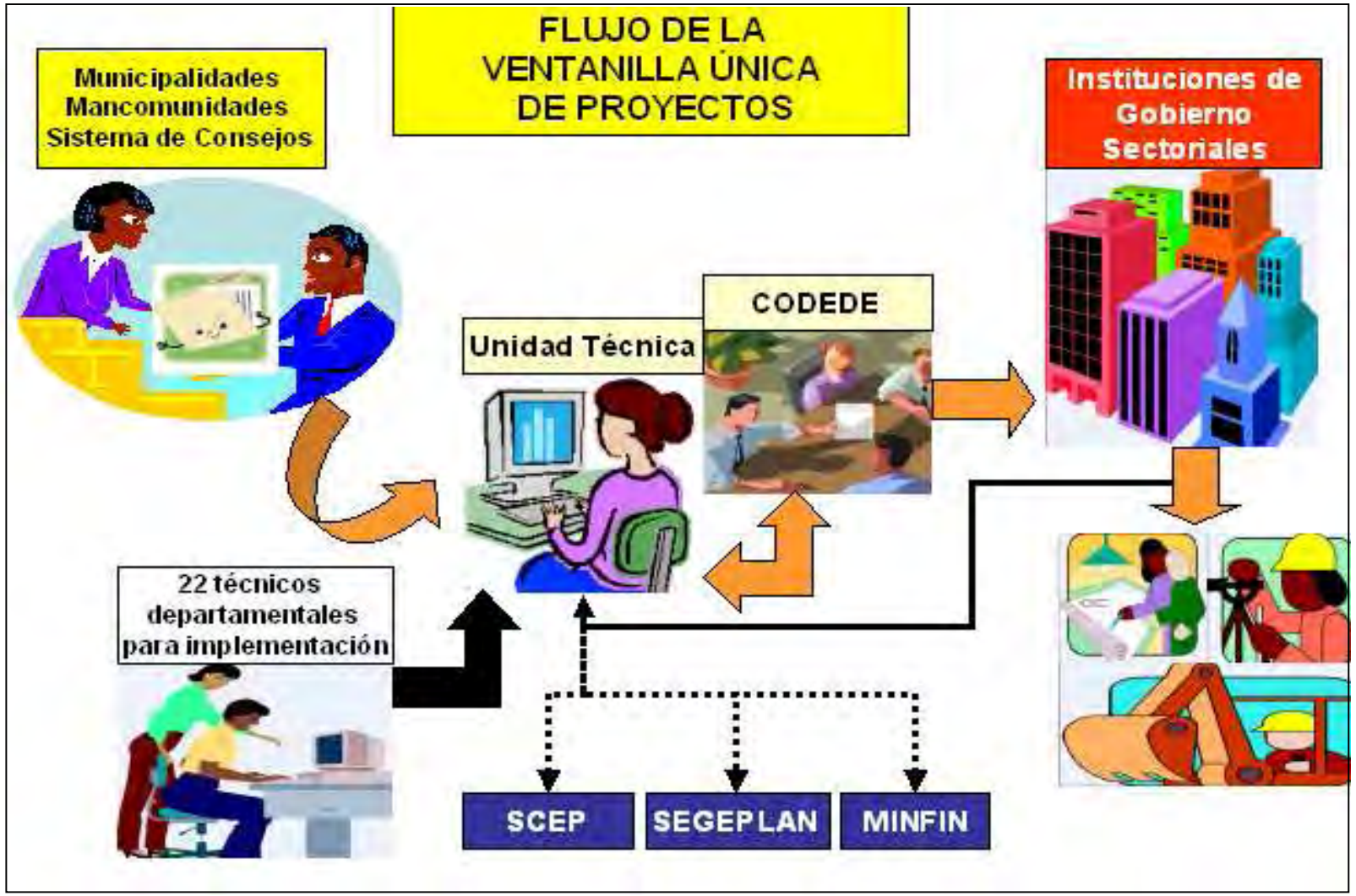
- Es importante contar con la anuencia de las Instituciones de Gobierno involucradas en el proceso para la retroalimentación de información de forma oportuna.

- La Ventanilla Única de Proyectos permitirá identificar la demanda real de las Municipalidades, Consejos Departamentales de Desarrollo y Mancomunidades versus la capacidad del Estado para su respuesta.

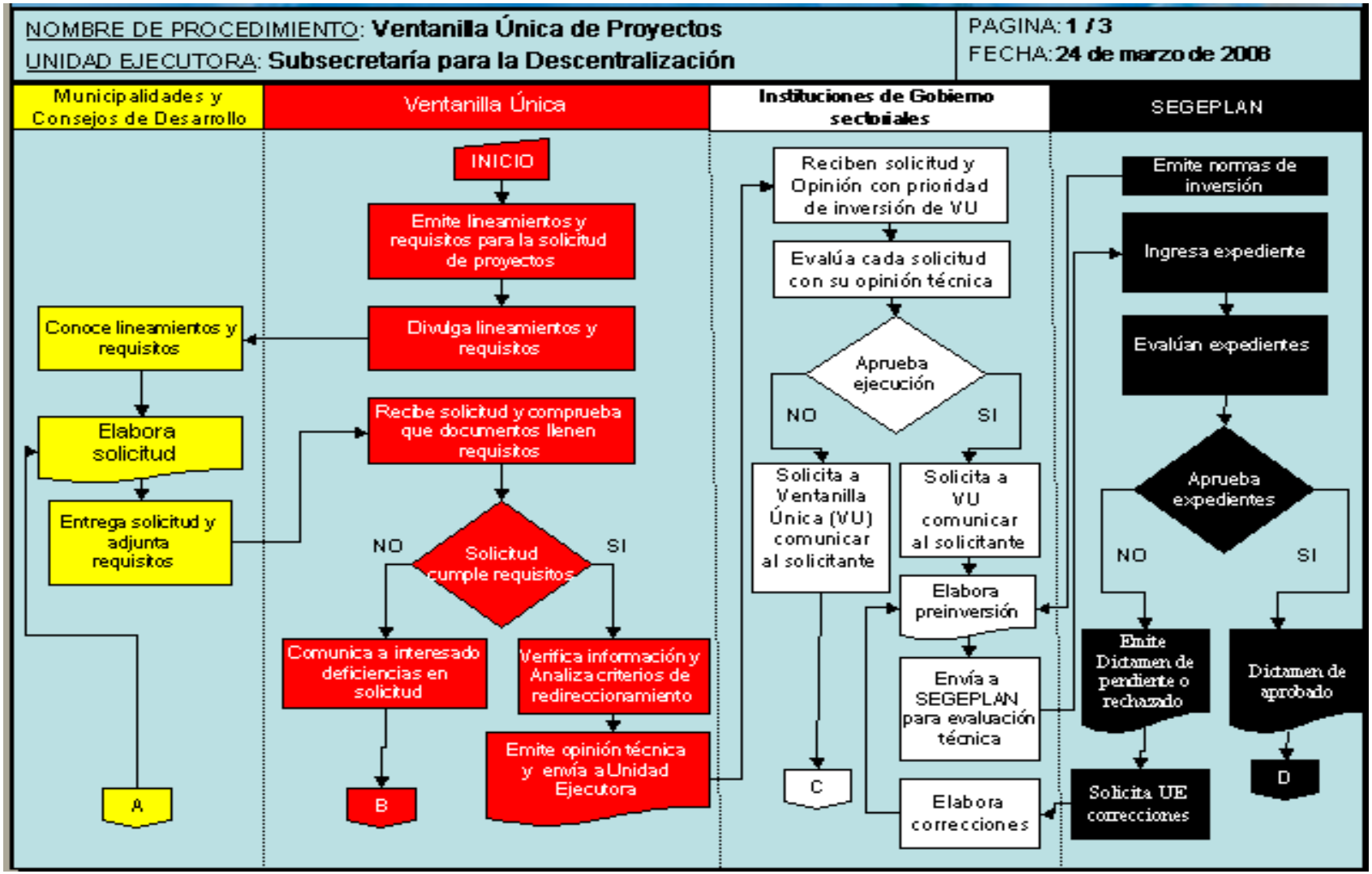
- Será necesario realizar una campaña masiva de difusión de la Ventanilla Única de Proyectos, para su adecuado funcionamiento y aceptación.

- Éste mecanismo deberá trasladarse a la SEGEPLAN para su valoración.

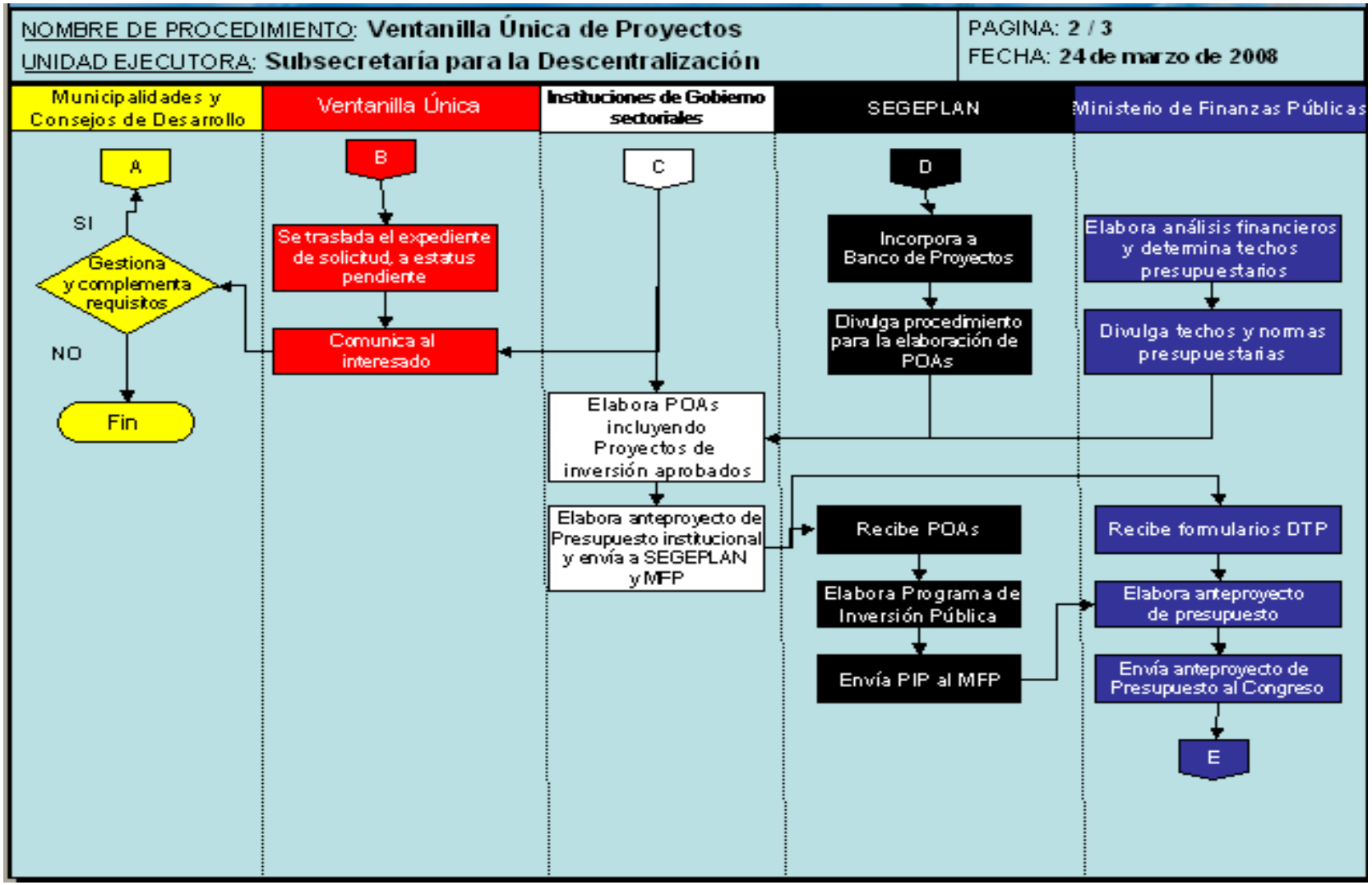
V. Anexo: Flujograma del proceso



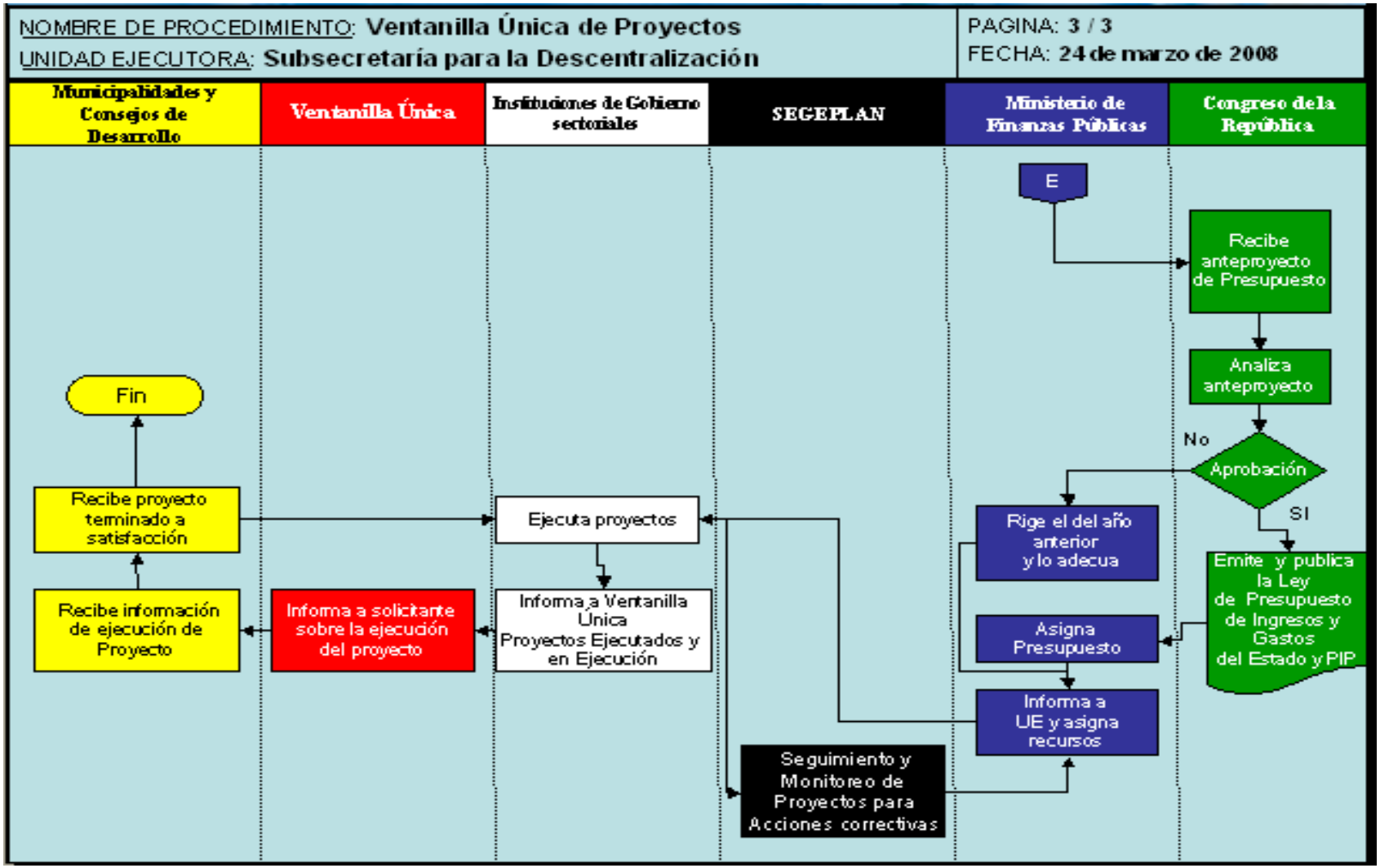
Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia



Fuente: Elaboración propia