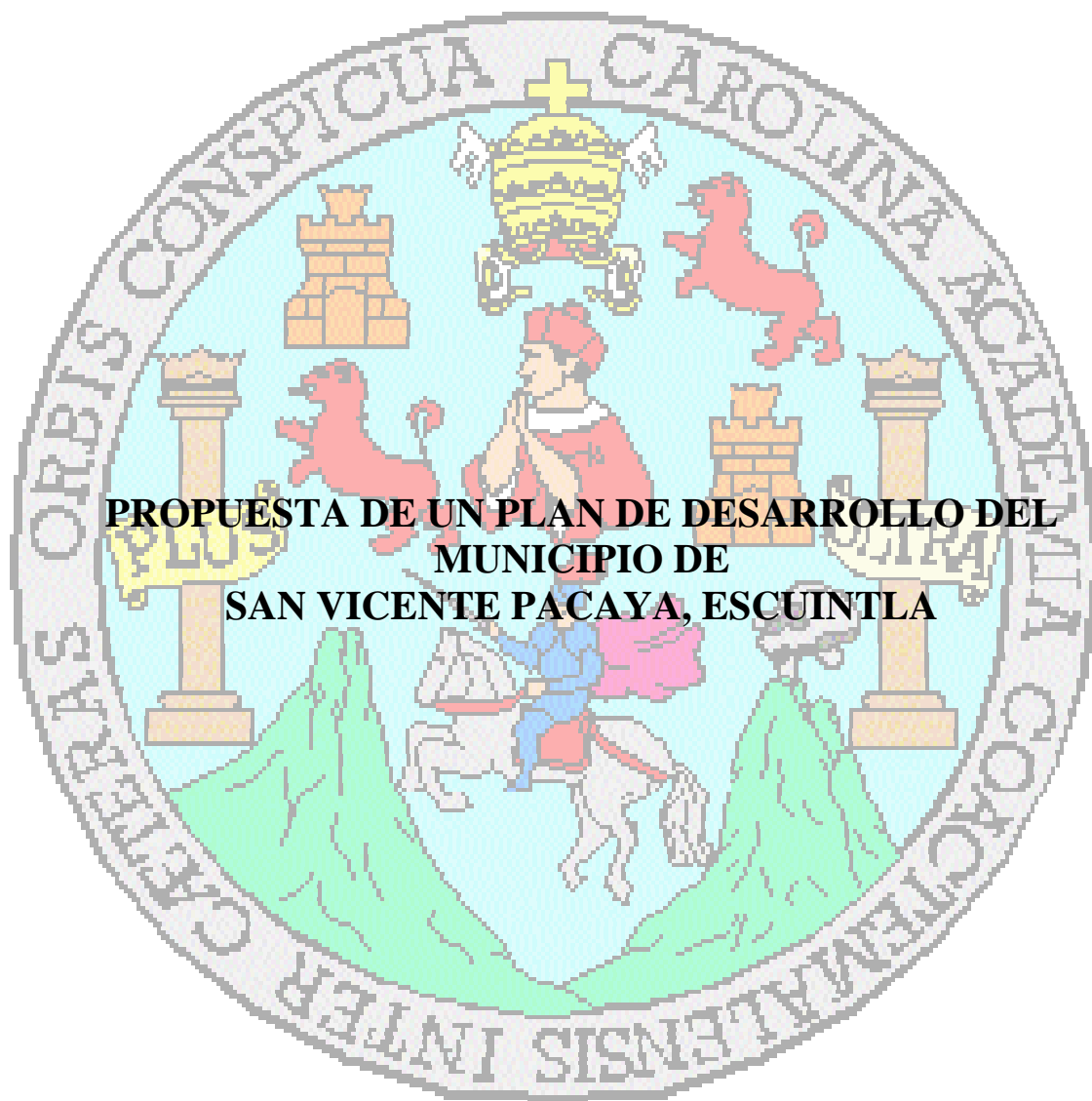


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**MAESTRIA EN FORMULACION Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS**



**PROPUESTA DE UN PLAN DE DESARROLLO DEL  
MUNICIPIO DE  
SAN VICENTE PACAYA, ESCUINTLA**

**LICENCIADO ANGEL SANTAY IXCOY**

**GUATEMALA, ABRIL DE 2008**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**  
**ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**  
**MAESTRIA EN FORMULACION Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS**



**PROPUESTA DE UN PLAN DE DESARROLLO DEL  
MUNICIPIO DE  
SAN VICENTE PACAYA, ESCUINTLA**

**INFORME FINAL DE TESIS PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE  
MAESTRO EN FORMULACION Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS, CON BASE  
EN EL NORMATIVO PARA LA ELABORACIÓN DE LA TESIS DE GRADO Y  
EXAMEN GENERAL DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE POSTGRADO  
DEL 4 DE FEBRERO DE 1993**

**PROFESOR CONSEJERO:**

**MA. Lic. Caryl Alonso Jiménez**

**POSTULANTE:**

**Lic. Angel Santay Ixcoy**

**GUATEMALA, ABRIL DE 2008**

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS**  
**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

<b>Decano:</b>	<b>Lic. José Rolando Secaida Morales</b>
Secretario:	Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales
Vocal Primero:	Lic. Albaro Joel Girón Barahona
Vocal Segundo:	Lic. Mario Leonel Perdomo Salguero
Vocal Tercero:	Lic. Juan Antonio Gómez Monterroso
Vocal Cuarto:	S.B. Roselyn Janette Salgado Ico
Vocal Quinto:	P.C. José Abraham González Lemus

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN**  
**SEGÚN EL ACTA CORRESPONDIENTE:**

Presidente:	MAI. Santiago Alfredo Urbizo Guzmán
Secretario:	MSC. César Vermín Tello Tello
Vocal I:	Dr. Juan Francisco Ramírez Alvarado
Vocal II:	Lic. Jorge Borstcheff
Profesor Consejero:	MA. Lic. Caryl Alonso Jiménez

## Índice

	<b>Página</b>
<b>Introducción</b>	i
<b>PRIMERA PARTE: FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA</b>	
I. Objetivo y Marco Metodológico del Estudio	1
1. Objetivo y naturaleza	1
2. Marco metodológico	2
II. Estructura Político Administrativa de Guatemala	3
1. Definición de municipio	3
2. Antecedentes Constitucionales sobre el régimen municipal a partir de 1945	5
2.1 Constitución de la República de Guatemala de 1945	5
2.2 Constitución de la República de Guatemala de 1956	6
2.3 Constitución de la República de Guatemala de 1965	7
3. Marco Constitucional y jurídico actual	8
3.1 Código Municipal	10
3.2 Municipio y consejos de desarrollo	10
3.3 Municipio y descentralización	14
3.3.1 El proceso de la descentralización	14
3.3.2 La participación ciudadana dentro del proceso de descentralización	15
4. Competencias del municipio como servicio público	17
5. Fundamentos de la autonomía municipal	18
<b>SEGUNDA PARTE: PLANIFICACIÓN MUNICIPAL EN GUATEMALA</b>	
I. La planificación municipal en Guatemala	20
1. Cómo se define y justifica la planificación municipal?	20
2. La planificación como proceso de constante actualización	21
3. Problemática de la planificación municipal	22
II. Marco legal de la planificación municipal	25
1. Disposiciones Constitucionales	25
2. Ley del Organismo Ejecutivo	26
3. Ley General de Descentralización	26
4. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	27

	<b>Página</b>
5. Código Municipal	28
III. El presupuesto municipal como instrumento de planificación	29
1. El aporte Constitucional a las municipalidades	30
2. Forma de distribución de los aportes Constitucionales	33
3. Otros fundamentos legales en materia de presupuestos	35
4. Fiscalización y transparencia	36

### **TERCERA PARTE: PLANIFICACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE PACAYA**

I. Generalidades del municipio	39
1. Ubicación geográfica y antecedentes	39
2. Perfil del municipio	40
3. Método de referencia para la formulación del Plan	40
II. Diagnóstico Municipal	43
1. Diagnósticos comunitarios	43
2. Datos relevantes del diagnóstico municipal	43
2.1 Datos demográficos	44
2.2 Educación para el desarrollo	44
2.3 Situación habitacional	45
2.4 Servicios y situación de la salud	45
2.5 Principales actividades económicas y productivas	45
2.6 Recursos turísticos	46
2.7 Organización comunitaria	47
2.8 Infraestructura y comunicaciones	48
2.9 Estructura orgánica municipal	48
2.10 Síntesis del diagnóstico	49
III. Definición de las vocaciones del municipio para el impulso al desarrollo local.	49
IV. Objetivos Estratégicos y Operativos	52
1. Caracterización del problema	52
2. La visión como entidad municipal	55
3. Árbol de medios y fines	56
4. Objetivos estratégicos, operativos y principales acciones a emprender	56
V. Plan Multianual de Inversión	62

	<b>Página</b>
1. Plan general de inversión	62
2. Situación financiera, actual y proyectada	63

#### **CUARTA PARTE: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

I. Conclusiones	66
II. Recomendaciones	70
III. Bibliografía	71
Anexos:	
No. 1 Árbol de Medios y Fines	75
No. 2 Planificación de Inversión Multianual	76
No. 3 Ficha Técnica de Proyecto “Sistema de Drenaje Sanitario para el área urbana del municipio de San Vicente Pacaya”.	79
No. 4 Formulario Control de Comunidades, Oficina Municipal de Planificación De San Vicente Pacaya, Escuintla.	82
No. 5 Ubicación Geográfica del Municipio San Vicente Pacaya, Escuintla	85
No. 6 República de Guatemala. Ubicación Geográfica del Departamento de Escuintla	86

## Índice de Cuadros y Gráficas

<b>Cuadros:</b>	<b>Página</b>
No. 1 Transferencias de Capital como obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, a favor del poder local, durante el período 2004-2006.	31
No. 2 Ingresos Municipales Ordinarios, durante el período 2004-2006.	33
No. 3 Monto asignado a las municipalidades como aporte Constitucional, Con base a criterios establecidos en el Código Municipal, durante el Período 2004-2006.	34
No. 4 Principales características del Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla.	40
No. 5 Matriz de Evaluación de Vocaciones del Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla.	51
No. 6 Objetivo de Desarrollo Municipal, Objetivos Estratégicos, Operativos Y Principales Acciones a Realizar. Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla.	58
No. 7 Cuadro Resumen. Planificación de Inversión Multianual, período 2007-2014, Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla.	64
No. 8 Estimación de Ingresos y Egresos del Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla. Período 2007-2014.	65
<b>Gráficos:</b>	
No. 1 Instancias de Decisión dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.	12
No. 2 Fases para la Formulación del Plan de Desarrollo del Municipio De San Vicente Pacaya, Escuintla.	42
No. 3 Árbol de Problemas: Causas. Situación analizada con información Del Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla.	53
No. 4 Árbol de Problemas: Efectos. Situación analizada con información Del Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla.	62

## Introducción

El proceso de descentralización, entendido como el traslado de competencias desde el Estado hacia las municipalidades ha venido cobrando relevancia en Guatemala. Los avances a este respecto están sustentados fundamentalmente en el marco constitucional y desarrollado en las leyes: General de Descentralización, de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el propio Código Municipal.

Las disposiciones legales sobre el régimen municipal puntualizan en la importancia sobre la formulación de planes locales de desarrollo y su presupuesto, entre otros asuntos relevantes, principalmente en el Código Municipal.

Asimismo, dentro de las principales funciones de las municipalidades está la de formular, ejecutar y dar seguimiento a los planes y programas, en los que se identifiquen y prioricen los proyectos que satisfacen las necesidades comunitarias. Sin embargo, esta función no ha sido atendible en su justa dimensión, puesto que persisten deficiencias para poder hacer ejercicios que definan líneas de acción para la planificación de los proyectos y actividades, tanto con visión a mediano como a largo plazo, y que orienten efectivamente sobre las acciones que se deben emprender para la gestión municipal.

Es por ello que el presente trabajo titulado "*Propuesta de un Plan de Desarrollo del Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla*" se plantea como un instrumento que dispone líneas estratégicas para el desarrollo de este municipio, el cual debe evaluarse y actualizarse constantemente por los actores representativos de la comunidad con el objeto de darle seguimiento y realizar las mejoras continuas, y articular esfuerzos para el aprovechamiento de los recursos.

La propuesta que se presenta en este documento no es la única forma de enfrentar la planificación municipal, pero está basada en el espíritu de fomentar la cultura de participación activa para la planificación, y así fortalecer, en esta vía, la gestión de los gobiernos locales, que se constituyen en instancias fundamentales para el fortalecimiento de la democracia.

La estructura del documento presenta en su primera parte, el objetivo y marco metodológico, seguidamente, la fundamentación teórica sobre el tema de la planificación municipal en general, desarrollando la estructura político administrativa de Guatemala, definiendo lo que se entiende por municipio, por un lado, y por otro, revisa las disposiciones constitucionales sobre el régimen municipal a partir de la Constitución de 1945. Seguidamente, se analiza el marco constitucional actual, así como las leyes en materia municipal, descentralización y el sistema de consejos de



desarrollo urbano y rural; además, se estudian las clases de competencias que adquiere el municipio como servicio público, así como los fundamentos de la autonomía municipal como otra categoría de suma importancia en la gestión municipal.

En una segunda parte, titulada la planificación municipal en Guatemala, que se refiere a las experiencias que ha tenido el país en el desarrollo de esta práctica, se estudia la definición y justificación de la planificación municipal, la problemática que se presenta en nuestro país, así como la necesidad de adoptarla como un proceso de constante actualización. Asimismo, se estudia el marco legal respecto al tema de la planificación municipal; y por último, se analiza el presupuesto municipal como instrumento de desarrollo, en los ámbitos del situado constitucional a las municipalidades, la forma de distribución de los aportes, así como otros fundamentos legales en materia de presupuestos, la fiscalización y la transparencia.

En su tercera parte, se presenta un caso ilustrativo relacionado con la planificación aplicada al municipio de San Vicente Pacaya, con información relevante del mismo y el proceso desarrollado para plantear las líneas estratégicas de acción local.

Finalmente, en la cuarta parte, se enuncian las conclusiones a que se llegó sobre los tópicos estudiados, así como el planteamiento de las recomendaciones, cuyo propósito se concentra en contribuir con elementos de referencia sobre el tema objeto de estudio. Vale agregar que por la importancia que reviste la solución al problema del servicio de drenajes en el área urbana del municipio, así como por el monto de los recursos necesarios, se ha incluido en los anexos una ficha técnica que sirva como base para la posterior formulación del proyecto respectivo.

## **PRIMERA PARTE: FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA**

### ***I. Objetivo y Marco Metodológico del Estudio***

#### ***1. Objetivo y naturaleza***

El presente documento trata de analizar la planificación como un instrumento para el desarrollo municipal, estudiando un contexto teórico, general, hasta llegar a proponer una ilustración de un caso en particular, aplicado al municipio de San Vicente Pacaya, departamento de Escuintla.

Con la formulación de este trabajo de tesis denominado “*Propuesta de un Plan de Desarrollo del Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla*” se pretende contribuir con este municipio en la formalización de líneas estratégicas de acción dirigidas hacia alcanzar un mayor grado de desarrollo, donde se identifiquen los proyectos planteados y priorizados por los consejos comunitarios de desarrollo, que responden a sus necesidades sentidas.

El enfoque del estudio consiste en elaborar un documento técnico descriptivo, es decir, proporcionar una representación entre los contenidos de sus partes de modo que dé cabal idea para comprender e interpretar lo que realmente se está haciendo respecto a la planificación municipal; pero además, está enriquecido y fortalecido con información directa de las propias comunidades que integran el municipio, quienes han planteado sus requerimientos locales en materia de proyectos, así como información socioeconómica, la cual ha servido de base para el relevamiento del diagnóstico municipal y consecuentemente el análisis de la problemática local para desarrollar los objetivos estratégicos, operativos y las acciones para concretarlos.

Por ello, además de información bibliográfica, se ha hecho íntegro el esfuerzo por utilizar cuestionarios como instrumentos de recogida de datos, principalmente respecto a información directa de los Consejos Comunitarios de Desarrollo que conforman el municipio.

En síntesis, consiste en un documento técnico cuyo propósito será servir como referente adecuado para la aplicación de una planificación sencilla y práctica, tomando en cuenta que recoge un análisis de información bibliográfica, así como información de primera mano, directamente de las comunidades que han participado en este proceso planteando sus necesidades, lo que permite que el documento presente un mayor grado de confiabilidad.

## 2. *Marco metodológico*

Para la formulación del presente documento, se revisaron metodologías utilizadas en otros países, entre ellos Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Chile así como técnicas nacionales aplicadas en el ámbito local, que han tenido una relativa practicidad y funcionalidad, por ejemplo, la Agenda Departamental de Escuintla, la Agenda Departamental de Suchitepéquez y la Agenda de Desarrollo Departamental de Alta Verapaz 2000-2020.

El objeto de revisar esta bibliografía consiste en utilizar los aspectos más relevantes, sobre todo prácticos y sencillos que han permitido elaborar un plan, para que las autoridades municipales o unidades técnicas no tengan complicación en darle seguimiento con su respectiva evaluación en la ejecución.

Lo importante, enriquecedor y valioso en el proceso realizado para la formulación de este documento consiste en la participación activa de las comunidades representadas en los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), que conforman el tejido social organizado, para que con la participación de las autoridades municipales y departamentales se puedan realizar gestiones que se materialicen, tanto en la estructuración como en la ejecución de proyectos que satisfagan sus necesidades, lo que implica el traslado del poder de decisión política y administrativa del gobierno central a organizaciones caracterizadas por mayor cercanía y relación con la población en cuanto a sus aspiraciones y requerimientos.

Este proceso se sustenta en la aplicación de la Ley General de Descentralización; Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; el Código Municipal; y la propia Constitución Política de la República.

Las actividades realizadas y de relevancia consistieron en:

- i) Contactar con las autoridades municipales para obtener el aval y disposición del personal para las consultas necesarias y la coordinación de actividades programadas para recabar información. La Oficina Municipal de Planificación jugó un valioso e importante papel.
- ii) Sistematización y análisis de bibliografía relevante referida a disposiciones legales y metodologías utilizadas para la formulación de la planificación participativa comunitaria, así como elaboración de fichas técnicas bibliográficas.

- iii) Realización de reuniones con la Oficina Municipal de Planificación y con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), para relevar demandas e información específica de la comunidad, lo que constituye la base fundamental para la formulación del Plan, dado que son los propios vecinos los que enfrentan la problemática municipal quienes plantean sus necesidades. Un cuestionario sirvió de instrumento para realizar estas tareas. Asimismo y paralelamente, recabar información estadística y de segunda mano.
- iv) Formulación y revisión constante para el afinamiento de la Planificación de Desarrollo del Municipio de San Vicente Pacaya, Departamento de Escuintla, caracterizado por ser un estudio descriptivo.

## ***II. Estructura Político Administrativa de Guatemala***

### ***1. Definición de municipio***

Para definir lo que se entiende por municipio, hay que remontar sus orígenes a la antigua Roma. Los rasgos del “Municipium” romano eran:<sup>1/</sup> i) un territorio, o espacio geográfico propio; ii) un pueblo, que se manifestaba en su asamblea general; iii) una organización, representada en un cuerpo deliberante con sus autoridades; y, iv) una cultura, expresada, en un culto a los dioses. Mediante la institución municipal el Imperio Romano concede a sus localidades autonomía sin independencia, permitiéndoles, de este modo, desarrollar las identidades propias de su vida social y cultural.

Al analizar y comparar lo expresado por Posada en el párrafo supra con la realidad nacional, se puede observar que las tres primeras características se reflejan en buena medida, puesto que existen los municipios integrados en general por sus cantones y caseríos, donde se establece un pueblo cuya organización representativa es la municipalidad y sus alcaldías auxiliares; y, dentro del proceso de conformación y consolidación de la organización para la descentralización, se han constituido los consejos comunitarios de desarrollo como organización base de aquellas.

Por su parte Manuel Ossorio<sup>2/</sup> dice que el municipio es, jurídicamente, una persona de Derecho Público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y particulares intereses, y que depende siempre, en mayor o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional (Elguera, citado por Manuel Ossorio).

---

<sup>1/</sup> Posada, Adolfo. “Conceptos municipalistas de la vida local”. IEAL, Madrid, 1979.

<sup>2/</sup> Ossorio, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 28ª. Edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas. Heliasta, 2001.

Al interpretar esta definición, se puede observar que hay una afinación o actualización de lo que se considera como municipio en la realidad nacional actual.

El profesor Pedro M. Martínez<sup>3/</sup>, señala que se entiende al municipio como un ente colectivo y social en un marco de múltiples dimensiones, pero ante todo como una institución social, política y jurídica: a) la esencia social, pues es el fiel interprete de las poblaciones locales y es el órgano a través del cual los miembros de la localidad deciden la forma de organizar la convivencia pacífica; b) la esencia política, se observa cuando se reconoce su anterioridad al establecimiento del Estado, y la estrecha relación que hay entre aquel y la ciudadanía. Es el órgano de participación política de los ciudadanos en sus intereses mas inmediatos, y por lo tanto, es el mecanismo por medio del cual se organiza el gobierno y la administración en beneficio de los intereses locales; c) la esencia jurídica, que por el hecho de haber sido creado por la ley, el municipio<sup>4/</sup> es una institución jurídica del derecho público y, como antecesor del propio Estado, este último no puede sino reconocerle su naturaleza que poseía.

Bajo este concepto, puede analizarse que se distinguen las partes centrales de la institución y gestión municipal, pues por un lado se indica que sirve de ente que representa a la comunidad, y por el otro, que sirve a sus intereses; y por lo tanto, reconoce su naturaleza jurídica al adquirir derechos y obligaciones.

En el ámbito doméstico, el Código Municipal<sup>5/</sup> indica que el municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito. Asimismo, se define al municipio dentro del sistema jurídico como una institución autónoma de derecho público.

---

3/ Martínez, Pedro M., "El Municipio: descentralización y democracia. Elementos para la (re) construcción del federalismo en México".

4/ Según una teoría llamada *sociológica* o *jusnaturalista*, se trata de una organización que se forma espontáneamente, porque así lo requiere el hecho natural, y no intencionado, de que diversos núcleos familiares se instalen en terrenos próximos unos de otros, de donde surgen necesidades comunes y la precisión de regularlas y de administrarlas. De ahí que el municipio, muy lejos de ser una institución creada por el Estado, tenga un origen anterior a él o, si se prefiere, que el municipio haya constituido, después de la familia, la primera forma de organización política, y que la existencia de diversos municipios dentro de territorios también próximos y con necesidades comunes haya dado origen a otro organismo superior, que es el Estado. Según otra teoría, llamada *legalista*, el municipio no solo no tiene el expresado origen natural, sino que es además una institución creada por la ley y sin más atribuciones que las concedidas por el Estado.

5/ Decreto No. 12-2002. Código Municipal. Artículos 2, 7 y 8.

Esta norma responde a la necesidad de brindar a nuestra nación caracterizada por la pluralidad étnica, en lengua y cultura, una perspectiva que aborda al municipio como la parte medular de la organización administrativa de Guatemala; es decir, que está orientado hacia un nuevo sistema municipal que promueve formas de convivencia, organización, administración, escenarios jurídico-políticos, culturales, científicos, tecnológicos y socioeconómicos coherentes con la propia realidad.<sup>6/</sup>

## **2. Antecedentes Constitucionales sobre el régimen municipal a partir de 1945**

### **2.1 Constitución de la República de Guatemala de 1945<sup>7/</sup>**

El 28 de noviembre de 1944, la Junta Revolucionaria de Gobierno, que se dio a la tarea de reestructurar el gobierno, derogó por sus decretos números 17 y 18 la Constitución de 1935, declarando vigente la reforma de 1927, a excepción de lo relativo al Ejecutivo, que ejercería la Junta hasta el 15 de marzo de 1945, fecha en que se haría la transmisión del mando al presidente popularmente electo. El decreto número 17 hizo una declaración de principios fundamentales de la revolución que debieron incorporarse a la Constitución de la República de 1945.

Esta Constitución<sup>8/</sup>, como marco global, dispone lo concerniente al gobierno de los departamentos y municipios, estableciendo que para efectos administrativos estos deben dividirse en departamentos, y a su vez, subdividirse en municipios. Para ello, el Presidente de la República nombra a un gobernador por departamento, siendo éste representante y delegado del Ejecutivo. Por su parte los municipios se rigen por corporaciones municipales autónomas que presiden uno o varios alcaldes, que aunque estos últimos son electos en forma directa y popular, se constituyen en delegados y representantes del gobernador.

Una competencia importante asignada a las municipalidades se refiere a lo dispuesto en que “las municipalidades tienen facultad para establecer sus arbitrios”. Sin embargo, tal disposición crea la limitación de aplicación a dichas entidades al subrayar que “será necesaria la aprobación del Gobierno en los casos en que la ley así lo determine, para acordar arbitrios y efectuar erogaciones”.

---

<sup>6/</sup> Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. 2004. Participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal: Medio para desarrollo de nuevas prácticas democráticas.

<sup>7/</sup> Decretada por la Asamblea Constituyente el 11 de marzo de 1945

<sup>8/</sup> Artículos 199 al 205, de la Constitución de la República de Guatemala de 1945.

En otro escenario y dado el escaso desarrollo local de la época, constitucionalmente se les permitía a los analfabetos a ser elegibles para cargos municipales. El nivel de preparación no fue un factor de importancia para postularse a ocupar estos cargos públicos.

En el ámbito de Organización, existió un “derecho reconocido de reunirse pacíficamente” y de “dirigir, individual o colectivamente, sus peticiones a la autoridad...”; sin embargo, la situación socio económica y política de la época limitaban el desempeño de la participación ciudadana para el planteamiento de sus necesidades ante las autoridades correspondientes.

Una disposición importante en materia de desarrollo municipal lo constituye el apoyo que el Estado prestaría a las tierras ejidales<sup>9/</sup> y las de las comunidades, con el fin de organizar en ellas el trabajo en forma cooperativa, y dotar de terrenos a las comunidades que carecían de ellos. Esta disposición se constituyó en un impulso al desarrollo comunitario a través de la figura de participación cooperativa.

Asimismo, en materia de concesiones o contratos para el establecimiento de obras y servicios de utilidad pública, se dispuso no solo al Estado sino también al municipio la estipulación de que tales obras o servicios, habiendo vencido el contrato o la concesión, pasarían al dominio del Estado o del municipio, dependiendo del caso, sin indemnización alguna.

Otra disposición importante se refiere a la fiscalización de los recursos administrados por las municipalidades, pues se crea la figura de Tribunal y Contraloría de Cuentas, como una institución autónoma que controla y fiscaliza los ingresos, egresos y demás intereses hacendarios no solo del Estado, sino que también de los municipios; para ello el Tribunal de Cuentas tiene contemplado dentro de sus atribuciones, inspeccionar en general los gastos y erogaciones del Estado y del municipio, tanto para la realización de obras, como para suministros, pago del personal y subastas hechas con aquellos fines.

## **2.2 Constitución de la República de Guatemala de 1956**

Esta Constitución presenta una mejor estructuración, identificando las partes sustanciales en los títulos y capítulos correspondientes. De esa cuenta, en el título XI y capítulo I, se dispone lo que respecta al gobierno de los departamentos y de los municipios, y en el capítulo II se especifica el “régimen municipal” en una forma más desarrollada.

---

<sup>9/</sup> Campo común de un pueblo, lindante con él, que no se labra y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras (eras: cuadro pequeño de tierra destinado al cultivo de flores u hortalizas).

Lo dispuesto respecto a la división política de la República como a su autoridad y su jurisdicción se mantuvieron de igual forma a lo establecido en la anterior Constitución, aunque aparecen las figuras administrativas para el gobierno municipal, además del alcalde, los síndicos y los concejales como miembros de las corporaciones municipales.

Por su parte, el desarrollo de lo establecido para el régimen municipal es de importancia, puesto que estatuye un régimen autónomo que comprende la facultad de disponer de los recursos, cumplir sus fines propios y la atención administrativa de los servicios públicos por parte de las municipalidades; autonomía municipal con carácter técnico con el objeto de obtener un fortalecimiento económico y de establecer la descentralización administrativa.

El mecanismo establecido para determinar los alcances de dicho régimen, dispone que las municipalidades deban ser clasificadas por categorías, atendiendo criterios demográficos del municipio, capacidad económica, importancia político administrativa, y desarrollo cultural, entre otras.

Respecto a la creación de arbitrios, permanece la limitación establecida en la Constitución de 1945, al disponer que dichos arbitrios requieran de la aprobación del Organismo Ejecutivo.

Un avance de suma importancia para el desarrollo local lo constituye lo dispuesto en el artículo 236, cuando establece que sin menoscabo de las obras locales que se realicen por el Ejecutivo como parte de los planes de desarrollo gubernamentales, el Ejecutivo debe destinar anualmente un porcentaje del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para que en forma técnicamente planificada se invierta en la satisfacción de las necesidades de los municipios, atendiendo las demandas que planteen las corporaciones municipales. Nótese que se menciona “un porcentaje” aunque sin decir de cuánto.

### **2.3 Constitución de la República de Guatemala de 1965<sup>10</sup>**

Con la vigencia de la Constitución del año 1965, respecto a la división administrativa de la República, aparecen dos novedades, sobre todo respecto a la posibilidad que se atribuye al Congreso de la República modificar la división administrativa, estableciendo cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal, cuando convengan a los intereses y al desarrollo general

---

<sup>10/</sup> Decretada por la Asamblea Constituyente el 15 de septiembre de 1965.



de la nación. Una perspectiva positiva de dejar abierta la posibilidad para la readecuación del sistema, sin embargo, por la escasa vida de la Constitución, no se presentó ninguna modificación al sistema establecido. Por otra parte, se establece el distrito central integrado por la capital de la República y sus zonas de influencia.

Respecto al Régimen Municipal propiamente dicho, también se distinguen dos novedades, una que se refiere a que por criterios de acelerado crecimiento se establece la posibilidad que los municipios a que se extienda la influencia urbana de la capital de la República o de cualquiera otra ciudad, puedan ser anexados por acuerdo tomado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, al municipio a que corresponda la ciudad respectiva, previa audiencia al municipio afectado y con base a los estudios técnicos pertinentes.

Además, se define la facultad que adquiere el Ejecutivo para emprender por su cuenta y bajo su jurisdicción, las obras o grandes proyectos que por limitaciones locales no pueden realizar las municipalidades, previa audiencia tanto al Consejo de Estado como a las municipalidades correspondientes.

Por lo demás, permanecen en esta Constitución los avances que se han comentado y que se habían plasmado en la Constitución anterior.

### ***3. Marco Constitucional y jurídico actual***

El Municipio como órgano de la administración del Estado, en la actualidad, está regido por el marco constitucional y legal que establece la fundamentación para la orientación y el accionar de la institución como tal y sus relaciones con la comunidad.

La Constitución Política de la República, puesta en vigencia en el año 1986 y vigente a la fecha, establece como derechos sociales de los guatemaltecos, dentro del régimen económico y social, la obligación del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica-administrativa, con el objeto de lograr un adecuado desarrollo regional del país. Además, como parte del tema de descentralización y autonomía, ordena que el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas actúen por delegación del Estado, definiendo a su vez sus obligaciones mínimas. Con esta disposición, continúa teniendo relevancia constitucional el municipio como unidad administrativa local.

Asimismo, dentro de la estructura y organización del Estado, la Constitución establece que el régimen administrativo será descentralizado en regiones de desarrollo, adoptando criterios económicos, sociales y culturales para dar un impulso racionalizado al país; en este sentido, el país se ha dividido en ocho regiones de desarrollo<sup>11/</sup> con base a la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 70-86) del Congreso de la República, y dentro de esta estructura, se divide en 22 departamentos y éstos a su vez se subdividen en 333 municipios.

Además, permanece establecido el Régimen Municipal, y dentro del mismo, la autonomía municipal, el gobierno municipal, los recursos económicos del municipio, la asignación para las municipalidades, y otras disposiciones que se refieren a los asuntos municipales. Sin embargo, es importante resaltar que respecto a lo establecido en los recursos económicos del municipio, aunque se dispone la posibilidad para las municipalidades de procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios para atender las necesidades de sus comunidades, dicha captación de recursos queda sujeta a la aprobación exclusiva del Congreso de la República, al establecer que le corresponde a este decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo con la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación, lo cual constituye una fuerte barrera para las municipalidades para establecer sus arbitrios. Es decir, que desde la Constitución de 1945 no ha habido un avance importante en este tema de relevancia para el poder local.

Otra disposición Constitucional de importancia, se refiere a la asignación presupuestaria a las municipalidades, pues es en esta Constitución Política vigente en donde se establece el 10% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado para éstas, definiendo techos sobre el destino de los mismos, un 90% para inversión en programas y proyectos y el 10% para gastos de funcionamiento.

Es importante mencionar que para la administración de las relaciones laborales de los funcionarios y empleados de las municipalidades, se dispone que se decrete una Ley de Servicio Municipal (Decreto 1-87) y que actualmente se encuentra vigente, cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre municipalidades y sus servidores, asegurando a éstos justicia, equidad y estímulo en su trabajo, garantizando la eficiencia y eficacia administrativa mediante la aplicación de un sistema de administración de personal que fortalezca la carrera administrativa sin afectar la autonomía municipal.

---

<sup>11/</sup> Sin embargo, vale indicar que en el Congreso de la República se encuentra la iniciativa con registro 2388 (a nov. 2007), que tiene dictamen favorable de la Comisión de Descentralización, en la cual se propone la división del país en 22 regiones (por cada uno de los departamentos).

### **3.1 *Código Municipal*<sup>12/</sup>**

El Código Municipal es el instrumento legal que desarrolla lo dispuesto en la Constitución Política de la República vigente respecto al régimen municipal, estableciendo en su articulado la organización, gobierno, administración y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales, así como las competencias que les corresponden. Además, define las modalidades de consulta por parte de las comunidades cuando se refiere a asuntos de carácter general que afectan a los vecinos, el derecho a ser informado, la facilitación de información y participación ciudadana, así como de las finanzas municipales e información sobre cómo deben manejarse los instrumentos financieros.

Dentro de este cuerpo legal hay un expreso reconocimiento y promoción de la participación del liderazgo de los pueblos indígenas representados en las alcaldías y a las propias formas de funcionamiento administrativo, y dentro de éste ámbito, la instalación y reconocimiento de las alcaldías comunitarias y auxiliares.

El marco legal sobre la descentralización en Guatemala lo conforman la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo 312-2002); la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo 461-2002); y el Código Municipal. Estas leyes constituyen un avance de los Acuerdos de Paz pues se concreta en el fortalecimiento institucional y se abren espacios para la participación ciudadana y comunitaria, fundamentalmente en el proceso de identificación de necesidades y su priorización para el mejor uso de los recursos locales.

### **3.2 *Municipio y consejos de desarrollo***

El fortalecimiento a las instancias locales en la toma de decisiones para la ejecución de proyectos corresponde al Estado como deber Constitucional, con el objeto de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un mejor nivel en el proceso de desarrollo del país, que se traduzca en el traslado de competencias administrativas, económicas, políticas y sociales a las autoridades municipales. Para ello es necesaria la implementación de políticas municipales con la fundamentación que tiene una amplia participación activa de las

---

<sup>12/</sup> Decreto No. 12-2002, Congreso de la República de Guatemala.

comunidades para la priorización y ejecución de obras, y el respectivo control social sobre el apropiado uso de los recursos municipales.

Para realizar de mejor forma estas funciones sociales, se han definido instancias, para la toma de decisiones, que integran el Sistema de Consejos de Desarrollo<sup>13/</sup> del país, tal y como lo dispone la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. (Ver gráfico 1)

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural es la instancia superior y órgano máximo, representativo del Sistema de Consejos de Desarrollo<sup>14/</sup>, y está integrado por las autoridades de instituciones del Organismo Ejecutivo, representantes de los diferentes sectores productivos del país, tales como organizaciones mayas, asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas, organizaciones campesinas, organizaciones de trabajadores, universidades del país, entre otros; y coordinado por el Presidente de la República.

Los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural los preside el Coordinador de la Región, quien es nombrado por el Presidente de la República, los alcaldes de la región, los gobernadores departamentales y el jefe de la oficina regional de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Los demás integrantes son representantes con las mismas calidades y de los mismos sectores que participan en el Consejo Nacional.

Por su parte, los Consejos Departamentales de Desarrollo –CODEDES-, como instancia de participación, promueven y facilitan la organización y participación de la población, la descentralización y desconcentración, así como formulan políticas, planes y programas de los municipios para enviarlos al Consejo Nacional y Regional para su incorporación en la Política de Desarrollo de la Nación y de la región. El Consejo conformado en el Departamento de Escuintla ha sido muy activo y representativo, con una participación propositiva para la organización, coordinación y planificación del desarrollo integral de los municipios que lo integran, en el cual se adopta un criterio estratégico.<sup>15/</sup> En el seno de este Consejo se elaboró en el año 2002 la Agenda de Desarrollo Departamental, como instrumento para la planificación participativa del desarrollo.

Por su parte, los Consejos Municipales de Desarrollo –COMUDES- como instancias locales, han logrado incorporar propuestas de los Consejos Comunitarios de Desarrollo -COCODEs- en los

---

<sup>13/</sup> Este sistema forma parte de las bases para elaborar la Política Nacional de Desarrollo Social y Población, establecida en la Ley de Desarrollo Social, Decreto No. 42-2001.

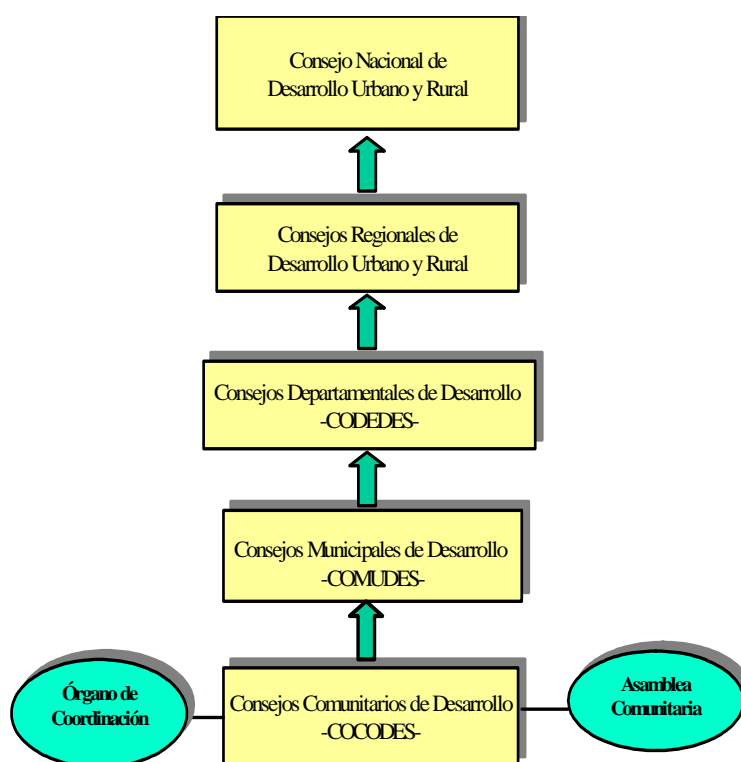
<sup>14/</sup> Artículo 25 del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

<sup>15/</sup> Artículo 5, literal c) del Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

programas y proyectos de desarrollo para el municipio<sup>16/</sup>, a pesar que algunas municipalidades no cuentan con suficiente personal en la oficina municipal de planificación, lo que además ha repercutido en que no se logre una amplia proyección para la atención de las necesidades sentidas por las comunidades, en función de la asignación de recursos de preinversión e inversión pública. Sin embargo, para el caso de San Vicente Pacaya, estos han sido, en su mayoría, proyectos de adoquinamiento y mejoras en instalaciones de escuelas, centros comunales, etc.

**Gráfico 1**

**Instancias de Decisión dentro del  
Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**



**FUENTE:** Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto No. 11-2002; y su Reglamento, Acuerdo Gubernativo No. 461-2002.

<sup>16/</sup> Estos proyectos pueden revisarse electrónicamente en la página Web de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN, dentro del Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP. [www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt)

Los COCODES están integrados por miembros de la comunidad, personas con liderazgo que se interesan en promover y llevar a cabo políticas participativas, con el objeto de identificar y priorizar proyectos, disponer de información para formular planes y programas que beneficien a su comunidad; estos en el municipio de San Vicente Pacaya están conformados por 14 Consejos Comunitarios, uno por cada comunidad y la cabecera municipal, siendo estos: Los Chagüites; El Milagro; San José El Asintal; Nuevo México; El Silencio; San Nicolás; San José Guachipilín; El Patrocinio; San José El Bejucal; Concepción El Cedro; Los Ríos; El Rodeo; Caña Vieja.

Este documento, se entregará como un aporte para su discusión, constante actualización o ajuste y posterior aplicación a las autoridades municipales a través de la Oficina Municipal de Planificación, la cual tiene bajo su responsabilidad la producción de información precisa y de calidad necesaria para la formulación y gestión de políticas públicas<sup>17/</sup>, y de darle seguimiento y solución a las demandas comunitarias. Debe tenerse en cuenta la visión de mediano plazo del presente documento (2007-2014) y que los procesos sociales son cambiantes, la misma problemática comunitaria determinará la necesidad de su readecuación y actualización periódica, preferiblemente cada dos años.

La estructura desarrollada para la descentralización tiene sustentación en mandatos constitucionales<sup>18/</sup>, dado a que de ahí surgen los instrumentos legales antes descritos para promover el desarrollo urbano y rural a través del sistema de consejos de desarrollo a nivel nacional.

Sin embargo, este es un proceso que debe dársele vida y fortalecimiento, puesto que en general los municipios del país han sufrido los efectos de la centralización, ya que las iniciativas de desarrollo económico se han gestado en los niveles centrales, lo que implica la dependencia de los criterios de planificación del gobierno central, muchas veces lejos de las necesidades municipales y regionales.

Es entonces que el nuevo paradigma municipalista a través de la descentralización y el reconocimiento de las autonomías locales abre la posibilidad de otro protagonismo para los municipios en la dimensión del desarrollo económico.

De ahí es que surge el interés personal de participar en esfuerzos por aproximarse a una planificación local que sea congruente con los programas de desarrollo económico, de tal manera que se pueda contar con propuestas de desarrollo participativas, concertadas y que consideren al

---

<sup>17/</sup> Artículo 95, Código Municipal, Decreto No. 12-2002

<sup>18/</sup> Constitución Política de la República, artículos 224, 225, 226, 228 y 229.

gobierno local como el promotor o facilitador de ese desarrollo que busca el bienestar de la población.

### **3.3 *Municipio y descentralización***

#### **3.3.1 *El proceso de la descentralización***

La Descentralización es un proceso que fundamentado en el marco legal cimenta la autonomía de la expresión más simple del Estado representada en sus municipios, estableciendo por el camino de la participación comunitaria una relación más estrecha entre el Estado y la sociedad en general, cuyo propósito se basa en la gestión pública y auditoría social para la atención de necesidades locales.

En forma muy general, puede decirse que todo proceso descentralizador se da en un escenario económico, político, cultural y social; la política descentralizadora es en si misma una política pública con dimensiones administrativas del aparato gubernamental (Martínez).

Por tanto, un primer asunto que atiende la descentralización es la referencia a la contradicción entre el movimiento individual y el movimiento colectivo que permea toda la vida social. Por eso, al hablar de descentralización casi siempre se asocia a la idea de la participación comunitaria (Mejía y Cabrero, citados por Martínez).

Siendo así, y ante las necesidades locales de las comunidades, un Estado de acuerdo con las condiciones actuales debe transferir o descentralizar<sup>19/</sup> responsabilidades y toma de decisiones en áreas de mayor sensibilidad social, pues es la municipalidad la institución que percibe los problemas locales de mejor forma que otras entidades estatales, precisamente por su cercanía y contacto con las comunidades a quienes se debe, que la hace, en alguna medida, un eficaz espacio de participación.

Sin embargo, no toda la organización social es funcional en un desarrollo local, equitativo y democrático, por lo que es importante postular a la concertación y participación social, como un mecanismo para solucionar conflictos, administrar recursos y atender necesidades dentro de una perspectiva abierta, de consenso y de entendimiento.

---

<sup>19/</sup> Como dice Alonso, Caryl, “De la manera más simple, se define como descentralización a la transferencia de competencias del gobierno central a diversos organismos”.

Para que esto sea posible, hay necesidad de convertir a las localidades en sujeto en vez de ser objeto, a fin de que el proceso descentralizador transfiera un conjunto de competencias y recursos de toda índole, que puedan gestionarse y administrarse dentro del marco jurídico vigente.

La descentralización política consiste primordialmente en el traslado de decisiones sobre qué, cuánto y con qué recursos se proveerá de bienes públicos, desde un proceso centralizado hacia procesos democráticos subnacionales (municipales). Mientras que la descentralización operativa, hace referencia a que los gobiernos municipales no deciden sobre qué, cuánto y con qué recursos proveer sino solamente operan decisiones centrales adoptadas al respecto; por su parte, la descentralización económica se refiere a transferir las decisiones sobre cómo producir aquello que será provisto públicamente, a la competencia económica (Finot, 2001, 2003).

Para que la descentralización política suscite la eficiencia es imprescindible que ella genere ganancias netas de participación. No basta una participación que se reduzca a elegir representantes (ya que estos siempre tendrán –incluso legítimamente- sus propias preferencias): resulta conveniente compensar el poder político y el económico con una amplia participación popular en los procesos de decisión sobre gastos y aportes territoriales, y de control del gasto, más posible cuanto más cerca de los ciudadanos estén las decisiones. De lo contrario la descentralización puede generar nuevos centralismos y oportunidades de corrupción, más difíciles de controlar cuanto más disperso estén. Lo esencial sería fortalecer la capacidad de decisión autónoma de los territorios y para hacerlo sería imprescindible partir de una efectiva descentralización política hacia el nivel local (Finot, 2003).

### ***3.3.2 La participación ciudadana dentro del proceso de descentralización***

El proceso de descentralización ha adquirido suma importancia para las municipalidades, pero a la vez demanda de una participación activa y propositiva para la discusión y presentación de alternativas de solución a la problemática local.

Partiendo de una perspectiva amplia, se puede decir que “el concepto más común de democracia es ‘gobierno del pueblo’. Visto así, democracia y participación, son complementarios, pues ésta, en los asuntos públicos le da contenido y la amplía en términos de legitimidad y representatividad” (Cartay Gilly, Roger).



Cartay expresa que los gobiernos y los partidos la plantean (a la participación ciudadana) como un instrumento óptimo para crear una nueva relación concertada entre sociedad civil, democracia y Estado.

La participación ciudadana desde el punto de vista conceptual y práctico puede considerarse también un concepto polisémico que carece de una conceptualización unívoca y que se vincula a categorías teóricas como ciudadanía, Estado, democracia, sociedad civil, entre otras, donde abundan posiciones teórico prácticas muchas veces en abierta contradicción, es decir, con una ‘alta carga valorativa’ (Baño,1997. Citado por Cartay).

Cartay sigue diciendo que, “la participación ciudadana, en algunos casos ha sido entendida como un recurso diseñado por el gobierno para promover acciones de y en las comunidades, de esta forma el gobierno central se descarga de algunas tareas y responsabilidades que competen al Estado (transferencias de competencias), transfiriéndolos a los gobiernos locales. En otros casos, la participación ciudadana tiene su origen en el seno de la sociedad civil y está orientada a sustituir la acción del Estado o a combatir su inacción, incompetencia o ineficiencia en la resolución de problemas que afectan de manera directa o indirecta a las comunidades”.

“Otra dimensión de la participación ciudadana es aquella que la asocia a la democratización del Estado y que hace énfasis en la necesidad de que el Estado desarrolle políticas y acciones que respondan a los intereses de los actores sociales, y propone ampliar la influencia de los ciudadanos sobre el proceso de toma de decisiones en todos los niveles, escalas y sectores de la gestión pública.”

Siendo así, se define la participación ciudadana como “todas aquellas experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer intereses sociales” (Cunill, 1991, 49; citado por Cartay).

Por su parte, y retomando lo enunciado por los autores antes mencionados, a nivel nacional, se establece una obligación a asumir por parte de las municipalidades, como poder<sup>20/</sup> local, cuando se dispone que “los Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local” (Código Municipal, artículo 60).

---

<sup>20/</sup> (Citado por Martínez, op. Cit.) El artículo 21 de la declaración universal de los derechos humanos, consigna que la base de todo poder de gobierno es la voluntad ciudadana con su derecho de participación en los asuntos públicos en un régimen democrático.

#### **4. Competencias del municipio como servicio público**

El Municipio como unidad básica de la organización territorial del Estado y otras entidades locales, por mandato legal, básicamente se debe a los habitantes de su distrito, sirviéndoles a los intereses públicos que les han sido encomendados, fundamentado en su autonomía de acuerdo con sus propios fines y por garantía constitucional. Asimismo, adquiere competencias que por delegación del gobierno central se establecen mediante convenio, con el objeto de promover actividades y prestar los servicios locales para atender adecuadamente a sus comunidades.

Las competencias propias que asumen las municipalidades son variadas, pero principalmente se concentran en la prestación de servicios públicos enfocados a las áreas de salud, ornato y mejora de condiciones de vida para los habitantes, tales como servicios de agua potable, alcantarillado, recolección y tratamiento de desechos sólidos, velar por el cumplimiento del control sanitario de alimentos, construcción y administración de mercados, rastros y cementerios, limpieza y ornato, desarrollar proyectos o mantenimiento del servicio de alumbrado público, gestión de lugares de recreo, caminos vecinales, regulación del transporte, licencias de construcción, promoción de enseñanza primaria, así como la administración de la gestión municipal.

Estas son tareas básicas en donde las autoridades municipales deben dirigir sus mejores esfuerzos de manera integral, pues además de la generación de ingresos propios y de la adecuada administración de los recursos asignados por mandato constitucional, requiere de la participación ciudadana un adecuado control y fiscalización y de una alta capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad, lo que permitiría generar legitimidad a las instituciones, tan necesaria en el país.

De conformidad con la capacidad de gestión municipal que los gobiernos locales adquieran, pueden además, ejercer competencias en atención a las características de la actividad pública, fundamentalmente para dar un paso más en el proceso de descentralización, y consecuentemente, una proximidad de los servicios públicos a las comunidades.

Sin embargo, surge una disyuntiva, por un lado la exigencia de las comunidades para la atención de sus demandas, pero por el otro lado, la necesidad imperiosa de establecer tasas y contribuciones, atendiendo los costos de operación, para sufragar los costos que genera el mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios.

La concesión de servicios públicos municipales constituye una figura de importancia para el establecimiento y prestación de los servicios, como una alternativa adicional a que las municipalidades y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas, y la mancomunidad de municipios realicen estas tareas. Para ello, deben atenderse las normas en el Código Municipal, la Ley de Contrataciones del Estado, así como los Reglamentos Municipales, y realizar el proceso de concesión de manera transparente.

## **5. *Fundamentos de la autonomía municipal***

Los gobiernos (...) municipales requieren de autonomía, de la participación ciudadana y de un acertado control y fiscalización de la administración en un universo de legitimidad de las autoridades y de una alta capacidad de respuesta de las demandas de la sociedad (Martínez).

Esta es una de las categorías fundamentales en que se sustenta la gestión municipal para atender a la población local en sus demandas, para servir como intermediario efectivo en la administración de recursos en general, sujetos de auditoría y fiscalización para darle legitimidad, como dice Martínez, a las instituciones; práctica que es de suma importancia, considerando que se crean expectativas y al final de la gestión municipal en cada gobierno persiste un fuerte grado de frustración en la población, elemento que no favorece, de ningún modo, la participación democrática.

Los derechos ciudadanos fundamentan la autonomía municipal, por dos razones: por disposición legal y constitucional<sup>21/</sup>, y por el reconocimiento de los derechos del municipio como parte de un Estado que se caracteriza por la distribución del poder público y de las funciones públicas en todo el territorio nacional para el ejercicio de sus funciones. La contribución al sostenimiento del gobierno municipal establece derechos de los vecinos, que se constituye en otro aspecto que fundamenta la autonomía municipal.

En síntesis, como bien lo expresa Carlos A. Soto, al mencionar la esencia del tribunal constitucional de España del 28 de julio de 1981, que “la autonomía local es un derecho de la comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y la administración de todos los asuntos que los atañen”.

---

<sup>21/</sup> El Código Municipal (Decreto 12-2002) establece en su artículo 3. Autonomía. En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, éste elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Para el cumplimiento de los fines que le son inherentes, coordinará sus políticas con las políticas generales del Estado, y en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda. Ninguna ley o disposición legal podrá contrariar, disminuir o tergiversar la autonomía municipal establecida en la Constitución Política de la República.

Sin embargo, surgen varias inquietudes, por ejemplo ¿se esperaría una autonomía total, es decir, en sus distintos ámbitos? O dado a la precocidad del proceso de descentralización emprendido en Guatemala, resultaría satisfactoria una autonomía administrativa. Obviamente el gran reto para las municipalidades se concentra en lograr espacios más amplios para la gestión local de tal forma que permita adquirir una plena autonomía.

En todo caso, las municipalidades deben adquirir capacidades ante el surgimiento de un nuevo imperativo para descentralizar, esta vez de carácter primordialmente económico: facilitar el desarrollo económico local, y para ello es imprescindible incrementar la autonomía local y también, por razones de equidad, garantizar igualdad de oportunidades para todas las localidades. Se trata entonces de dar un nuevo contenido a la descentralización: contribuir a crear las condiciones más favorables para estimular el desarrollo local y ello para incrementar sustancialmente la autonomía de las localidades (Finot, 2003).

## **SEGUNDA PARTE:**

### **PLANIFICACIÓN MUNICIPAL EN GUATEMALA**

#### ***I. La planificación municipal en Guatemala***

##### ***1. Cómo se define y justifica la planificación municipal?***

Se debe empezar diciendo que este trabajo no tiene la intención de hacer una profundización sobre la teoría de la planificación tan ampliamente estudiada, sino presentar, moderada y sencillamente, una definición que sirva de referente en esta segunda parte del documento. En este sentido, se entiende por planificar “la acción de decidir, antes de actuar, lo que se desea hacer, cómo se hará, cuándo se realizará, quién ha de hacerlo, con qué se hará y cómo se controlará en un período específico. Es un instrumento de cambio y mejora continua dentro de la organización.”<sup>22/</sup>

El ponente se limita a presentar esta definición, pues los conceptos que intervienen para las diferentes definiciones consultadas que se relacionan con la idea de planificación, resaltan el denominador común que se refiere a la metodología; es decir, la formulación y ejecución de planes que permite comprender e intervenir en el presente procurando darle orientación a los acontecimientos futuros. De ahí que la estructura de una planificación varía pero mantiene su esencia en lo que describe la definición presentada en el párrafo primero.

Sencillamente puede decirse que la planificación requiere de un método que la haga operable, comprensible y amigable, es decir, un procedimiento de cómo hacerlo; que goce de validez y viabilidad para su aplicación; se parte de una situación actual y se realiza la planificación para alcanzar una imagen objetivo o situación deseada, lo que conforma el cumplimiento de los objetivos, en este caso, de desarrollo local. Para lograrlo se debe dar seguimiento, medir, evaluar y corregir el desempeño de las actividades a fin de hacer ajustes; mientras que la evaluación se refiere a la comparación sistemática del avance en la ejecución a los objetivos y metas propuestos, con el objeto que permita tomar medidas correctivas en dirección hacia los objetivos esperados.

En Guatemala es más que justificable la coordinación, formulación e implementación de planes locales de desarrollo, pues con ello se favorece el cumplimiento de los objetivos y propósitos, y

---

<sup>22/</sup> Manual de Planificación Operativa y Presupuesto Municipal por Programas. Mochila del Alcalde. [http://femica.org/archivos/contenido\\_manual.htm](http://femica.org/archivos/contenido_manual.htm).

sobre todo, al crear expectativas de satisfactores a la población; además, la planificación tiene varias bondades, pues permite dar orden, legitimidad y coherencia a los esfuerzos y a las instituciones; orienta en la toma de decisiones para aceptar o rechazar acciones; se elimina la improvisación y reduce el grado de incertidumbre; promueve una cultura de organización y participación, así como de control por medio de una adecuada auditoria social; orienta con visión de largo plazo; y, finalmente, permite aprovechar de mejor forma los recursos escasos.

## **2. *La planificación como proceso de constante actualización***

La planificación local debe ser el resultado de un proceso participativo y de un constante diálogo con los actores comunitarios para su legitimación. Es el instrumento que permite el análisis de los principales problemas que enfrentan las comunidades y ofrece orientaciones con el objeto de lograr la mejor utilización de los recursos para lograr el máximo beneficio al menor costo social.

Generalmente las comunidades plantean sus demandas sin tener ninguna idea de las limitaciones de recursos generados por las municipalidades y los que reciben de diferentes fuentes, frente a la variada gama de necesidades por atender. Es por ello que es fundamental crear mecanismos de participación para captar el sentir de las comunidades hacia quienes van dirigidos los esfuerzos, para implementar acciones integrales que den vida o concreten soluciones priorizadas, basadas en sus aspiraciones, en congruencia con los recursos.

La planificación dentro del proceso de formulación, evaluación y reformulación, debe resaltar varios atributos como lo son: la información, la participación, diseño de estrategias y la concertación. La primera, para recoger los antecedentes lo cual permite realizar proyecciones y sustentar dicho instrumento; la segunda, considera las opiniones e intereses de las comunidades para priorizar necesidades a solventar y visualizar lo que se pretende lograr; la tercera, proporciona orientaciones de corto, mediano y largo plazo, considerando los entornos y factores internos y externos; y la cuarta, permite articular las potencialidades de la comunidad para hacerlas coherentes con lo que se pretende lograr, así como los recursos que la comunidad está dispuesta a aportar para realizar el proyecto.

Aunque existen disposiciones legales en materia de planificación que las municipalidades deben atender, éstas no explicitan de qué forma debe realizarse, lo cual sustenta y justifica en alguna medida la elaboración de este documento como propuesta. En todo caso, la dinámica social y los cambios que experimentan las comunidades exigen la constante revisión y actualización de la planificación acorde a la disposición de recursos.

### 3. *Problemática de la planificación municipal*

La planificación municipal en Guatemala es una técnica que ha tenido muy poco avance para que seriamente se realicen ejercicios en ésta dirección y formular planes no solo a corto, sino a mediano y largo plazo, dado a que uno de los principales problemas lo constituye el hecho de que en cada relevo de administración municipal (cada 4 años) no se le da la continuidad respectiva, lo que se traduce en que la nueva administración debe iniciar su gestión efectiva por menos tiempo, al invertir un período determinado en conocer la herencia de la administración anterior, aprendiendo a gobernar y empezar a planificar, cuando la suerte se tiene que haya sumo interés en hacerlo, lo cual significa un costo de oportunidad muy elevado para las comunidades que están urgidas de soluciones. Esta situación es fiel réplica de la gestión gubernamental a nivel nacional, pues no se ejecutan acciones que se orienten hacia el largo plazo que les de consistencia para lograr un desarrollo integral y sostenido.

Para la formulación de un plan integral es necesaria la participación a todo nivel de las comunidades que integran el municipio y sus respectivas organizaciones en sus diferentes roles, público y privado, pero además, como dice Caryl Alonso Jiménez, deben confluír “esfuerzos integradores para dinamizar con sentido de desarrollo humano las visiones de corto, mediano y largo plazo del municipio... en los cuales se requiere de liderazgos sostenibles y estables con capacidad de generar agendas de largo plazo y sobre todo, capacidad (y voluntad) para comprender que los cambios y las reformas en el nivel municipal requieren de compromisos que fortalezcan la autonomía para ampliar su incidencia en el desarrollo de sus ciudadanos.”<sup>23/</sup> Esto constituye en un fuerte desafío, pero no por ello superable, tomando en cuenta la pluralidad cultural y étnica de los pueblos. Una forma muy práctica para promover la participación activa y generar este tipo de compromiso, consiste en identificar la necesidad de ejecución de proyectos, haciendo conciencia y compenetrando a la comunidad hacia el beneficio que tiene la participación de los diferentes sectores e iniciar e impulsar el proyecto con dos o tres organizaciones con suficiente liderazgo que incluya la participación de otra con menor nivel de participación, de tal forma que se manifieste un efecto positivo hacia esta última para la concreción del proyecto, y que a su vez sirva de fuente de información y fiel testimonio para que las comunidades se den cuenta de los beneficios que acarrea la participación de más y más actores; es decir, fomentar una cultura de participación a través de impulsar y ejecutar proyectos piloto o proyectos modelo.

---

<sup>23/</sup> Subrayado y paréntesis del ponente.

Con las respectivas limitaciones que se presentan en los municipios a nivel nacional y dado el escaso nivel y profundización de la planificación, se han realizado esfuerzos por concretar estos instrumentos, a tal punto que “hoy en día el municipio es cada vez más técnico (o por lo menos eso aparenta) y ha demostrado que las corporaciones municipales y funcionarios tienen mayor tendencia hacia la planificación; se están dando pasos en línea al mejoramiento de la infraestructura teniendo mayor sensibilidad por el ambiente. Sin embargo, la planificación del desarrollo ha quedado limitada a la construcción de infraestructura” (Alonso, 2007). Esfuerzos ejemplares lo constituye “el surgimiento, organización y funcionamiento de los Grupos Gestores en departamentos como Quetzaltenango, Quiché, Totonicapán, Retalhuleu, pues están demostrando que el desarrollo económico local concertado desde los propios actores tiene mayores posibilidades de asegurar la producción y las redes de comercialización.” (Alonso, 2007)

Pero además, existen planes departamentales, como es el caso de la “Agenda para el Desarrollo Departamental de Alta Verapaz, 2000-2020”<sup>24/</sup>, documento que apunta al desarrollo sostenible de este departamento y que está orientado a la planificación de actividades a mediano y largo plazo, con la participación de actores locales de desarrollo comunitario. Pueden mencionarse además, entre otros, la Agenda de Desarrollo Departamental de Escuintla<sup>25/</sup>; el Plan Estratégico de Desarrollo Departamental de Suchitepéquez<sup>26/</sup>; Fortalecimiento a la gestión de áreas protegidas y la biodiversidad de Guatemala: Oportunidad para el desarrollo local<sup>27/</sup>.

Si bien hay esfuerzos por planificar, otras acciones valiosas se refieren a la ejecución y por supuesto al seguimiento y evaluación a dichos planes; es decir, que no deben limitarse a ser instrumentos y esfuerzos que se hayan invertido sin ningún beneficio y creando expectativas a la población objetivo. Y es que las municipalidades han sido tradicionalmente instituciones proveedoras de servicios y únicas responsables del desarrollo local, y la comunidad también se ha convertido en una receptora pasiva del trabajo municipal. Esta actitud ya no tiene cabida, hoy en día los beneficios deben provenir de un esfuerzo conjunto de todos los actores locales, públicos y privados.

A nivel institucional existen esfuerzos orientados hacia promover y concretar la planificación, principalmente el Instituto de Fomento Municipal –INFOM-; la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-; la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la

---

<sup>24/</sup> Documento elaborado por el Programa Las Verapaces –PLV- dentro del Programa de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Municipal –DDM- financiado por la Cooperación Técnica Alemana, GTZ.

<sup>25/</sup> Elaborada por el Consejo Departamental de Desarrollo de Escuintla en el año 2002, con la asesoría y colaboración de GTZ, MINUGUA, y SEGEPLAN.

<sup>26/</sup> Formulada por la Alianza entre el Instituto de Fomento Municipal –INFOM- y la Fundación del Azúcar –FUNDAZUCAR-, en el año 2003.

<sup>27/</sup> Elaborada por el Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP- en el año 2004.



Presidencia –SCEP-; la Asociación Nacional de Municipalidad –ANAM-, y la implementación de programas tales como el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal –Municipios Democráticos<sup>28/</sup> (este programa tiene cobertura en 189 municipalidades en 12 departamentos, que equivale al 60% de los municipios del país); entre otros, cuyo objetivo consiste en desarrollar capacidades de planificación para el desarrollo local de municipalidades y mancomunidades, a través de diversas modalidades de asociativismo municipal, de forma participativa y con una perspectiva de género e interculturalidad, con participación social y del sector privado, de forma que generen planes que permitan impulsar procesos de desarrollo local y que mejoren la racionalización y eficiencia de la inversión pública en el territorio.

La SEGEPLAN específicamente, impulsa el Sistema Nacional de Planificación Estratégica (SINPET) que es un modelo de coordinación y articulación interinstitucional que permite integrar las políticas sectoriales, y fortalecer la gestión del desarrollo en los niveles nacional, regional, departamental, territorial y municipal; es el encargado de articular las políticas públicas con las políticas de desarrollo en sus diferentes niveles a saber: regional y departamental, los planes estratégicos territoriales y los planes de desarrollo municipal y comunitario. Proporciona al Sistema de Consejos de Desarrollo, a través de las unidades técnicas departamentales y las oficinas municipales de planificación, una herramienta metodológica que facilita la planificación participativa con enfoque territorial; asimismo, facilita la orientación para la definición de políticas públicas desde el territorio, para coadyuvar a la gestión descentralizada, la ocupación y transformación del territorio a través de las inversiones públicas y privadas con impacto en el ordenamiento territorial y en la generación de capacidades locales.

Este sistema se apoya en el Sistema Nacional de Información para la Planificación Territorial –SINIT-, con la finalidad de facilitar el acceso a la información estratégica territorial a los agentes de planificación; es decir, que el objetivo central de éste sistema es apoyar la planificación a nivel local para orientar efectivamente el desarrollo, y facilitar la elaboración, registro y seguimiento de los planes estratégicos territoriales.

La Planificación Estratégica con enfoque Territorial –PET- es un instrumento de cambio social en congruencia con las disposiciones contempladas en la Ley de los Consejos de Desarrollo y la Ley de Desarrollo Social. Estas acciones de la PET, se traducen en los Planes Estratégicos de Desarrollo a nivel territorial y a nivel municipal.

---

<sup>28/</sup> Para mayor información puede consultarse la página web [www.municipiosdemocraticos.org](http://www.municipiosdemocraticos.org)

Por otra parte, a nivel del Organismo Ejecutivo, se ha creado la Coordinación Departamental de Fondos Sociales -CDFs-, que pretende, siguiendo las políticas de gabinete social, fortalecer la articulación con la planificación municipal y departamental, a través del funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.<sup>29/</sup>

Para impulsar el desarrollo del área rural, se conformó el Gabinete de Desarrollo Rural y se creó<sup>30/</sup> la Gerencia del Gabinete de Desarrollo Rural -GDR-, así como la Unidad Técnica de Desarrollo Rural, instancias que fortalecen la institucionalidad gubernamental para la gestión del desarrollo rural, dando como resultado la Política de Desarrollo Rural Integral.

## ***II. Marco legal de la planificación municipal***

### ***1. Disposiciones Constitucionales***

Las disposiciones legales en materia de planificación municipal están establecidas implícitamente en la Constitución Política de la República (artículo 134 “Descentralización y Autonomía”) como obligaciones mínimas (literales b y c) cuando se dispone del ejercicio de coordinación con el órgano de planificación del Estado, así como de remitir al Organismo Ejecutivo y Legislativo, sus presupuestos detallados, con expresión de programas, proyectos, actividades, ingresos y egresos. Es importante resaltar que por tales disposiciones, las municipalidades hacen llegar los presupuestos a la SEGEPLAN, lo que constituye un factor que coadyuva en información valiosa para el ejercicio del control de la ejecución y evaluación de resultados y la calidad del gasto.

Tácitamente, la Constitución Política de la República, además, establece la obligación de la formulación de planes locales cuando se le otorga autonomía a los municipios (Capítulo VII Régimen Municipal) principalmente cuando se distingue entre otras funciones, la de obtener y disponer de sus recursos, así como en atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios; es decir, que supone fases previas de la estimación de ingresos y de cómo disponer de ellos, aparte de en qué se va a efectuar el gasto o la inversión, tipo de actividades a realizar y asignar o delegar funciones a sus respectivas unidades de trabajo como responsables de las mismas, así como el período en que deban ejecutarse.

---

<sup>29/</sup> Informe Anual sobre el Estado, avances y obstáculos de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal en Guatemala. Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala -ANAM-, febrero 2005.

<sup>30/</sup> Creada en agosto del 2004 y funcionó hasta febrero de 2006, a partir de marzo 2006 la gestión del desarrollo rural ha sido apoyada por la Unidad Técnica de Desarrollo Rural (UTDR) creada en SEGEPLAN y desde enero 2007 se ha iniciado la gestión para que se establezca la Dirección de Desarrollo Rural dentro de SEGEPLAN. El 05/sept/2006 por acuerdo gubernativo No. 471-2006 se formalizó el Gabinete Específico de Desarrollo Rural.

## **2. *Ley de Organismo Ejecutivo***

Asimismo, la coordinación que debe existir entre el poder local y el Estado, dispone en la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97) que la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (Artículo 11) establezca la coordinación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; así como que la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- (artículo 14), es la que, entre otras funciones, se encargue de diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública –SNIP- y el Sistema Nacional de Financiamiento a la Preinversión –SINAFIP-; integrar y armonizar los anteproyectos formulados por los consejos de desarrollo regionales y departamentales, coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial, público y territorial, así como formular la política de preinversión y promover mecanismos financieros que funcionen descentralizadamente.

Los proyectos que formula cada municipio en atención a las asignaciones de los Consejos Departamentales de Desarrollo, son calificados por dicha instancia y financiados por el Gobierno de la República.<sup>31/</sup>

## **3. *Ley General de Descentralización***

La descentralización implica el traslado de las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado, lo que crea la necesidad, por parte del municipio que opta por recibir dichas competencias, de realizar la planificación respectiva de los servicios a prestar, las actividades y tareas que implica implementarlos, así como los recursos materiales, técnicos y financieros a utilizar, con el objeto de optimizarlos en la satisfacción de las necesidades locales.

Con la formulación técnica y apropiada de un plan estratégico municipal se pretende fortalecer de manera integral la capacidad de gestión de la administración local para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida, que entre otros, es un objetivo de la Ley de General de Descentralización.

---

<sup>31/</sup> Los proyectos presentados por todas las instituciones que integran el Gobierno, pueden revisarse en la página web [www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt).

A solicitud de cada municipalidad<sup>32/</sup> su incorporación al proceso de descentralización, en función de la solidez administrativa adquirida, es necesario realizar convenios<sup>33/</sup> y contratos de ejecución de programas y proyectos en áreas prioritarias a atender, tales como educación, salud y asistencia social, seguridad ciudadana, ambiente y recursos naturales, agricultura, comunicaciones, infraestructura y vivienda, economía, cultura, recreación y deporte. La validez del instrumento de planificación es sustancial tomando en cuenta que deben establecerse condiciones de ejecución, supervisión y fiscalización con las dependencias competentes del Organismo Ejecutivo. Es por ello que el sistema de administración municipal debe ser congruente con la metodología y forma que adopta el sector público considerando lo dispuesto en la Ley Orgánica del Presupuesto, para lo cual es indispensable diseñar un Plan Operativo Anual.

La participación ciudadana, así como de las organizaciones comunitarias es fundamental en el proceso de la planificación municipal, pues proporciona las necesidades locales sentidas y debe participar en la planificación, ejecución, y control, como parte de la auditoria social de las gestiones del gobierno municipal.

#### **4. Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

En esta Ley queda establecido en forma clara la necesidad de llevar a cabo un proceso de planificación democrática a través del Sistema de Consejos de Desarrollo como medio principal de participación de la población, cuyo objetivo consiste en organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada (artículo 3).

Es la población local, la base comunitaria, la que plantea las necesidades a sus autoridades municipales para recopilar información con el fin de formular los proyectos respectivos y la planificación correspondiente, para posteriormente agotar las instancias correspondientes<sup>34/</sup>, con el objeto de obtener el financiamiento para su ejecución. De esta cuenta, las funciones de cada instancia respecto a la planificación se define en promover políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio, como parte del proceso de descentralización, y que estos sean

---

<sup>32/</sup> En el reglamento de la Ley General de Descentralización, Acuerdo Gubernativo No. 312-2002, en su artículo 9, párrafo tres, se menciona que “dicha solicitud deberá ir acompañada de una estrategia coherente con el **plan y políticas de desarrollo integral del municipio**, en su caso, que justifique la descentralización de competencias.

<sup>33/</sup> El artículo 13 del Reglamento de la Ley General de Descentralización, en la literal f), establece la necesidad de incorporar en el mismo **aspectos relativos a la coordinación y cooperación en la prestación de la competencia, indicando la coordinación y cooperación con otros órganos, el suministro de información, la compatibilización de planes y proyectos y la cooperación internacional.** (subrayado del ponente).

<sup>34/</sup> Ver numeral 3.2 Municipio y Consejos de Desarrollo de la Primera Parte de este documento.

incorporados en las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, y consecuentemente a nivel regional y nacional.

Para la asesoría, elaboración y seguimiento de la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo y preinversión e inversión pública, cada instancia debe contar con una Unidad Técnica, y la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), debe suministrar al Sistema de Consejos de Desarrollo en sus diversos niveles el apoyo técnico para la formulación de dichos instrumentos, dentro del marco general de las políticas de Estado y su correspondiente integración con los planes sectoriales. Estas actividades de asesoría se traducen en la elaboración de los respectivos Planes Operativos Anuales de cada nivel de los consejos de desarrollo, atendiendo el criterio estratégico que para la formulación de la política de desarrollo deben tomarse en cuenta las propuestas de planificación, organización, integración, dirección, control y evaluación surgidas de cada uno de los grados del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

La Oficina Municipal de Planificación se constituye en el enlace y es la encargada de facilitar el apoyo técnico al Consejo Municipal de Desarrollo y a los Consejos Comunitarios de Desarrollo para preparar la propuesta de políticas, programas y proyectos de desarrollo; asimismo para recibir apoyo técnico de Ministerios y Secretarías de Estado cuando las capacidades deban ser fortalecidas.

## **5. *Código Municipal***

En ejercicio de la autonomía de los municipios, en el ámbito de planificación y para dar cumplimiento a sus fines inherentes, debe coordinarse las políticas propias con las políticas generales del Estado, designándose a la figura del Alcalde como el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas, planes, programas y proyectos autorizados por el Consejo Municipal; mismo tratamiento que tiene, en su caso, cuando se establece una asociación de municipalidades.

Los vecinos adquieren, entre otros derechos y obligaciones, participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias. La conformación de una cultura en organización y participación ciudadana es vital en procesos democráticos de esta naturaleza.

Una de las competencias que adquiere el Consejo Municipal en materia de planificación se refiere a la convocatoria que debe hacerse a los distintos sectores de la sociedad del municipio para la formulación e institucionalización de las políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo

urbano y rural del mismo, para lo cual es necesario identificar y priorizar las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales. Es aquí en donde se pone en práctica una de las atribuciones de los Alcaldes comunitarios o alcaldes auxiliares, en promover la organización y participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales, así como para elaborar, gestionar y supervisar, con el apoyo y la coordinación del Concejo Municipal, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo integral de la comunidad.

Para la generación de información relevante, precisa y de calidad que se requiere para la formulación y gestión de las políticas públicas municipales, así como para la coordinación y consolidación de diagnósticos, planes, programas y proyectos de desarrollo del municipio, deben crearse en cada municipio la Oficina Municipal de Planificación, que es la unidad técnica local responsable de producirla. Además, es responsabilidad de esta oficina la elaboración de los perfiles, estudios de preinversión y factibilidad de los proyectos como resultado de las necesidades de las comunidades. Para realizar a plenitud estas funciones, es necesario la conformación de un equipo humano con la preparación académica y conocedor de la región, y además con la experiencia para realizar trabajos de diagnóstico entre las comunidades con el objeto de hacer el planteamiento a las autoridades locales; sin embargo, es un desafío que debe ser superado en el caso de la municipalidad de San Vicente Pacaya.

### ***III. El presupuesto municipal como instrumento de planificación***

Todo plan de desarrollo debe tener un respaldo económico que deberá expresarse en un instrumento de apoyo como lo es el presupuesto. Si no existe una buena planificación, por definición, el presupuesto reflejará deficiencia, por la sencilla razón que el presupuesto no es más que la expresión financiera de un plan.

Técnicamente el presupuesto, atendiendo el concepto de la planificación, es el instrumento que permite estimar las fuentes de ingresos y el destino de los mismos para atender las necesidades de la población. Es por ello que le compete, según lo establece el Código Municipal, como una de las atribuciones y obligaciones del alcalde, presentar el presupuesto anual de la municipalidad, al Concejo Municipal para su conocimiento y aprobación, para que éste último controle la ejecución, evalúe y se liquide en concordancia con las políticas públicas municipales. La figura de auditor interno en cada municipalidad juega un importante papel al velar por la correcta ejecución presupuestaria, que con la aplicación del sistema apropiado es el responsable de sus actuaciones ante el Consejo Municipal.

Por otra parte, la Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal INFOM<sup>35/</sup>, asigna a esta institución por medio del artículo 4, entre otras funciones, la de asistir técnicamente a las municipalidades en la elaboración de sus presupuestos, para lo cual realizan actividades para fortalecer y guiar a las autoridades y funcionarios municipales en materia de procedimientos para la formulación y ejecución del presupuesto de ingresos y egresos, en busca de la eficiencia en las fases de formulación, ejecución y evaluación.

Dependiendo del grado de complejidad de la organización municipal y sus operaciones registrables, está establecido en el Código Municipal que debe crearse la unidad de Administración Financiera Integrada Municipal -AFIM-, que entre otras funciones, le corresponde elaborar en coordinación con la oficina municipal de planificación, la programación y formulación del presupuesto y su ejecución, y con los responsables de cada programa, la evaluación de la gestión presupuestaria.

#### ***1. El aporte Constitucional a las municipalidades***

Constitucionalmente se establece y regula lo relacionado con el presupuesto y el régimen municipal<sup>36/</sup>. Y una fuente importante de recursos para las municipalidades es el aporte que el Estado asigna a las municipalidades, y en el artículo 257 se establece que “el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine, y destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejore la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento”.

Atendiendo esta disposición, el Ministerio de Finanzas Públicas traslada a las 332 (de aquí en adelante el Ministerio de Finanzas Públicas debe agregar un municipio más, denominado Unión Cantinil) municipalidades del país el aporte constitucional y otras asignaciones, tal y como puede apreciarse a continuación.

---

<sup>35/</sup> Decreto No. 1132, capítulo II. Congreso de la República de Guatemala

<sup>36/</sup> Artículos 237, y 253 al 262 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Cuadro 1

Guatemala: Transferencias de Capital como obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, a favor del poder local, durante el período 2004-2006.  
Expresado en Millones de quetzales de cada año.

<i>Componentes de Inversión</i>	<i>Años</i>		
	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
<b>Total</b>	<b>3,404.5</b>	<b>3,839.8</b>	<b>4,600.1</b>
<b>Traspaso varios impuestos (*)</b>	<b>139.0</b>	<b>144.6</b>	<b>151.2</b>
a. Impuesto sobre inmuebles	0.4	0.8	-.-
b. Impuesto sobre circulación de vehículos	79.8	86.5	-.-
c. Impuesto sobre petróleo	57.3	56.7	-.-
d. Impuesto al banano	1.5	0.6	-.-
<b>Aporte IVA Paz</b>	<b>1,154.1</b>	<b>1,245.7</b>	<b>1,452.5</b>
<b>Aporte Constitucional</b>	<b>1,172.1</b>	<b>1,415.4</b>	<b>1,591.9</b>
<b>Consejos de Desarrollo</b>	<b>769.4</b>	<b>830.5</b>	<b>1,193.4</b>
<b>Fuente INFOM</b>	<b>169.9</b>	<b>203.6</b>	<b>211.1</b>
a. Proyecto de arrastre	23.0	18.0	18.0
b. Agua potable y saneamiento básico rural IV	39.9	42.6	34.0
c. Fomento al sector municipal	62.5	76.0	53.6
d. Otros	44.5	67.0	105.5

(\*) Para el año 2006 no aparece desglose por tipo de impuesto.

Fuente: Elaborado con base a datos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicios Fiscales 2004 al 2006. Ministerio de Finanzas Públicas.

Puede observarse la importancia del peso que tiene, dentro de la estructura que presentan las transferencias de capital como obligaciones del tesoro a las municipalidades, tanto el Aporte Constitucional como el Aporte IVA Paz, pues representan una tercera parte del total, respectivamente. Aunque vale la pena subrayar que estos han venido aumentando, ya que el primero con una asignación de Q 1,172.1 millones para el año 2004, registró en el año 2006 un monto de Q 1,591.9 millones, estableciendo una tasa de crecimiento del 16.5%; mientras que el segundo, en el año 2004 tuvo una asignación de Q 1,154.1 millones aumentando para el año 2006 con un valor nominal de Q 1,452.5 millones, lo cual representan una tasa de crecimiento del 12%, durante el período.



Otro renglón de importancia es el que se transfiere a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural<sup>37/</sup>, y que son utilizados para realizar obras de inversión pública que las comunidades organizadas solicitan, a fin de crear condiciones adecuadas para el desarrollo económico y social en las áreas rurales y urbanas y que contribuyan a elevar el nivel de vida de los guatemaltecos. Esta asignación pasó de Q 769.4 millones en el año 2004 a Q 1,193.4 millones para el año 2006 (de éste último monto, el 19% fue contemplado con el propósito de apoyar en la rehabilitación, reconstrucción y readecuación de la infraestructura del país y los servicios básicos dirigido especialmente a los afectados por la tormenta tropical Stan), y en éste último período representó el 27% del total de transferencias a las municipalidades. Vale indicar que este renglón creció durante el período 2004-2006 a una tasa del 25%.

El total de Transferencias de Capital a las municipalidades en estos últimos años ha crecido a una tasa del 16%, pasando de Q 3,404.5 millones en el año 2004 a Q 4,600.1 millones para el año 2006.

Sin embargo, este sistema de transferencias ha presentado algunos problemas<sup>38/</sup>, ya que no ha estimulado la generación de ingresos propios por parte de las municipalidades por la vía de recaudación de impuestos locales y tasas y arbitrios reales sobre los servicios prestados a la población, situación que se observa a pesar de que la fórmula para distribuir el aporte constitucional incluye un criterio relativo al nivel de ingresos ordinarios del municipio, que ha sido insuficiente para estimular a éstos para realizar mejores esfuerzos en la recaudación y de actualización del sistema de cobro, pues se pone en juego un costo político; es decir, que no se trata solamente de capacidad administrativa para hacerlo. Además de lo antes mencionado, surgen otros inconvenientes, la forma en que se calcula el monto global de los ingresos ordinarios es poco transparente; no existe una coordinación adecuada entre los criterios de distribución hacia los municipios fijados por el aporte constitucional, los impuestos compartidos y el financiamiento proporcionado por los fondos sociales, los objetivos que persigue la fórmula (de distribución) son contradictorios entre sí; la distribución que resulta de aplicar la fórmula es poco predecible, pues está sujeta a cambios bruscos de un año para otro.

---

<sup>37/</sup> Transferencia que se realiza de conformidad con lo que establece el artículo 10 del Decreto No. 27-92, Ley del Impuesto al Valor Agregado –IVA-, reformado por el Decreto No. 66-2002, ambos del Congreso de la República de Guatemala.

<sup>38/</sup> Guatemala: Fortalecimiento de las Finanzas Municipales para el combate a la pobreza. Juan C. Gomez Sabaini y Maximiliano Geffner. Mayo 2005.

Cuadro 2

Guatemala: Ingresos Municipales Ordinarios, durante el período 2004-2006.  
Expresado en Millones de quetzales de cada año.

<i>Concepto:</i>	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
<b>Gran Total</b>	5,197.7	5,994.9	7,078.5
Transferencias de Capital	3,404.5	3,839.8	4,600.1
Ingresos Municipales Ordinarios (IMO)	1,793.2	2,155.1	2,478.4
<b>% de IMO respecto al Gran Total</b>	34.5	35.9	35.0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas MFP y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN.

De acuerdo con la información del cuadro previo, puede evidenciarse que los ingresos ordinarios de las municipalidades del país se limitan a obtener la tercera parte de todos los ingresos y asignaciones del Estado en su conjunto, respondiendo, tal y como se subrayó supra, que existe una fuerte dependencia de estas instituciones para con el Estado.

Hasta antes de que se implementara el aporte constitucional a las municipalidades, la fuente más importante de recursos de los municipios había sido el cobro de arbitrios, seguida del cobro de tasas especiales por actividades económicas realizadas en la jurisdicción municipal. Seguidamente se situaban los ingresos por la prestación de servicios públicos y por el arrendamiento de inmuebles o locales de propiedad municipal (CIEN, 2001).

Se observa entonces que la fuente más importante de recursos de las municipalidades son las transferencias del gobierno central, las que han aumentado considerablemente las posibilidades de inversión en los municipios, ya que la disposición subraya que el 90% de dichos recursos deben ejecutarse en inversión y el resto dedicado a funcionamiento.<sup>39/</sup>

## **2. Forma de distribución de los aportes Constitucionales**

De acuerdo con el Código Municipal, el título VI Finanzas del Municipio, capítulo III Asignación Constitucional, y en sus artículos que van del 118 al 124, se establecen la forma de asignación de estos recursos, los criterios para la distribución y la responsabilidad de las instituciones específicas encargadas de proporcionar la información pertinente para el cálculo de porcentajes por cada

<sup>39/</sup> Ver apartado III, numeral 1 de la segunda parte de éste documento.

municipio. Para la distribución de la asignación constitucional, esta es distribuida conforme al cálculo matemático que realiza la Comisión específica integrada por:

- a) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de la República, quien la preside,
- b) El Director de la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas;
- c) El Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades; y
- d) El Presidente de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAADI).

Esta Comisión, para el efecto, debe atender los siguientes criterios: el 25% distribuido proporcionalmente al número de población de cada municipio; el 25% distribuido en partes iguales a todas las municipalidades; el 25% distribuido proporcionalmente al ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal; el 15% distribuido directamente proporcional al número de aldeas y caseríos; y, el 10% distribuido directamente proporcional al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada jurisdicción municipal.

Cuadro 3

Guatemala: Monto asignado a las municipalidades como aporte Constitucional, con base a criterios establecidos en el Código Municipal, durante el período 2004-2006.  
Expresado en Millones de quetzales de cada año.

<i>Criterios y porcentajes de asignación</i>	<i>Años</i>		
	2004	2005	2006
Aporte Constitucional	1,172.1	1,415.4	1,591.9
% de incremento		21	12
25% Monto proporcional a los ingresos municipales ordinarios per cápita.	293.0	353.9	398.0
15% Asignación por número de aldeas y caseríos.	175.8	212.3	238.8
25% en función de la población del municipio	293.0	353.9	398.0
10% Monto proporcional al inverso de los ingresos municipales ordinarios per cápita.	117.2	141.5	159.2
25% Igual a todas las municipalidades	293.0	353.9	398.0

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas MFP y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia SEGEPLAN.

La fórmula utilizada para la distribución de la asignación constitucional favorece por un lado a los municipios que perciben mayores ingresos propios per cápita, pues se reparte el 25% de manera proporcional al ingreso per cápita; sin embargo no considera algunas características propias que determinan muy pronunciadamente la capacidad de recaudación de un municipio. Así que aunque la mayoría de las municipalidades se esfuercen por recaudar más recursos, se tropiezan con su realidad al experimentar que sus posibilidades de un aumento sustancial son remotas, debido principalmente a que las actividades productivas se concentran en labores agrícolas de subsistencia y con una estructura de su población con reducida fuerza de trabajo productiva.

Ante esta situación, se debería apoyar procesos autónomos de concertación local con mayores transferencias de recursos de libre disponibilidad, pero que sean proporcionales a los respectivos esfuerzos locales relativos, a fin de asegurar eficiencia fiscal y a la vez garantizar equidad. Los procesos (del país), sin embargo, no han sido orientados en ese sentido sino, primordialmente, a implementar políticas sociales de carácter asistencial (Finot, 2003).

### **3. *Otros fundamentos legales en materia de presupuestos***

La Ley Orgánica del Presupuesto y su Reglamento, Decreto No. 101-97, considera que el presupuesto público es un instrumento de planificación económica y gestión de la administración fiscal del Estado. En el artículo 8 hace referencia a la vinculación plan y presupuesto, así como en los artículos 11 y 12 se da tratamiento a presupuesto de ingresos y egresos, respectivamente. Por su parte, el Reglamento (Decreto No. 240-98), en el artículo 8 establece los principios presupuestarios de programación y equilibrio, anualidad, unidad, y publicidad. Respecto a la programación hace referencia a que los ingresos y gastos deben conformarse mediante una programación basada en los planes de desarrollo; el equilibrio explica a que el presupuesto debe estructurarse de tal forma que los ingresos y los egresos deben estar balanceados, en ningún caso los egresos previstos deben superar a los ingresos; la anualidad responde al período fiscal de enero a diciembre; la unidad se refiere a que todos los recursos y todos los gastos estimados para el ejercicio fiscal deben clasificarse y agruparse en un solo documento; y la publicidad responde a la obligación de que los presupuestos del Estado, las entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas deben ser publicados en el Diario Oficial.

Por su parte, el Código Municipal, principalmente en el artículo 129 se refiere a la aplicación de una adecuada estructura del presupuesto, así como a la necesidad de adoptar normas para su ejecución. Mientras que el artículo 131 hace hincapié a la formulación y aprobación del presupuesto, indicando la obligatoriedad de las unidades y comisiones de finanzas y probidad de las municipalidades para

asesorar al alcalde en asuntos de la materia y de atender las disposiciones constitucionales, el Código Municipal y la Ley Orgánica del Presupuesto para la formulación del mismo.

#### **4. *Fiscalización y transparencia***

Las comunidades tienen la oportunidad para poder plantear a las instancias municipales los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión, y de esa cuenta poder ejercitar la auditoría social, para lo cual el Consejo Municipal de Desarrollo debe facilitar a las comunidades la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal.

Además, el alcalde debe informar sobre la ejecución del presupuesto, en forma trimestral, al Consejo Municipal, remitiendo copias a la Contraloría General de Cuentas de la Nación; y en la finalización del ejercicio fiscal debe presentarse a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República –SEGEPLAN- y al Ministerio de Finanzas Públicas, informe de los resultados físicos y financieros de la ejecución del presupuesto, así como al Congreso de la República como parte de la rendición de cuentas.

Para los efectos de transparentar el gasto público, el Ministerio de Finanzas Públicas crea y administra el sistema de información en Internet denominado GUAATECOMPRAS<sup>40/</sup>, por medio del cual la población tiene acceso a la información relacionada con los procesos de contrataciones y adquisiciones del Estado, y en el año 2004 se publican las normas para el uso de este sistema, que a agosto de 2006 lo estaban utilizando 312 municipalidades, lo que representa un 93%. “Este instrumento ha permitido mejorar la transparencia, eficacia y eficiencia del Estado”<sup>41/</sup>, pues tiene, entre otros objetivos, fortalecer la transparencia y viabilizar la auditoría social.

Por otra parte, la implementación del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SAG) en las municipalidades con el propósito de impulsar un proceso de reforma y modernización del Estado y para eficientar la gestión así como dar cumplimiento al mandato de la Constitución Política de la República que establece que “la administración pública será descentralizada... para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país” (artículo 224), con lo cual se busca mantener una descentralización operativa de las políticas y acciones que llevan a cabo las instituciones del sector público. Su base legal es el Acuerdo Gubernativo 217-95 por medio del cual se crea el Proyecto de Reforma de la Administración Financiera del Estado.

---

<sup>40/</sup> Acuerdo Ministerial No. 326-2003, del 17 de septiembre de 2003; Ministerio de Finanzas Públicas.

<sup>41/</sup> Mecanismo de Seguimiento de la SG/MESICIC, Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. 9ª. Reunión del Comité de Expertos, marzo 2006. Washington, D.C.

La primera etapa del Sistema (SIAF I) se inició en 1996 con la elaboración del diseño conceptual y el funcionamiento informático realizando los primeros ejercicios; la segunda etapa del Sistema (SIAF II) se inició en 1999, con el objetivo de continuar el proceso de expansión de las reformas de la administración financiera y el control iniciadas en la primera etapa.

La tercera etapa (SIAF III) se inició en 2003, integrado por varios componentes y dentro de estos un componente importante es el de fortalecimiento de la administración financiera de los gobiernos municipales, proporcionando asistencia técnica, hardware y software y la capacitación correspondiente con el propósito de facilitar esta herramienta que permita incrementar la eficiencia y transparencia de la administración financiera y el control del sector público municipal.

El marco legal para la implementación de este Sistema lo constituye la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97) que en su artículo 12 establece que en los presupuestos de egresos debe utilizarse una estructura programática coherente con las políticas y planes de acción del Gobierno, así como el artículo 46 el que señala que las Municipalidades deben adecuar su presupuesto de ingresos y egresos a la metodología presupuestaria que adopte el sector público. El Código Municipal (Decreto 12-2002) que en su artículo 129 establece que el presupuesto municipal tendrá obligatoriamente una estructura programática, expresando separadamente las partidas asignadas a programas de funcionamiento, inversión y deuda, entre otros; asimismo, en los artículos 97 y 98 se contempla la figura para la creación de la Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM) como unidad administradora de la gestión financiera del presupuesto. Además, la Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002) en su artículo 16 establece que las municipalidades, sin perjuicio de su autonomía, quedan obligadas a adecuar su presupuesto anual de inversión y su sistema de administración, a la metodología y forma que adopte el sector público y a las políticas de descentralización aprobadas por el Organismo Ejecutivo, en congruencia con la Ley Orgánica del Presupuesto.

Los objetivos del SIAF III se centran en el fortalecimiento de la eficiencia, responsabilidad y transparencia de las funciones de administración financiera y control del Gobierno Municipal, a través de la organización e implementación; fortalecimiento a la administración de la deuda municipal y capacitación del recurso humano sobre aspectos crediticios; mejoramiento en la prestación de servicios a través de la desconcentración de las responsabilidades primarias de administración de los recursos financieros de las municipalidades, fortalecer sus capacidades de administración financiera para restaurar la confiabilidad y competencia del poder local, y por consiguiente, fortalecer las finanzas municipales para mejorar la prestación de servicios.

La situación de implementación en las municipalidades se divide en dos: el SIAFITO-MUNI que contempla la ejecución del presupuesto y busca desarrollar habilidades, el cual ha sido implementado al año 2005 en 317 municipalidades, para posteriormente implementar el SIAF-MUNI, que cubre: presupuesto, contabilidad, tesorería, deuda municipal, administración de proyectos y administración de recaudaciones municipales. En este último hay dos módulos complementarios, diseñados e incorporados al software que incluyen: Registros Civiles y de Vecindad, y Administración de servicios municipales, entre otros. Para el año 2006 según los registros del Sistema SIAF-MUNI, aparecen reportes de 304 municipalidades de los 22 departamentos del país.

Por su parte, el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN) que se maneja a nivel del gobierno central, debido al volumen y crecimiento de la información que se opera en las municipalidades, ha sido instalado en las ciudades de Guatemala y Quetzaltenango.

## **TERCERA PARTE:**

### **PLANIFICACIÓN DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE PACAYA.**

#### ***I. Generalidades del municipio***

San Vicente Pacaya es uno de los 13 municipios que integran el departamento de Escuintla, y uno de los más pequeños ya que, en extensión territorial, ocupa el décimo lugar (236 kms.<sup>2</sup>) a nivel departamental; de población tiene 12.7 miles de habitantes y la densidad de población por kilómetro cuadrado es de 54. Este municipio está integrado por 13 aldeas y 4 caseríos.

El departamento de Escuintla se encuentra localizado a 59 kilómetros al sur occidente de la capital e integra la región número V ó Región Central del país. Limita al norte con los departamentos de Chimaltenango, Sacatepéquez y Guatemala; al sur con el Océano Pacífico; al este con Santa Rosa; y al oeste con Suchitepéquez.

#### ***1. Ubicación geográfica y antecedentes***

El municipio de San Vicente Pacaya se localiza al sur del país, colindando al norte con los municipios de Amatitlán y Villa Canales, ambos del departamento de Guatemala; al este con Barberena, Santa Rosa; al sur con el municipio de Guanagazapa, Escuintla; al oeste con Escuintla y Palín, ambos municipios del departamento de Escuintla. San Vicente Pacaya se encuentra a una altura de 1680 metros snm, con una latitud de 14°24'51'', y longitud de 90°28'08''.

Antiguamente, a San Vicente Pacaya se le conocía como poblado Pacayita y pertenecía al departamento de Amatitlán (hoy municipio); y por acuerdo gubernativo de Don Vicente Cerna, de fecha 26 de noviembre de 1867 se crea como municipio, y con base a los artículos 40 y 41 de la Ley de 2 de octubre de 1839 se establece en el referido pueblo, la respectiva municipalidad. En el año 1935, bajo el gobierno de Jorge Ubico, se establece que es conveniente para los intereses del país la supresión del departamento de Amatitlán, quedando entonces los municipios de Amatitlán, Villa Nueva, San Miguel Petapa y Villa Canales incorporados al departamento de Guatemala; mientras que los municipios de Palín y San Vicente Pacaya se incorporan al departamento de Escuintla.<sup>42/</sup>

---

<sup>42/</sup> Decreto No. 2081 de la Asamblea Legislativa de la República de Guatemala, artículos 1, 2 y 3. Entró en vigor tal disposición el 1 de julio de 1935.



## 2. Perfil del municipio:

Cuadro 4

### **Principales características Del Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla**

<i>Nombre del Municipio</i>	<i>San Vicente Pacaya, Departamento de Escuintla.</i>
<i>Localización, identificación de cabecera y número de aldeas y caseríos:</i>	<i>Está localizado en una latitud de 14°24'51''; la cabecera municipal tiene una elevación aproximada de 1,680 mts. SNM. El municipio está estructurado en 13 aldeas y 4 caseríos.</i>
<i>Extensión territorial:</i>	<i>236 kms<sup>2</sup>., y una densidad de población de 54. La temperatura promedio está entre 15° y 24° C.</i>
<i>Población total:</i>	<i>12,678 Habitantes, 2,712 hogares y un promedio de 5 personas por hogar.</i>
<i>Distancia de la capital:</i>	<i>Está a 45 kms.</i>
<i>Acceso al municipio:</i>	<i>Vía carretera asfaltada y en buenas condiciones.</i>
<i>Analfabetismo:</i>	<i>24.8% según censo de 2002.</i>
<i>Cobertura de agua potable:</i>	<i>78% de los hogares.</i>
<i>Cobertura de electricidad:</i>	<i>El 82% de los hogares posee energía eléctrica.</i>
<i>Cobertura de drenajes:</i>	<i>No existe. El 80% de los hogares, tiene el servicio sanitario que consiste en letrina o pozo ciego.</i>
<i>Transporte público existente:</i>	<i>Buses extraurbanos del municipio a la capital, pasando por Amatitlán, con servicio de cada hora.</i>
<i>Población Económicamente Activa (PEA) y actividad económica principal:</i>	<i>4,223 de las que el 58.5% se dedica a la agricultura.</i>
<i>Estructura organizacional:</i>	<i>Si, cuenta con organigrama municipal.</i>
<i>Servicios municipales que ofrecen:</i>	<i>Agua potable, recolección de basura poco desarrollado.</i>
<i>Fiesta titular:</i>	<i>22 de enero, en conmemoración a San Vicente Mártir.</i>

FUENTE: Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002. INE.

## 3. Método de referencia para la formulación del Plan

El propósito de este documento es definir líneas de acción que permitan orientar a autoridades y funcionarios municipales para impulsar el desarrollo y la ejecución de proyectos locales. Es decir, que representa estrategias para ser consideradas por las autoridades del municipio con el objeto de combatir la pobreza, el desempleo y la insatisfacción de las necesidades comunitarias.

Para su formulación, se realizaron, inicialmente una serie de actividades para poder plantear a las autoridades municipales la necesidad y ventajas que tiene realizar esfuerzos de este tipo para planificar el desarrollo. De esa cuenta el Alcalde Municipal, Señor Álvaro González, electo para el período 2004-2008, dio su aval y disposición, así como instrucciones para poder emprender esta labor de asesoría para la administración municipal.

Las autoridades municipales, la Oficina Municipal de Planificación y los diferentes Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES-, fueron los principales promotores y protagonistas para el desarrollo de las diferentes actividades realizadas, con clara interpretación sobre el concepto de gestión para el desarrollo; es decir, aquel en que los miembros de las organizaciones asumen la responsabilidad del trabajo en equipo, puesto que para lograr el éxito de los proyectos, entendiéndose como obras que satisfacen necesidades y que se traducen en bienestar, se requiere del esfuerzo y la capacidad de todos los miembros de la sociedad civil.

Sin embargo, hay que resaltar que lograr la participación de la gente en todos y cada una de las acciones ejecutadas, requirió de una labor constante para ir fortaleciendo la organización comunitaria y promover la descentralización, pues uno de los grandes propósitos consiste en impulsar la participación comunitaria y elevar el rendimiento de los escasos recursos económicos con que se cuentan, de manera que se puedan ejecutar proyectos que vengán a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a nivel local. Y por otra parte, realizar un ejercicio para transmitir técnicas modestas para planificar el trabajo que se debe realizar a corto y mediano plazo.

El esfuerzo para emprender la tarea de relevar información y preparar este instrumento surge por ofrecer una contribución, ínfima y modesta, para plantear esta propuesta de planificación local, que sea congruente con los programas de desarrollo económico, de tal manera que se pueda contar con propuestas de desarrollo participativas, concertadas y que consideren al gobierno local como el promotor o facilitador de ese desarrollo que busca el bienestar de la población.

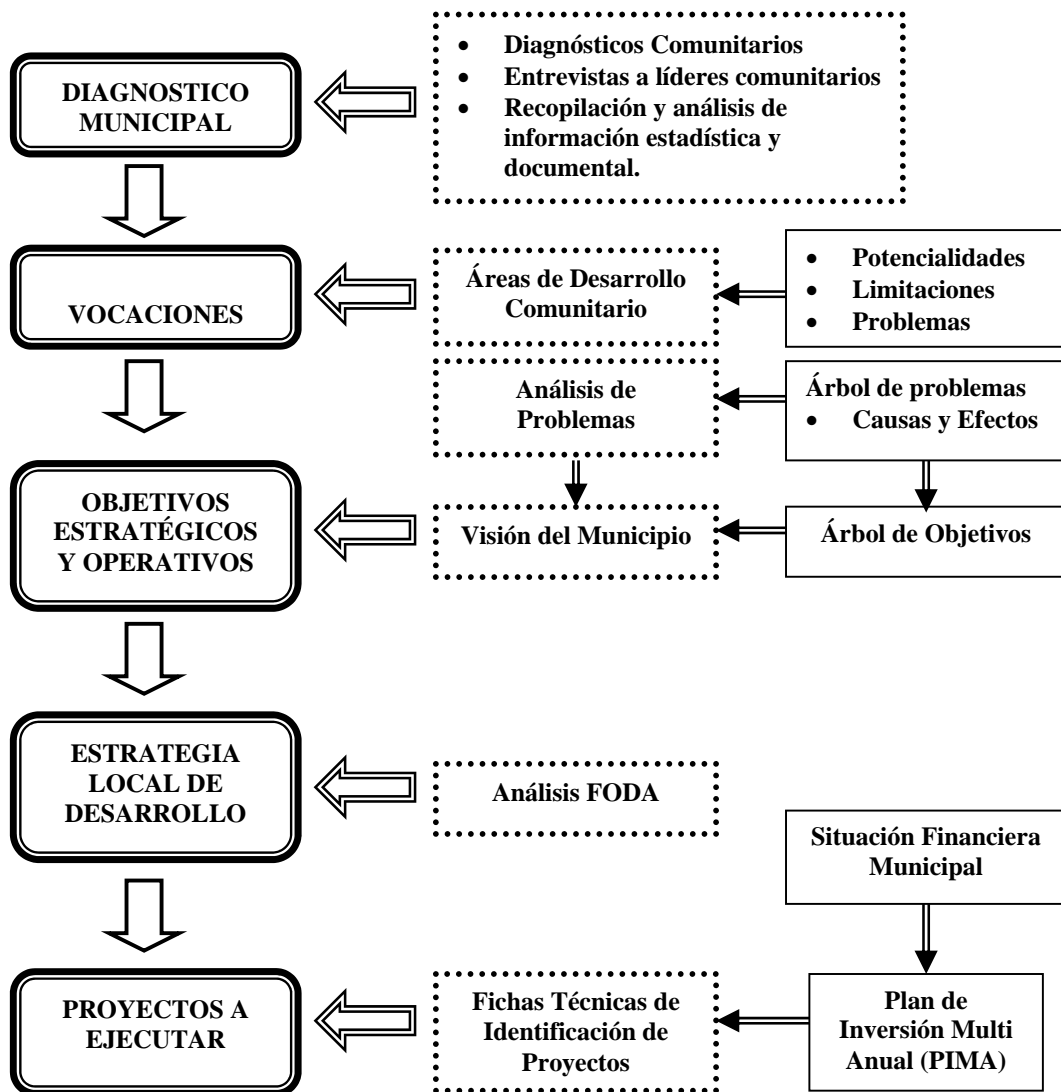
Para el análisis y formulación de esta tercera parte, se ha tomado como marco de referencia el modelo descrito por Ivan Silva Lira<sup>43/</sup>, el cual ha sido ajustado y enriquecido, y que a continuación se representa gráficamente la secuencia agotada para la elaboración de esta Planificación.

---

<sup>43/</sup> Ver Bibliografía.

Gráfico 2

**FASES PARA LA FORMULACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO DE SAN VICENTE PACAYA**



Fuente: Elaborado con base a información del documento titulado “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local de Iván Silva Lira. 2003”.

## ***II. Diagnóstico Municipal***

### ***1. Diagnósticos comunitarios***

La situación que viven las comunidades que integran el municipio de San Vicente Pacaya enfrentan una serie de situaciones adversas que son reflejo de una sociedad con problemas estructurales, caracterizada por comportamientos institucionales y sociales, no simplemente circunscritos a los buenos o malos gobiernos municipales, sino de los enfoques, conceptos y actitudes, que con los cambios de autoridades, cada cuatro años, se recrean constantemente, relevando agendas de trabajo que conducen a que haya cambio de dirección en las estrategias de desarrollo que cada gobierno plantea, y que por lo general es sustituido en cada período electoral, lo que provoca que las comunidades no tengan una atención integral para la solución de sus necesidades locales.

En materia de organización comunitaria se han venido conformando grupos organizados en el municipio para apoyarse mutuamente en las tareas a enfrentar; sin embargo, se presentan retos importantes tanto en el campo de la participación, la disponibilidad de recursos financieros o localización de fuente de fondos, así como en la ejecución de proyectos importantes.

Los niveles de la estructura institucional son incipientes, lo que se expresa en la vulnerabilidad a los cambios cuando hay nuevos gobiernos locales; son inestables y con limitada capacidad para movilizar recursos locales.

### ***2. Datos relevantes del diagnóstico municipal***

En Guatemala la pobreza es un problema económico y social que afecta a alrededor del 54% de la población del país. Esta situación se refleja en la población del municipio de San Vicente Pacaya, en el que el 41% se encuentra en una situación de pobreza general, mientras que el 8% en pobreza extrema;<sup>44/</sup> es decir, que cerca de la mitad de la población enfrenta esta problemática.

A continuación se analiza puntualmente las características del municipio con información sustancial que conforma el diagnóstico municipal.

---

<sup>44/</sup> Estrategia de Reducción de la Pobreza, Gobierno de la República de Guatemala, nov. 2001.

## **2.1 Datos demográficos**

El municipio de San Vicente Pacaya cuenta con una población urbana y rural con escasa diferencia entre ellos, 52% y 48% respectivamente, lo que lo hace un municipio con disputas para la satisfacción de demandas sociales tanto en el área urbana como en el área rural que no pueden dejar de atenderse; dicha población es mayoritariamente ladina (95%). Dentro de su estructura poblacional tiene un porcentaje importante en lo que se refiere a niños y jóvenes en edades de hasta 17 años, puesto que representa el 48%, mientras que el 47% tiene las edades de 18 a 64 años. Estos representan porcentajes muy significativos tomando en cuenta que la población joven espera ser absorbida en actividades productivas que la municipalidad y los grupos organizados podrían promover para el desarrollo local, principalmente para la organización de mujeres que representan el 49% de la población.

## **2.2 Educación para el desarrollo**

Un indicador que es preocupante se refiere a la población de 7 años y más, ya que aproximadamente la cuarta parte (24%) no tiene ninguna escolaridad, mientras que un poco más de la sexta parte (62%) tiene un grado de escolaridad de entre primer y sexto grado, un 8% tiene educación media y escasamente el 5% tiene una preparación profesional universitaria para realizar un trabajo calificado. En el año 2002, el 72% de la población de 7 años y más, no asistió a un establecimiento para su educación.

A pesar de la situación deficiente en educación, de la población económicamente activa de 7 años y más, el 99.7% estuvo ocupada, pero es importante señalar que las actividades productivas de la localidad son principalmente agrícolas, de las cuales ellos son propietarios de las tierras, ocupando el 59% entre las actividades de agricultura, caza, silvicultura y pesca; mientras que otros están ubicados en el sector privado, principalmente en la industria manufacturera (21%), local y de los municipios vecinos.

En el municipio de San Vicente Pacaya existe cobertura en materia de educación para todos los niveles: 14 escuelas para pre primaria con asignación de 20 maestros, 17 escuelas de primaria atendidas por 83 maestros, 2 institutos para básicos con 13 maestros y 1 escuela para diversificado con 7 maestros.

### **2.3 Situación habitacional**

Las condiciones de los hogares enfrentan una problemática que se traduce en problemas de salud y convivencia. En lo que respecta a agua potable el 78% de hogares posee un chorro para uso particular, aunque es un porcentaje importante, la calidad del agua no es la adecuada. Mientras que la problemática en lo que respecta al servicio sanitario, por no poseer un sistema de drenaje, de los hogares con servicio sanitario (2,376), el 79% posee un sistema de letrina o pozo ciego, mientras que el 14% no disponen de servicio.

De la forma utilizada para eliminar la basura, del total de hogares, el escaso 11% utiliza los servicios de recolección privado, y únicamente el 3% utiliza el servicio municipal, situación que crea la problemática de la proliferación de basura al contaminar el medio local, pues el 39% la quema, mientras que el 48% simplemente la desecha en cualquier lugar.

### **2.4 Servicios y situación de la salud**

Dentro de la red para el servicio de salud pública, está en funcionamiento un centro de salud tipo “B”, lo que quiere decir que únicamente se atiende de manera parcial y para enfermedades que no requieren una evaluación diagnóstica muy especializada en los pacientes. Además, se cuenta con 2 puestos de salud, a cargo cada uno de un auxiliar de enfermería. La situación para los pacientes se complica cuando se trata de una enfermedad grave o de emergencia, ya que los dos puestos de salud están ubicados a una distancia aproximada de 20 kms., de los hospitales más cercanos.

La tasa de morbilidad infantil es de 35.10 por mil nacidos vivos, y las principales enfermedades son resultado de un sistema de salud e infraestructura sanitaria no apropiados, así como la difusión de programas preventivos, y las condiciones de vida de la población; situación que afecta tanto a niños como a los adultos, dado a que la tasa de mortalidad general es de 4.64 por mil; mientras que la tasa de natalidad es de 30.10 por mil, con una esperanza de vida de 70 años.<sup>45/</sup>

### **2.5 Principales actividades económicas y productivas**

La estructura geográfica del municipio se caracteriza por dividirse en una parte alta en la cual el clima es templado con un promedio de 22°C., mientras que en la parte baja la temperatura promedio

---

<sup>45/</sup> Caracterización Municipal de San Vicente Pacaya, SEGEPLAN, Delegación Departamental de Escuintla, con base a memoria de labores de Jefatura de Área de Salud Departamental.

es de 28°C.; con una precipitación pluvial promedio anual de 3,300 mm., con lluvias en los meses de mayo a octubre.

El área del municipio es principalmente quebrado, con tierras apropiadas para la agricultura, en la cual dentro de los cultivos permanentes y semipermanentes los principales productos son: el café en cereza (9.8 miles de toneladas) que representó el 74% de la producción agrícola local para el período 2002/03<sup>46/</sup> en una superficie de 4.4 miles de manzanas, que representaron el 97% del total de superficie cultivada; seguido por la producción de maíz blanco, naranja, piña, aguacate, frijol negro, banano, caña de azúcar y papaya, por su orden de importancia. Sin embargo debido a la crisis del café, el empleo se ha desviado a otras ramas de actividad productiva como es el caso de la maquila y la construcción.

Las actividades para la producción pecuaria son poco significativas, inició con pequeños negocios promovidos por programas de micro crédito, dirigidos principalmente para ganado lechero, engorde de marranos, pollos y gallinas ponedoras; la generación de la producción es destinada principalmente para el autoconsumo.

## **2.6 Recursos turísticos**

El Parque Nacional Volcán de Pacaya es uno de los sitios que administra la Municipalidad de San Vicente Pacaya conjuntamente con el Instituto Nacional de Bosques (INAB), a través del proyecto de Fomento y Fortalecimiento Forestal Municipal y Comunal (BOSCOM) y la Oficina Forestal Municipal. El proyecto tiene otros aliados, siendo el Consejo Nacional de Areas Protegidas (CONAP), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y las Universidades de San Carlos de Guatemala y Del Valle.

Este parque es visitado por un promedio de 30 mil turistas por año, entre nacionales y extranjeros, y cuenta para su mejor atención, con un Centro de Atención a Visitantes que incluye infraestructura básica para atender a los turistas, tales como: área de parqueo, área para acampar, cafetería, servicios sanitarios, guardianía, tienda, oficina de información, sala de descanso, guías turísticos y vías de acceso al parque en los principales senderos y en áreas de descanso.

Estas instalaciones fueron construidas durante el año 2000, con el objeto de fomentar la actividad turística dentro del parque como una empresa ecoturística con la activa participación de los vecinos

---

<sup>46/</sup> IV Censo Nacional Agropecuario, 2003. Tomo II Fincas censales producción obtenida y Tomo III Cultivos permanentes. Instituto Nacional de Estadística INE.

del lugar, así como fomentar el desarrollo integral y auto sostenible de los recursos naturales del Parque, con un enfoque ecoturístico brindando una adecuada atención y servicios, y a su vez, contribuir a mejorar el nivel económico de la familias generando fuentes de trabajo a los habitantes circunvecinos siendo éstas, alternativas de trabajo no agrícola.

Este proyecto fue financiado por el Fondo Nacional para la Conservación de la Naturaleza (FONACON) con Q. 115 mil y por la propia Municipalidad local con Q. 293 mil.

Con el objeto de procurar la sostenibilidad del proyecto se establecieron tarifas de cobro de entrada al Parque con valor de Q. 10.00 para turistas nacionales y Q. 25.00 para turistas extranjeros. Los guías cuando son solicitados sus servicios, cobran Q. 35.00. En el año 2001 generó un ingreso bruto aproximado de Q. 400 mil con favorables expectativas de aumentar, y de hecho se logró recientemente (año 2007) cuando se dio una erupción por demás impactante que fue noticia internacional.

Un ingrediente valioso para la protección del turista lo constituyen los patrullajes y rondas que realiza la Policía Nacional Civil para el resguardo, protección y para dar seguridad a las personas que visitan el parque.

Dentro del Programa de Turismo del Programa de Inversión 2005-2010 de CONAP, se tiene contemplado el desarrollo turístico de este parque, principalmente para la integración de un circuito turístico regional, implementando un plan de desarrollo eco turístico, infraestructura básica y promoción del Parque.<sup>47/</sup>

## **2.7 Organización comunitaria**

El proceso de concienciación sobre la importancia que tiene conformar organizaciones para promover el desarrollo comunitario ha dado sus frutos, pues existen 4 asociaciones comunitarias legalizadas y en pleno funcionamiento: Asociación de Agricultores Vicentinos; Asociación de Mutua Ayuda; Asociación de Comunidades para el Desarrollo y Conservación del Parque Volcán de Pacaya y Laguna de Calderas (ACODECO); y la Asociación de Apicultores y Agricultores. Además, hay 14 Consejos Comunitarios de Desarrollo que representan a todas las comunidades del municipio; así como 2 comités de desarrollo. Asimismo, se cuenta con delegaciones de las diferentes instituciones gubernamentales.

---

<sup>47/</sup> [www.chmguatemala.org](http://www.chmguatemala.org) (Mecanismo de Intercambio de Información de Biodiversidad, Programa de Inversión 2005-2010).



## **2.8    *Infraestructura y comunicaciones***

El municipio de San Vicente Pacaya cuenta con una carretera en buenas condiciones que comunica de la capital a la cabecera municipal (45 kms.); mientras que para la comunicación a las partes altas del municipio los caminos vecinales son de terrecería con fácil acceso en toda época del año, y cuentan con servicios de transporte colectivo en varias horas del día; cuentan con servicios telefónicos fijos de dos operadores del sistema, servicios de radio transmisores, servicio de cable para TV.

En las partes bajas del municipio la situación es difícil debido a que los caminos son poco accesibles, principalmente en épocas de invierno; hacen falta construir dos puentes, y por la misma situación el servicio de transporte es muy eventual (dos turnos de los buses); además, hay poca señal para la telefonía celular y televisión. En la cabecera municipal no se cuenta con radios locales y no hay buena señal para la telefonía móvil.

El municipio además, cuenta con un 80% en sus comunidades con servicio de energía eléctrica, proporcionado por la Empresa Eléctrica de Guatemala. La cobertura domiciliaria es de 92% en la cabecera municipal y el alumbrado público cubre el 90% de los postes del área poblada. En las comunidades el 75% de las familias tiene energía eléctrica y el 60% de las comunidades cuenta con alumbrado público.

Por otra parte, existe un mercado municipal y conforme ha ido pasando el tiempo, durante los “días de mercado”, cuando se concentran más oferentes y demandantes, estos cubren calles aledañas para ofrecer y comprar sus productos, respectivamente. Esta situación debería ser una señal de alerta para las autoridades para mantener el ordenamiento urbano sin que se cree un problema con los inquilinos del mercado y vendedores que se instalan en las calles.

## **2.9    *Estructura orgánica municipal***

La Municipalidad requiere de una reestructuración orgánica para asignar funciones y tareas y organizar de mejor forma su funcionamiento y administración de los recursos locales. La razón es obvia, la población ha tenido un crecimiento moderado y la demanda de los servicios necesarios requieren de atención municipal pronta y efectiva.

Si bien existe la oficina municipal de planificación cuyas funciones están bien definidas en el Código Municipal y que requieren de una labor intensa y de constante actualización, ésta se integra únicamente por dos personas, un coordinador y una secretaria, quienes hacen esfuerzos por sacar adelante sus funciones y atender los requerimientos de las autoridades municipales demandadas por la población.

Además, se debe reforzar, para una mejor administración, de las oficinas de tesorería para tener actualizada la información sobre los ingresos y egresos de las diferentes fuentes; la oficina de registro civil, para atender la documentación y archivo de los vecinos, entre otros; así como de equipo de cómputo con servicio de Internet. Para el caso de la efectividad en el uso de los ingresos y egresos no hay una unidad de auditoría interna. Es aquí donde cobra importancia la fiscalización de la auditoría que tendría que realizarse por parte de la Contraloría General de Cuentas.

### ***2.10 Síntesis del diagnóstico***

El municipio de San Vicente Pacaya, tiene una población con un porcentaje importante de pobreza (41%), fuertes demandas de proyectos comunitarios pues tiene una población rural del 48%, con un escaso nivel de educación, dado a que el 24% no tiene grado escolar y el 62% tiene algún grado de primaria, lo que conlleva a que la mano de obra no sea calificada, y sus actividades de generación de ingresos sean principalmente de tipo agrícolas (59%); con alta tasa de morbilidad; y que como parte importante de las condiciones de salubridad, no existe un sistema de drenajes; los caminos vecinales son poco accesibles, sobre todo en tiempo de invierno, y hace falta la construcción de puentes, en unos casos para paso peatonal y para otros casos para paso vehicular; la estructura orgánica municipal está poco desarrollada, y la generación de ingresos propios es exigua; mientras que el aporte gubernamental es escaso, sobre todo para poder atender las demandas comunitarias.

Por otra parte, el municipio tiene un buen potencial para el desarrollo turístico con el área protegida del Volcán de Pacaya; posee un fácil acceso por carretera de primera categoría a la cabecera municipal; un aceptable nivel de integración de las comunidades que los representan en los Consejos de Desarrollo locales; un buen porcentaje de los hogares posee energía eléctrica.

### ***III. Definición de las vocaciones del municipio para el impulso al desarrollo local***

Partiendo de la base del diagnóstico municipal, se ha logrado identificar para este municipio las aptitudes y características que permiten apuntalar su desarrollo. A partir de la priorización de estas potencialidades se ha llegado a establecer los ámbitos más relevantes para perfilar el mismo, bajo

un criterio de que a mediano plazo sea alcanzable y en los que se pueda concentrar el proceso. En este sentido, las grandes áreas temáticas para orientar el desarrollo local han sido definidas en cuatro: geografía y recursos naturales; área económica, área de infraestructura; y, área de organización y gestión municipal.

Estas áreas identificadas están justificadas por la riqueza que representa para el municipio en su parte norte para el desarrollo turístico e integral, pues se aprovecharía el turismo ecológico tanto con visitas guiadas al volcán de Pacaya como a la laguna de calderas, dos recursos que pueden utilizarse como fuente para el fomento productivo y la generación de ingresos a las comunidades vecinas.

Asimismo, por la flora y fauna, y por la calidad de tierras que se pueden aprovechar para la diversificación de cultivos; así como el fuerte potencial que existe para el desarrollo de comunicaciones; a la fuerza de trabajo en las ramas de la actividad económicas agrícolas, industriales y de servicios.

Por otra parte, existe una dinámica de promoción de las organizaciones comunitarias que facilitarían no sólo la participación, sino la ejecución y el control de los diferentes proyectos a plantear y ejecutar.

Un aspecto importante es el que se refiere a la identidad del municipio que se constituye en el centro de una estrategia territorial de desarrollo, donde se pone de manifiesto una fuerza de expresión que permita causar un cambio en la forma como es percibido por parte de la población, establecer una imagen y con el impulso de sus acciones, imponer una fuerza de atracción; es decir, una percepción que se tiene de lo que caracteriza al municipio para promover el desarrollo o lo que sería lo mismo, un “signo” distintivo por lo que es conocido el municipio. En este sentido, se identifica al municipio como un lugar pacífico y agradable con la importancia que adquiere por el recurso del Volcán de Pacaya.

Cuadro 5

**MATRIZ de EVALUACIÓN DE VOCACIONES del  
MUNICIPIO de SAN VICENTE PACAYA  
DEPARTAMENTO DE ESCUINTLA**

<b>Área</b>	<b>Potencialidades</b>	<b>Limitaciones</b>	<b>Problemática</b>
<b>Geografía y recursos naturales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubicación estratégica para el desarrollo turístico.</li> <li>• Riqueza en flora, fauna, recursos forestales e hídricos.</li> <li>• Clima favorable y suelos con amplio potencial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Riesgo de constantes erupciones volcánicas.</li> <li>• Escaso nivel de aprovechamiento de los recursos.</li> <li>• Riesgos climáticos en invierno.</li> <li>• Escaso apoyo financiero.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitada coordinación interinstitucional.</li> <li>• Bajo nivel de educación y formación técnica.</li> <li>• Pocas líneas de crédito locales.</li> </ul>
<b>Económica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disposición a diversificar y mejorar cultivos</li> <li>• Grupos organizados por comunidades.</li> <li>• PEA en mayor porcentaje dedicado a labores agrícolas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajos precios de productos agrícolas tradicionales.</li> <li>• Escasa difusión de programas de fomento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escasa formación técnica local y poca utilización de tecnología.</li> </ul>
<b>Infraestructura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mercado para el desarrollo de comunicaciones por cable e Internet y teléfonos.</li> <li>• Accesibilidad al municipio por carretera en buen estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Población dispersa y de bajos ingresos.</li> <li>• Tarifas elevadas para servicios de comunicaciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo nivel de empleo e ingresos.</li> <li>• Reducido nivel de educación.</li> </ul>
<b>Organización y Gestión Municipal</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conformación de grupos comunitarios de desarrollo, vigentes y activos.</li> <li>• Liderazgo e identificación de la autoridad municipal.</li> <li>• Representación de instituciones del sector público.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Escaso nivel de recaudación municipal y apoyo financiero estatal.</li> <li>• Reducido personal técnico para la implementación de programas y planes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bajo nivel de consenso y conocimiento para la formulación de planes de acción a mediano y largo plazo.</li> </ul>

FUENTE:

Elaborado con base a diagnóstico municipal e información de la Oficina Municipal de Planificación, 2004.

#### ***IV. Objetivos Estratégicos y Operativos***

##### ***1. Caracterización del problema***

De acuerdo con la situación del diagnóstico evaluado en el municipio y luego de definir sus vocaciones, se ha realizado una aproximación en el ejercicio de sustraer gráficamente la estructuración del árbol de problemas, tratándose de identificar las causas de los diferentes problemas, así como sus respectivos efectos, como una actividad inicial para poder considerar las actitudes a tomar por parte de la población para promover su desarrollo y proporcionarle con ello una cierta garantía de continuidad al proceso.

Es entonces cuando es pertinente la definición de la estrategia de desarrollo de los objetivos a los que se desea llegar y sus correspondientes líneas de acción que permitan alcanzarlos. Para ello ha sido necesario la aplicación metodológica, cuya base consiste en el análisis del árbol de problemas, con sus causas y efectos, lo cual se ha constituido además en una técnica utilizada en el análisis del marco lógico y propio en aplicación para una de las primeras fases del proceso de planificación de los proyectos priorizados.

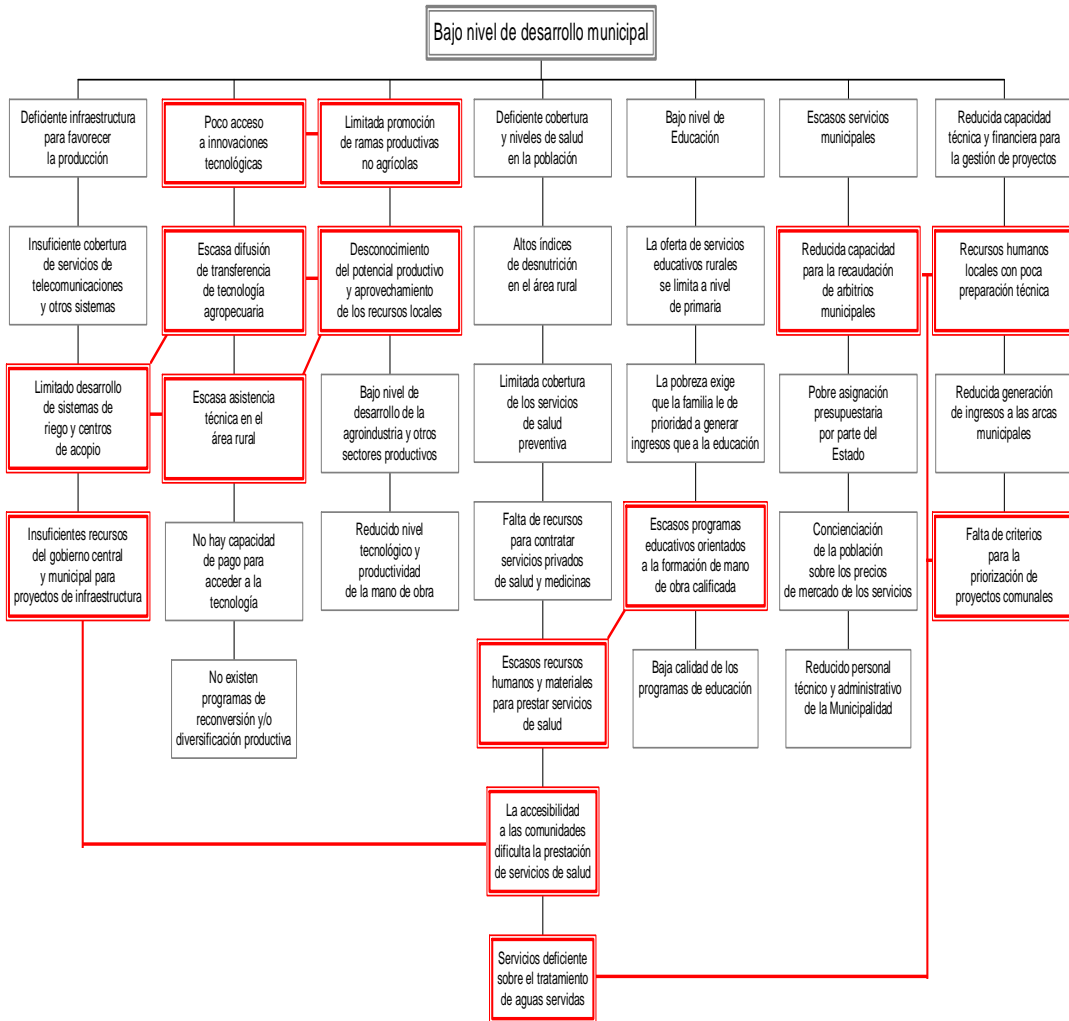
Parte de la problemática enfrentada en lo que respecta a la identificación y el análisis de los problemas, se refiere a la escasa cultura y nivel de educación de la población participante con relación a este tipo de procesos de planificación, puesto que, si bien exige un cierto grado de penetración en la situación que se vive en la localidad, también lo exige mucho más el hecho del análisis en una forma correlacionada de los diferentes problemas. Y es que la experiencia observada ha sido, que ante lo complejo de analizar los problemas, la participación se ha centrado en proponer a priori lo que la gente considera como soluciones, sin una comprensión precisa del problema que se quiere resolver, y si estos se ajustan y corresponden a su solución.

Este proceso realizado, ha hecho el intento y el esfuerzo de hacer hincapié en esta fase, puesto que como ya se dijo en párrafos anteriores, ésta permite enfocar la dirección hacia la identificación de los objetivos estratégicos de desarrollo.

Los gráficos del análisis del árbol de problemas en sus causas y efectos aparecen a continuación.

**Gráfico 3**

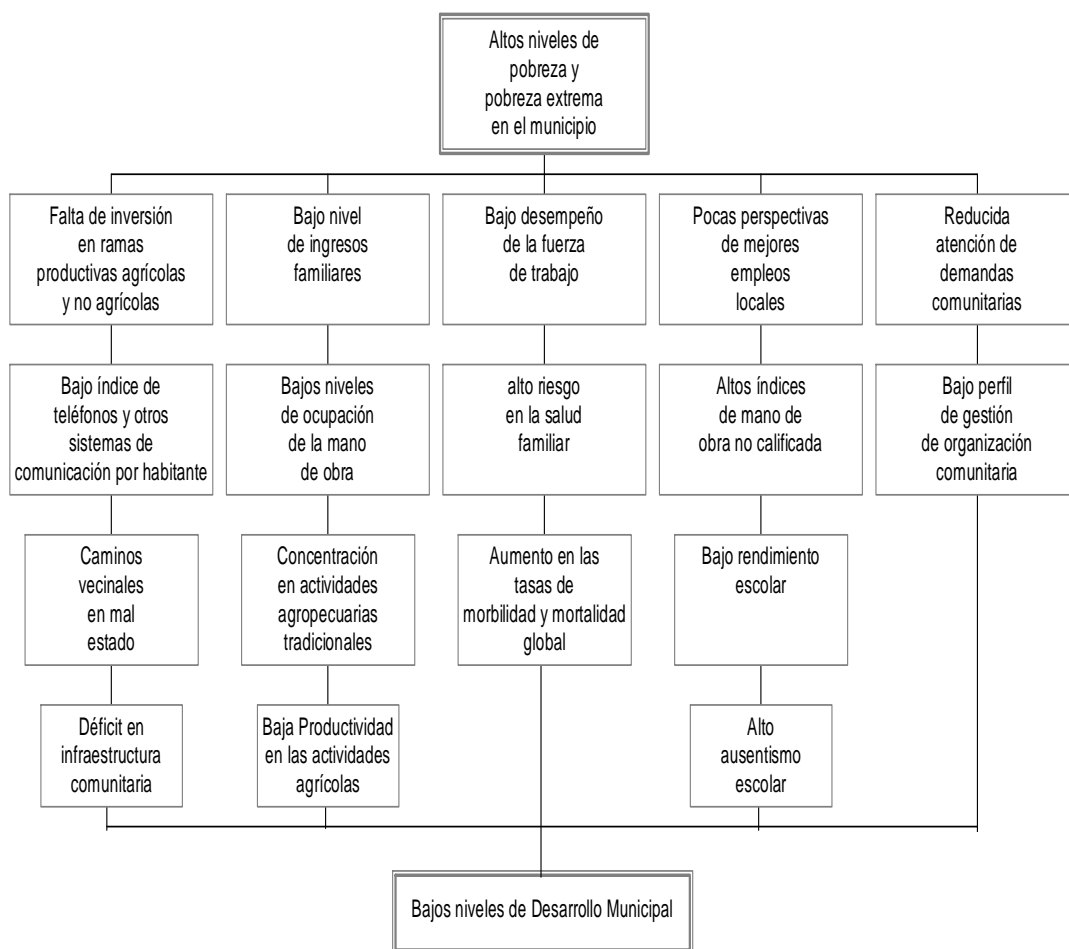
**Árbol de problemas: Causas**  
**Situación analizada con información del Municipio de**  
**San Vicente Pacaya, Escuintla**



FUENTE: Elaborado con base a información recabada en el diagnóstico del municipio de San Vicente Pacaya.

#### Gráfico 4

### Árbol de problemas: Efectos Situación analizada con información del Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla



FUENTE: Elaborado con base a información recabada en el diagnóstico del municipio de San Vicente Pacaya y al árbol de causas.

## 2. *La visión como entidad municipal*

Como parte de la dinámica para poder visualizar lo que se pretende lograr a nivel de municipio con la participación activa de los diferentes actores de la sociedad, se parte de una visión departamental que consiste en “Establecer un Departamento seguro, sano y próspero, con infraestructura para la diversificación agroindustrial, competitiva, que brinde los factores positivos para mejorar con equidad las condiciones de vida, propiciando así el desarrollo integral de las personas, quienes conscientes de su realidad manejen y conserven los recursos naturales en forma sostenible”.<sup>48/</sup>

Y en congruencia con la visión departamental, a nivel local la visión se perfila hacia lograr que el municipio de San Vicente Pacaya cuente con una organización comunitaria interrelacionada, capaz de plantear y priorizar sus propias necesidades aportando recursos propios y una participación ciudadana activa, entendiéndose esta con los sectores público, privado y sociedad civil, de tal forma que permita acelerar el desarrollo local en materia de salud, educación, infraestructura social y productiva, seguridad ciudadana, protegiendo el ecosistema, con el fin de incrementar la prosperidad de sus habitantes, con una ejemplar y efectiva coordinación con las autoridades municipales.

Ha sido de gran valor, aunque, como ya se ha indicado, de manera incipiente, la organización y participación de las diferentes comunidades que integran el municipio de San Vicente Pacaya y el dinamismo de las autoridades locales en función de sus competencias y limitaciones en relación con la población para atender sus aspiraciones, demandas y necesidades, permitiendo espacios de participación necesarios para el desarrollo y fortalecimiento del sistema democrático<sup>49/</sup>, lo que exige focalizar localmente recursos que se descentralicen para la implementación de proyectos, en congruencia con los mandatos constitucionales y a los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz.

El rol del gobierno local como ejecutor de la gestión pública en su territorio ha involucrado en los procesos de desarrollo local a los distintos actores de su jurisdicción, para tal efecto el Consejo Municipal como órgano rector ha manifestado tener una visión integral, dirigida a construir políticas de desarrollo, estableciendo mecanismos formales de coordinación con el sector público y marginalmente con el sector privado, estableciendo en función de sus capacidades técnicas y recursos financieros, sistemas de control a efecto de garantizar el cumplimiento de sus políticas.

---

<sup>48/</sup> Agenda de Desarrollo Departamental de Escuintla, CODEDE, 2002.

<sup>49/</sup> Ley General de Descentralización. Decreto No. 14-2002.



### **3. *Árbol de medios y fines: (Ver anexo 1)***

Luego de la definición y estructuración del árbol de causas y efectos, y habiendo definido la visión local, se ha procurado hacer una descripción de la situación esperada, es decir, la dirección hacia lo que se pretende lograr para orientar en realizar esfuerzos por solucionar el problema central que se ha detectado.

En este sentido, se ha elaborado un esquema con el árbol de objetivos, que no es más que hacer un cambio de todas las condiciones negativas del árbol de problemas a condiciones positivas que se han estimado deseadas y viables de ser alcanzadas. Sencillamente, todas las causas del árbol de problemas se han transformado en medios en el árbol de objetivos, y los que se han identificado como efectos se transforman en fines.

### **4. *Objetivos estratégicos, operativos y principales acciones a emprender***

En congruencia con la técnica utilizada para el diseño de la planificación de proyectos denominada marco lógico, los objetivos estratégicos y operativos se han definido con base a la estructura del árbol de medios y fines, para lo cual es importante resaltar la lógica de intervención que viene dada por las etapas que deben realizarse desde una base para el logro de los objetivos generales.

Por su parte, la estrategia local de desarrollo propone cómo se quieren alcanzar los objetivos. Para ello, las principales acciones deben incidir sobre los factores que causan los problemas. Su estructuración responde a la necesidad de proyectar el desarrollo local a corto y mediano plazo; es decir, con una visión de futuro, y necesariamente con una dinámica de evaluación y ajuste en función de los cambios surgidos en la población.

Esta propuesta está estructurada y dirigida para hacer énfasis en dos campos que están estrechamente relacionados, por un lado el desarrollo local propiamente dicho y por el otro lado el desarrollo económico. Ante los diferentes problemas coyunturales y locales que exigen su atención, estas estrategias conllevan objetivos concretos, para que con su implementación se susciten cambios sustanciales en el corto y mediano plazo, y para que el diseño de la política de desarrollo municipal no quede relegado, sino que haya continuidad ante el relevo de autoridades; además, entre otras bondades existe coherencia y sustentación.

Se hace énfasis en el desarrollo local precisamente para promover y fortalecer los instrumentos de participación a nivel comunitario y el acceso de los ciudadanos a los niveles de consulta, diseño y decisión de las estrategias de desarrollo.

Por su parte, en el campo del desarrollo económico, se motiva a trabajar en el fortalecimiento de la oferta de servicios para la formación de capacidades para los diferentes actores, asistencia y asesoría en actividades técnicas, cluster comunitarios, entre otras.

Cuadro 6

**Objetivo de Desarrollo Municipal, Objetivos Estratégicos, Operativos  
Y Principales Acciones a Realizar  
Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla**

<b>Objetivo General de Desarrollo Local</b>				
Mejorar la cobertura en infraestructura comunitaria y promover la inversión en las diferentes ramas de la actividad económica, así como mejorar las condiciones de salud, laboral y escolar de la población en general.				
<b>Objetivo Estratégico No. 1</b>				
Promover e impulsar programas y proyectos de impacto en la salud de la población, tanto preventiva como curativa.				
No.	Objetivo Operativo	No.	Acciones para el cumplimiento del objetivo operativo	Principales Actores
1.1	Desarrollar el proyecto de drenajes, planta de tratamiento y recolección de desechos sólidos.	1.1.1	Gestionar el apoyo técnico para la formulación y ejecución del proyecto.	INFOM, Municipalidad, Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODEs)
		1.1.2	Programa de información y discusión del proyecto con la población	Municipalidad, (COCODEs)
		1.1.3	Gestión del financiamiento y disposición de recursos propios para la ejecución del proyecto.	Municipalidad, Instituto de Fomento Municipal (INFOM), FONAPAZ.
		1.1.4	Ejecución del proyecto de drenajes, planta de tratamiento y recolección de desechos sólidos.	Municipalidad y ente ejecutor seleccionado.
1.2	Ampliar la cobertura en líneas de conducción de agua potable.	1.2.1	Recabar información y documentación para la elaboración de los proyectos.	Oficina Municipal de Planificación (OMP), COCODES.
		1.2.2	Presentación de los proyectos	OMP, COMUDE, CODEDE
		1.2.3	Ejecución de los proyectos de agua potable	Empresa calificada
		1.2.4	Supervisión de las obras	OMP, COCODES.
1.3	Programa de sensibilización sobre el cuidado de las condiciones higiénicas de la población.	1.3.1	Elaboración del programa en coordinación con unidad de salud	OMP
		1.3.2	Solicitud y convocatoria para la cooperación interinstitucional	Municipalidad y MSPAS
		1.3.3	Divulgación focalizada	OMP
1.4	Promover acciones para la implementación de farmacias que funcionan con recursos del PROAM.	1.4.1	Gestiones ante autoridades del PROAM	Municipalidad y PROAM
		1.4.2	Ubicación y acomodamiento de locales	OMP y COCODES
		1.4.3	Instalación de farmacias	Municipalidad
<b>Objetivo Estratégico No. 2</b>				
Impulsar programas educativos de apoyo a la reforma educativa; en educación formal y no formal				
No.	Objetivo Operativo	No.	Acciones para el cumplimiento del objetivo operativo	Principales Actores
2.1	Coordinar con centros de capacitación técnica para la implementación de cursos locales.	2.1.1	Ubicación y disposición de local apropiado	OMP
		2.1.2	Encuesta para detectar demanda	OMP
		2.1.3	Solicitud de cursos	Municipalidad, INTECAP

Continuación Objetivo Estratégico No. 2					
No.	Objetivo Operativo	No.	Acciones para el cumplimiento del objetivo operativo	Principales Actores	
		2.1.4	Disponer de equipo y materiales	Municipalidad, COCODE	
		2.1.5	Desarrollo de cursos	INTECAP	
2.2	Recabar información y documentación para la elaboración de proyectos.	2.2.1	Recabar información y documentación para la elaboración de los proyectos.	OMP, COCODES.	
		2.2.2	Presentación de los proyectos	OMP, COMUDE, CODEDE	
		2.2.3	Ejecución de los proyectos de remodelación, circulación y equipamiento.	Empresa calificada	
		2.2.4	Supervisión de las obras	OMP, COCODES.	
2.3	Impulsar programas de alfabetización.	2.3.1	Conformación de una comisión de educación.	Municipalidad, escuelas y colegios.	
		2.3.2	Coordinación para el impulso del programa	Comisión Educación y Supervisión Educativa.	
		2.3.3	Conformación de grupos para su atención	OMP y COCODES	
		2.3.4	Desarrollo de programa	Magisterio local	
2.4	Promover programas deportivos y recreativos.	2.4.1	Diseño del programa	OMP, Comisión Educación	
		2.4.2	Coordinación de participación	Comisión Educación, escuelas y colegios.	
		2.4.3	Contratación de maestros y desarrollo del programa	Escuelas y colegios.	
Objetivo Estratégico No. 3					
Fortalecer y ampliar la cobertura en infraestructura para el desarrollo					
3.1 y 3.2	Ampliar y remodelar los caminos y calles principales.	3.1.1	Recabar información y documentación para la elaboración de los proyectos.	OMP, COCODES.	
	Adoquinar calles principales y construir puentes vehiculares y peatonales.	3.1.2	Presentación de los proyectos	OMP, COMUDE, CODEDE	
		3.1.3	Ejecución de los proyectos de ampliación y remodelación, y construcción.	Empresa calificada	
		3.1.4	Supervisión de las obras	OMP, COCODES.	
3.3	Programa para el impulso de inversión privada en servicios de comunicación.	3.3.1	Elaborar reglamentación para líneas de conexión.	Municipalidad	
		3.3.2	Invitación a las gremiales para el desarrollo de inversiones.	Municipalidad	
Objetivo Estratégico No. 4					
Desarrollar programas de conservación del medio ambiente y de desarrollo turístico					
4.1	Coordinar con instituciones especializadas en el tema e implementar acciones para conservar el medio ambiente.	4.1.1	Invitación a reuniones técnicas	Municipalidad	
		4.1.2	Coordinación de participación	Municipalidad, INAB, CONAP, COCODES, sector privado.	
		4.1.3	Financiamiento del programa	Municipalidad	
		4.1.4	Ejecución del programa	municipalidad	
4.2	Impulsar proyectos privados para el desarrollo turístico en el volcán de pacaya y laguna de calderas.	4.2.1	Invitación a sector de Mipymes	Municipalidad, Mipymes	

No.	Objetivo Operativo	No.	Acciones para el cumplimiento del objetivo operativo	Principales Actores
4.3	Programa para la siembra de árboles en territorios propiedad de la municipalidad y área protegida.	4.3.1	Conformación de Comisión Ecológica	Municipalidad
		4.3.2	Diseño del programa	Comisión Ecológica
		4.3.3	Coordinación con sectores participantes	Escuelas, colegios, Comisión Educativa, COCODES
<b>Objetivo Estratégico No. 5</b>				
Impulsar programas para el acceso al desarrollo tecnológico				
5.1 y	Promover el desarrollo de sistemas de riego y centros de acopio.	5.1.1	Detección de necesidades locales	OMP, COCODES
		5.1.2	Ubicación y coordinación con entidades especializadas	MAGA, ANACAFE, Proyecto ASDI, Mipymes, COCODES.
5.2	Promoción de asistencia técnica en el área rural a través de las instituciones del Estado.			
5.3	Crear un centro de cómputo con acceso a internet	5.3.1	Ubicación y acondicionamiento de local	OMP, Comisión Educación
		5.3.2	Compra de equipo, programas e instalación	OMP, Municipalidad
		5.3.3	Apertura de centro	Comisión Educación
<b>Objetivo Estratégico No. 6</b>				
Promoción de actividades productivas				
6.1 a	Coordinación interinstitucional para el fomento de la micro y pequeña empresa, con asistencia financiera y técnica.	6.1.1	Detección de necesidades	OMP, COCODES
6.6	Promoción de proyectos agroindustriales a través del programa de desarrollo desde lo rural.	6.1.2	Organización de grupos interesados y conformación de clusters.	OMP, COCODES
	Impulsar programas de reconversión y/o diversificación y cadenas productivas.	6.1.3	Ubicación y coordinación con entidades especializadas.	MAGA, ANACAFE, Proyecto ASDI, Mypimes.
	Alianzas estratégicas público-social-privada.			
	Promoción para participar en el programa de fertilizantes impulsado por el Gobierno.			
	Desarrollar convenios de cooperación técnica para el mercadeo de productos.			
<b>Objetivo Estratégico No. 7</b>				
Impulsar programas de fortalecimiento organizacional y administración en la gestión municipal y de recursos humanos.				
7.1	Promover al personal técnico para su capacitación en cursos técnicos realizados por entes gubernamentales.	7.1.1	Calificar el desempeño del personal técnico y promoverlo en cursos nacionales e internacionales.	OMP, Comisión Educación, Consejo Municipal, INAP, Organismos Internacionales.

Continuación del Objetivo Estratégico No. 7				
7.2	Evaluar las tarifas de los servicios que se prestan en función de sus costos.	7.2.1	Determinación de costos de los servicios	OMP
		7.2.2	Programa de concienciación a la población	OMP, COCODES, CODEDE.
		7.2.3	Evaluación financiera de los servicios	Consultoría Privada, Tesorería Municipal, UTM.
7.3	Implementación de sistemas de información y registro: guatecompras, registro de gastos, ingresos, etc.	7.3.1	Capacitación al personal técnico	MINFIN
		7.3.2	Adquisición de equipo de cómputo	Municipalidad
7.4	Programa de fortalecimiento a la organización comunitaria para la priorización y el desarrollo de proyectos.	7.4.1	Reuniones regulares	OMP, COCODES
		7.4.2	Invitación a expertos	INFOM, SEGEPLAN, INAP, Organismos Internacionales.

FUENTE: Elaborado con base al árbol de problemas: causas y efectos, así como del árbol de objetivos que fueron diseñados luego de haber abordado la problemática municipal.

## **V. *Plan Multianual de Inversión (Ver anexo 2)***

### **1. *Plan general de inversión***

De acuerdo con la identificación y priorización de proyectos demandados por las diferentes comunidades del municipio y con base al proceso desarrollado por medio de la metodología utilizada para el efecto, se elaboró este instrumento de planificación financiera de mediano plazo, que permitirá a las autoridades municipales programar las inversiones de acuerdo con los proyectos que se pretenden ejecutar con el objetivo de democratizar la inversión y tomando en consideración la capacidad, tanto de pago como de ejecución, que se tiene.

Hay que advertir que el programa de proyectos que aparecen identificados en el anexo 2 no agota los objetivos estratégicos identificados puesto que sería ilusorio pensar en que en un período que va del año 2007 al año 2014 se solucionarían los problemas de las comunidades en el supuesto de atender a cabalidad lo que está programado. Es por eso que se notará en el cuadro 8 que luego de atender los proyectos del anexo 2 y los gastos correspondientes se obtiene un saldo que correspondería para el desarrollo de otros proyectos de importancia local.

Este plan tiene un doble propósito, en primer lugar que el gobierno local conozca una estimación de los requerimientos de financiamiento a mediano plazo, para poder reforzar la recaudación de sus propios ingresos y/o gestionar apoyo financiero y técnico. En segundo lugar, establecer la capacidad de endeudamiento luego de evaluar la gestión financiera y las necesidades que se requieren atender a través de la ejecución de los proyectos identificados.

Tomando en cuenta que los ingresos de la municipalidad son reducidos, tanto los generados por las tasas y arbitrios municipales como la de los aportes gubernamentales, es importante realizar inversiones con un criterio técnico con el propósito fundamental de que el presupuesto rinda más cuando el gasto es eficiente. Una vista a manera de resumen se presenta en el Cuadro 7, en una estimación de montos durante el período 2007-2014, por áreas de desarrollo de acuerdo con los proyectos priorizados.

## 2. *Situación financiera, actual y proyectada*

Los municipios de la república de Guatemala, reciben una asignación constitucional de 10% del presupuesto general de ingresos ordinarios del Estado<sup>50/</sup>, el 1.5 del 12% del Impuesto al Valor Agregado IVA<sup>51/</sup>, que el gobierno transfiere a los municipios; el 1 del 12% del IVA que el gobierno central transfiere a los Consejos Regionales de Desarrollo; y los recursos del gobierno central que administran los fondos sociales, los ministerios y las secretarías de la Presidencia.

Además, de los recursos que le transfiere el gobierno central a las municipalidades, éstas deben generar sus propios ingresos ordinarios en función de los servicios prestados. Atendiendo estas fuentes de recursos, se ha preparado una estimación (Ver Cuadro 8) de ingresos y egresos, con el objetivo que permita analizar la situación financiera respecto a la atención de los proyectos identificados (ver anexo 2) y tomar la decisión pertinente.

---

<sup>50/</sup> Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 257.

<sup>51/</sup> Decreto No. 32-2001 del Congreso de la República de Guatemala. “Reforma a la Ley del Impuesto al Valor Agregado, Decreto Número 27-92 del Congreso de la República, y sus Reformas”. Artículo 1. Se reforma el artículo 10 del Decreto Número 27-92, reformado por el artículo 7 del Decreto Número 60-94 y por el artículo 6 del Decreto Número 142-96, quedando así: (párrafo 3 y numeral 1) La Distribución de los recursos y los intermediarios financieros para canalizar los 3.5% de la tarifa del impuesto (12%) serán: 1.5% para las municipalidades del país, las que podrán destinar hasta un máximo de 25% sobre el incremento de 0.5% (porque anteriormente era únicamente del 1%) para gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones. El 75% se destinará con exclusividad para inversión, y en ningún caso podrán pignorar ni adquirir compromisos financieros que comprometan las asignaciones que les correspondería percibir bajo este concepto con posterioridad a su período constitucional.



Cuadro 7

Cuadro Resumen. Planificación de Inversión Multianual, período 2007-2014.  
Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla. Expresado en quetzales de cada año.

No.	Area de Desarrollo de proyectos priorizados	Monto Estimado de Inversión por año y período				Total por Período
		2007	2008	2009 - 2010	2011 - 2014	
<i>I</i>	<i>Agua y Saneamiento</i>	1,385,000	2,000,000	3,300,000	2,500,000	9,185,000
<i>II</i>	<i>Infraestructura para transporte</i>	667,000	-	400,000	175,000	1,242,000
<i>III</i>	<i>Infraestructura y servicios para educación</i>	1,500,600	1,350,000	-	3,100,000	5,950,600
<i>IV</i>	<i>Mejoramiento Caminos Vecinales</i>	1,125,800	400,000	720,000	150,000	2,395,800
<i>V</i>	<i>Desarrollo Turístico</i>	-	200,000	-	1,000,000	1,200,000
<i>VI</i>	<i>Desarrollo Urbano y Rural</i>	-	-	5,025,000	2,700,000	7,725,000
<i>VII</i>	<i>Implementación de tecnología</i>	-	500,000	2,000,000	-	2,500,000
<i>VIII</i>	<i>Promoción de actividades productivas</i>		3,000,000			3,000,000
<b>Totales</b>		<b>4,678,400</b>	<b>7,450,000</b>	<b>11,445,000</b>	<b>9,625,000</b>	<b>33,198,400</b>

Fuente: Elaborado con base a las demandas de las comunidades y al anexo 2 que desglosa los proyectos identificados.

Cuadro 8

Estimación de Ingresos y Egresos del Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla.  
Período 2007-2014. Expresado en quetzales de cada año.

<b>Concepto</b>	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Saldo año anterior</b>		<b>445,059</b>	<b>24,059</b>	<b>29,570</b>	<b>175,544</b>	<b>65,946</b>	<b>3,095</b>	<b>76,689</b>
<b>Ingresos:</b>	<b>9,887,394</b>	<b>10,278,946</b>	<b>10,351,085</b>	<b>10,444,064</b>	<b>10,379,415</b>	<b>10,312,402</b>	<b>10,326,567</b>	<b>10,238,042</b>
Aporte Constitucional	3,701,785	3,788,385	3,604,734	3,795,533	3,747,008	3,750,582	3,821,718	3,799,242
IVA Paz	2,854,021	2,865,129	2,821,774	2,723,954	2,707,831	2,637,243	2,580,272	2,514,223
Ingresos Municipales Ordinarios	3,331,588	3,625,431	3,924,577	3,924,577	3,924,577	3,924,577	3,924,577	3,924,577
<b>Egresos:</b>	<b>2,963,936</b>	<b>3,149,123</b>	<b>3,300,574</b>	<b>3,298,090</b>	<b>3,289,013</b>	<b>3,275,253</b>	<b>3,252,972</b>	<b>3,237,515</b>
Gastos de funcionamiento (1)	2,939,936	3,127,123	3,279,574	3,279,090	3,271,013	3,257,253	3,252,972	3,237,515
Intereses préstamos INFOM (2)	10,000	10,000	9,000	9,000	8,000	8,000		
Amortizaciones	14,000	12,000	12,000	10,000	10,000	10,000		
<b>Recursos para Inversión</b>	<b>6,923,459</b>	<b>7,574,882</b>	<b>7,074,570</b>	<b>7,175,544</b>	<b>7,265,946</b>	<b>7,103,095</b>	<b>7,076,689</b>	<b>7,077,216</b>
<b>Proyectos a realizar (3)</b>	<b>4,678,400</b>	<b>7,450,000</b>	<b>6,445,000</b>	<b>5,000,000</b>	<b>2,500,000</b>	<b>2,500,000</b>	<b>2,500,000</b>	<b>2,125,000</b>
<b>Monto para otros proyectos</b>	<b>1,800,000</b>	<b>100,000</b>	<b>600,000</b>	<b>2,000,000</b>	<b>4,700,000</b>	<b>4,600,000</b>	<b>4,500,000</b>	<b>4,900,000</b>
<b>Saldo</b>	<b>445,059</b>	<b>24,882</b>	<b>29,570</b>	<b>175,544</b>	<b>65,946</b>	<b>3,095</b>	<b>76,689</b>	<b>52,216</b>

(1) 10% sobre el aporte constitucional; 20% sobre el monto IVA Paz y 60% sobre los ingresos ordinarios.

(2) Los intereses de los préstamos anteriores están contratados al 14% anual

(3) Según monto estimado por listado de proyectos identificados

Fuente: Estimación realizada con base a una serie histórica 2003-2006 obtenida de INFOM , SEGEPLAN y Ministerio de Finanzas Públicas. Para realizar las proyecciones se utilizó el método de mínimos cuadrados.

## CUARTA PARTE: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### I. Conclusiones

1. El municipio como organización política y unidad administrativa que representa los intereses de las comunidades, por tener contacto inmediato y más cercano con la población local, es el promotor de la unidad y participación comunitaria para la solución de sus necesidades, tomando en cuenta sus posibilidades financieras y capacidades técnicas, con el objeto de lograr el bien común de los habitantes de su distrito.

Sin embargo, desde mediados del siglo pasado hasta la actualidad, dentro del marco constitucional que ha sido modificado a través del tiempo, han habido avances en materia municipal, siendo los más sobresalientes el desarrollo de las disposiciones constitucionales referentes al régimen municipal, los que se centran en los derechos sociales, dentro del régimen económico y social, como obligación del Estado en promover la descentralización económica administrativa, porque se considera valioso que durante el proceso se legitimen y concreten competencias, en todo ámbito, hacia el gobierno local.

2. El cuerpo normativo sobre el régimen municipal es otro importante avance, principalmente referido a las reformas legales y la puesta en vigencia de la Ley de Descentralización y su Reglamento, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal, las cuales establecen una relación del Estado con la sociedad en general y cuyo espíritu consiste en fortalecer la institucionalidad local para crear espacios de participación comunitaria, y coadyuvar esfuerzos entre los diferentes sectores: público, social y privado para solventar la problemática local.
3. Además, un avance de suma importancia lo constituye la disposición constitucional sobre el 10% del situado asignado a las municipalidades, con especificidad del destino porcentual, que ha sido una manera significativa de descentralizar los recursos, de hacer inversión efectiva en los municipios, principalmente debido a que la generación de recursos propios es insuficiente y requiere de capacidad técnica y de gestión administrativa para mejorar los montos de recaudación; aunque hay que resaltar que los gobiernos locales se enfrentan, en este asunto, a la limitación de generar sus propios ingresos debido a que el Congreso de la República es el que le corresponde decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales, conforme a las necesidades del Estado y de acuerdo con la equidad y justicia tributaria, así como determinar las bases de recaudación.

4. Los ingresos ordinarios municipales son limitados para realizar obras de envergadura; mientras que las comunidades son relegadas a un segundo plano para efectos de inversión. Es por ello que con ánimo de descentralizar la gestión municipalista, es valedero que, tal y como se hace con el situado constitucional del Estado a las municipalidades, se sitúe un porcentaje del presupuesto municipal, independientemente del tamaño que sea, a las aldeas y caseríos.

Pero no solo eso, pues es práctica general, no solo en el gobierno central sino en las municipalidades, que los favores políticos hacen que los gastos de funcionamiento, y algunos de inversión, sean muy fuertes o se desvían, principalmente los primeros, permitiendo que haya una congestión de empleados municipales que no atienden sus funciones y que se amparan en el código de trabajo por medio de las gestiones de sindicatos a través de la figura del emplazamiento, lo que genera un alto costo ante la escasez de recursos locales y frente a las necesidades a solventar.

5. Las capacidades técnicas y la formación de equipos de trabajo es indispensable para realizar con eficiencia y eficacia la gestión municipal, y luego de fortalecida ésta poder solicitar al Ejecutivo el traslado de competencias, pero primero apuntar hacia una reestructura de los sistemas de cobros de arbitrios y tasas municipales, así como para el cobro del Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI) y el cobro por servicios prestados, con el objeto de fortalecer los ingresos ordinarios. Aunque hay que mencionar que la normativa legal de los tributos que se cobran en las municipalidades es obsoleta, lo que exige su actualización, pues los montos que se cobran son fijos, lo que trae como consecuencia que algunos de los tributos establecidos no responden los costos en que se incurre por la prestación de servicios. Otro punto a destacar se refiere a que si bien las municipalidades cuentan con una autonomía política desde hace más de cincuenta años, la misma no es funcional pues carece de autonomía financiera que permita atender las necesidades y prioridades locales con base en el concepto de subsidiariedad y descentralización de la gestión pública.

Lo indispensable sobre este tema consiste en manejar con eficiencia, calidad y honestidad los recursos para implementar las obras o proyectos prioritarios y de beneficio social.

6. Para el seguimiento de la planificación local, así como para la formulación presupuestaria y otras tareas locales, las autoridades municipales deben aprovechar la institucionalidad,

capacidad y experiencia de las entidades gubernamentales que promueven la descentralización y el desarrollo local, así como de la instalación de una delegación de auditoría por parte de la Contraloría General de Cuentas, para legitimar la calidad del gasto e inversión. En esta dirección y con ese espíritu es que se ha generado el sistema Guatecompras, para licitar y cotizar las obras que es necesario ejecutar, y para el control presupuestario, la instalación del Sistema Integrado de Administración Financiera en las municipalidades (en su III fase), comúnmente llamado Sifito y técnicamente llamado SIAF MUNI.

En la medida que se logren avances en la independencia para la administración municipal efectiva, se irá fortaleciendo la autonomía, sin confundir ésta como un Estado dentro de otro Estado, puesto que es necesario y fundamental coordinar acciones municipales mancomunadamente, principalmente para la ejecución de proyectos de mayor impacto, así como hacer congruencia en el diseño de las políticas locales con las políticas generales del Estado.

7. La promoción de la participación ciudadana es básica, para lo cual es valioso ejercer un liderazgo propositivo, con el único objetivo de crear condiciones que motiven a los sectores vivos de la sociedad a participar activamente y orientar en una dirección sus esfuerzos; sociedad civil, sector público, sector privado; y dentro de ellos las organizaciones de mujeres, grupos de jóvenes, la iglesia, ong's, etc., para que con su aporte se puedan enriquecer las políticas, y lo mejor, procurar que los resultados se concreten en el menor tiempo y con alto beneficio/costo, para generar una alta capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad.

Este es uno de los factores de importancia para garantizar en buena medida a través de su participación y auditoría social, el cumplimiento y vigencia de la planificación local que oriente e impulse el desarrollo con equidad y justicia, lo que constituye la conformación y participación de las organizaciones comunitarias dentro del proceso de descentralización, participación que debe ser enfocada de manera activa y protagónica, para que los esfuerzos sean canalizados en función de los objetivos de desarrollo local planteados.

8. En el ámbito institucional a las Oficinas Municipales de Planificación en general no se les ha dado el lugar ni la importancia que significan para la gestión municipal, principalmente en la contratación de personal profesional que conforme el equipo técnico que formule propuestas y afine políticas para plantearlas a la discusión a lo interno y a las comunidades

de su jurisdicción; relevando información desde las bases que conforman las comunidades en asamblea general y sus órganos representativos formados en los Consejos de Desarrollo Comunitarios, de las organizaciones de los diferentes sectores y de la sociedad en general.

Si bien es una tarea ardua, es necesaria y superable si se tiene la convicción que la formulación de políticas y de instrumentos de planificación locales son ejercicios favorables a la población y a la propia gestión administrativa, pues compenetra y promueve la solidaridad y convergencia de intereses sociales cuando cada parte es tomado en cuenta con sus aportes.

## II. Recomendaciones

1. Para efectos de aplicación de la presente propuesta, es indispensable que, previamente se evalúe y discuta, para luego procurar su incorporación a las políticas públicas nacionales y sectoriales, lo cual permitirá su institucionalización en el aparato estatal, lo cual facilitará u orientará, además que exigirá la ejecución de proyectos de las diferentes comunidades del municipio, y de esta forma, asegurar la viabilidad en la calidad del gasto e inversión de los recursos disponibles.
2. El cumplimiento y seguimiento de este plan requiere de condiciones muy particulares, voluntad política y de un compromiso serio por parte de las autoridades locales de turno y de los diferentes sectores vivos que coadyuvan al desarrollo municipal. Este es un instrumento que se somete a la consideración de las autoridades municipales y a su buen juicio para su mejoramiento, pues se sabe que es susceptible a ello por la dinámica cambiante de los factores que deben tomarse en cuenta para su aplicación, y que este modelo puede servir de base para su implementación.

### III. Bibliografía

- Alonso Jiménez, Caryl, (Marzo, 2007), “El Desarrollo Económico Local, agenda imprescindible del gobierno municipal en Guatemala”.
- Asociación Chilena de Municipalidades (Julio 1995), “Planificación Municipal”, con la cooperación técnica y financiera de la Fundación Alemana para el Desarrollo, DSE. Santiago, Chile.
- Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala ANAM, (Febrero, 2005), “Informe Anual sobre el estado, avances y obstáculos de los procesos de descentralización y fortalecimiento municipal en Guatemala.”
- Bolivia Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana, informe final, (Nov. 2003), Proyecto de Desarrollo Democrático y Participación Ciudadana 1996-2003.
- Calvo Drago, Jorge D., (2005), “El enfoque territorial en las políticas públicas”, ponencia presentada al V Congreso Nacional de Administración Pública.
- Cartay Gilly, Roger, (\_\_\_\_), “Participación ciudadana en la definición de prioridades presupuestarias. Municipio Antonio José de Sucre. Estado Barinas. Gestipolis.com
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales CIEN (2001), “La Distribución de las transferencias del gobierno central a las municipalidades: evaluación y propuestas.”
- Chavez Miños, Daniel (agosto 2001), “El presupuesto participativo ¿es viable en Guatemala?”, Foro Interamericano para la Capacitación Municipal. Organización de los Estados Americanos. Guatemala.
- Código Municipal (Decreto No. 12-2002), Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. “Iniciativa que dispone aprobar la Ley de Desarrollo Rural Integral”, Dirección Legislativa, No. Registro 3470. Mayo 2006.
- Consejo Departamental de Desarrollo Escuintla (2002), “Agenda de Desarrollo Departamental. Instrumento para la Planificación Participativa del Desarrollo”. con la asesoría y colaboración de GTZ, MINUGUA, y SEGEPLAN.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP- Guatemala, (Septiembre, 2004), “Fortalecimiento a la gestión de las áreas protegidas y la biodiversidad de Guatemala: Oportunidad para el desarrollo local.”
- Constitución de la República de Guatemala, (1945)
- Constitución de la República de Guatemala, (1956)
- Constitución de la República de Guatemala, (1965)
- Constitución Política de la República de Guatemala, (1986).
- Decreto No. 2081 de la Asamblea Legislativa de la República de Guatemala. (1 de julio de 1935).
- Dirección Técnica de Coordinación Regional y Departamental, Delegación Departamental de Escuintla, SEGEPLAN, “Caracterización Municipal de San Vicente Pacaya”.
- Durston, John, (1999) “Construyendo Capital Social Comunitario: una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala” Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Finot, Iván (2003), “Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local”, CEPAL, Serie Gestión Pública No. 38 LC/L. 1966-P.
- Francisco Alburquerque, “Gobiernos Locales y Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe”, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, España.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2004), “Participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal: medio para desarrollo de nuevas prácticas democráticas”, Serie Hagamos las Cuentas, No. 2. San José Costa Rica
- Gobierno de la República de Guatemala, (octubre de 2003), “Estrategia de Reducción de la Pobreza 2004-2015”, Validada en los Consejos de Desarrollo.



Gómez Sabaini, Juan C., y Geffner, Maximiliano, (nov. 2006) “Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza”. CEPAL, Serie Medio Ambiente y Desarrollo No. 129, Santiago de Chile.

Instituto de Fomento Municipal, INFOM, [www.infom.gob.gt](http://www.infom.gob.gt). Sistema de Cartera.

Instituto de Fomento Municipal –INFOM- y la Fundación del Azúcar FUNDAZUCAR, en el año 2003. “Plan Estratégico de Desarrollo Departamental de Suchitepéquez; Guatemala”.

Instituto Nacional de Estadística INE. Guatemala. Censos Nacionales XI de Población y VI de Habitación 2002.

Instituto Nacional de Estadística INE. Guatemala. IV Censo Nacional Agropecuario, 2003. Tomo II Fincas censales producción obtenida y Tomo III Cultivos Permanentes.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No 11-2002) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo No. 461-2002), Guatemala.

Ley de Desarrollo Social, (Decreto No. 42-2001) del Congreso de la República de Guatemala.

Ley del Impuesto al Valor Agregado IVA, Decreto No. 27-92, reformado por el Decreto No. 66-2002, ambos del Congreso de la República de Guatemala.

Ley General de Descentralización (Decreto No. 14-2002) y su Reglamento (Acuerdo Gubernativo No. 312-2002), Guatemala.

Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal INFOM, Decreto No. 1132 del Congreso de la República de Guatemala.

Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 70-86) del Congreso de la República de Guatemala.

Martínez, Pedro M., (\_\_\_\_), “El municipio: descentralización y democracia: elementos para la (re) construcción del federalismo en México”. Edición Internet Gestión y Estrategia. Departamento de Administración.

Mecanismo de Seguimiento de la SG/MESICIC, Implementación de la Convención. Interamericana contra la Corrupción. 9ª. Reunión del Comité de Expertos, marzo 2006. Washington, D.C.

Ministerio de Finanzas Públicas, Acuerdo Ministerial No. 326-2003, del 17 de septiembre de 2003.

Mochila del Alcalde. [http://femica.org/archivos/contenido\\_manual.htm](http://femica.org/archivos/contenido_manual.htm). “Manual de Planificación Operativa y Presupuesto Municipal por Programas.”

Montalbán Avendaño, Luis. (Septiembre, 2003), “Experiencias de Desarrollo Local en Nicaragua”, PROFODEM, GTZ, Managua, Nicaragua.

Ossorio, Manuel (Heliasta, 2001) Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 28ª. Edición actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanellas de las Cuevas.

Página Web de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe DEMUCA, [www.demuca.org](http://www.demuca.org).

Página Web de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, [www.segeplan.gob.gt](http://www.segeplan.gob.gt)

Página Web del Instituto Nacional de Estadística INE, [www.ine.gob.gt](http://www.ine.gob.gt)

Página Web del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala, [www.minfin.gob.gt](http://www.minfin.gob.gt)

Página Web del Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal –Municipios Democráticos-, [www.municipiosdemocraticos.org](http://www.municipiosdemocraticos.org)

Página Web [www.chmguatemala.org](http://www.chmguatemala.org) Mecanismo de Intercambio de información de Biodiversidad, Programa de Inversión 2005-2010.

Posada, Adolfo (Madrid, 1979) “Conceptos municipalistas de la vida local”. IEAL.

Programa de Gobiernos Locales de USAID/RTI, Guatemala, (Mayo 2003), “Manual de Planificación Estratégica Participativa –PEP- y Planificación de Inversión Multianual –PIMA-.”

Programa Las Verapaces –PLV- dentro del Programa de Apoyo a la Descentralización y Desarrollo Municipal –DDM- financiado por la Cooperación Técnica Alemana, GTZ. “Agenda para el Desarrollo Departamental de Alta Verapaz, 2000-2020”.

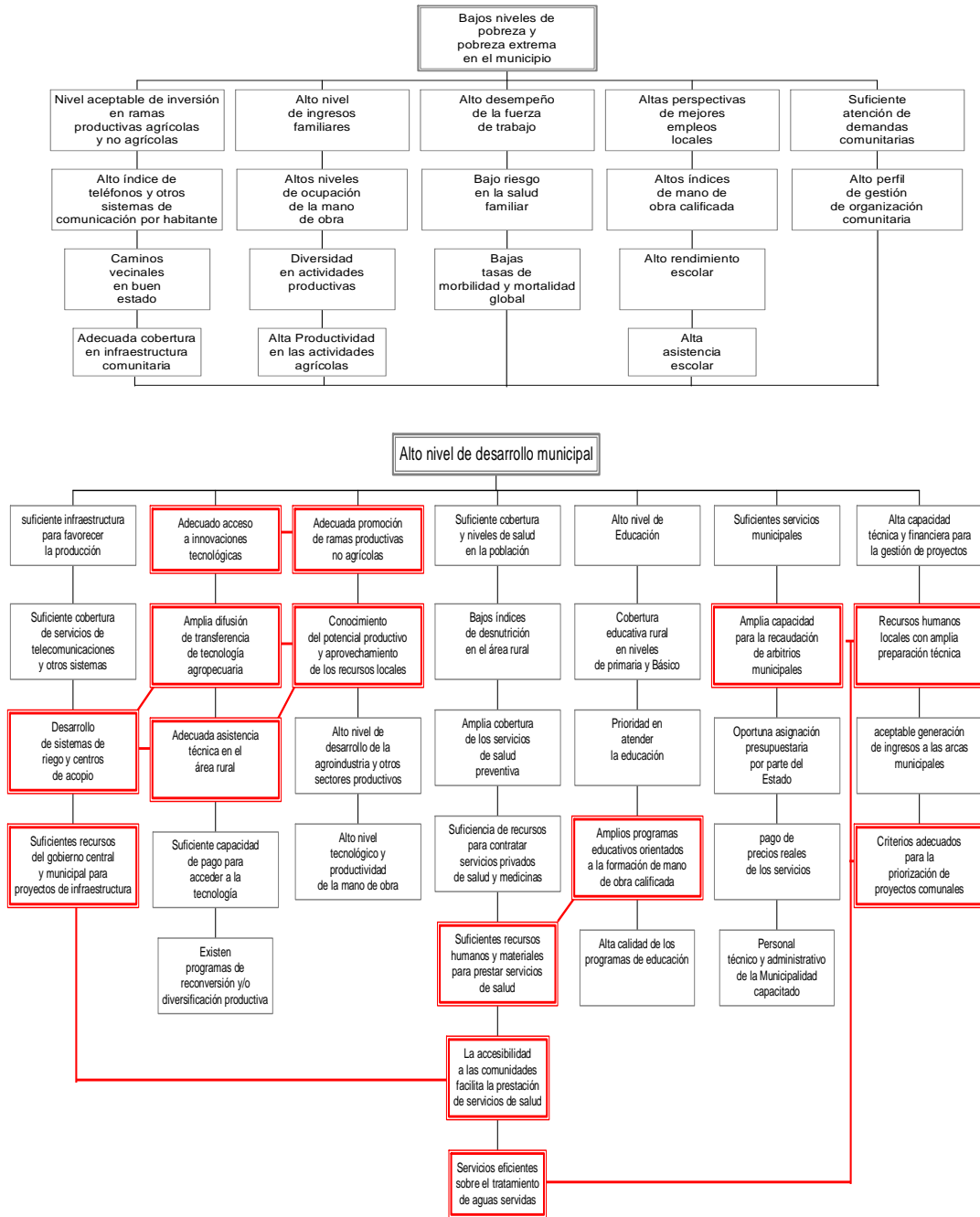
Silva Lira, Iván. (Noviembre 2003), “Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local”, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES); Dirección de Desarrollo Local y Regional, Serie Gestión Pública No. 42. Santiago de Chile.

Soto, Carlos A. (Enero-Marzo 1992), "Fundamentos de la autonomía municipal" en: Revista Interamericana de Planificación Volumen XXV, No. 97. Guatemala.

# ANEXOS

Anexo 1

**Árbol de Medios y Fines**  
**Municipio de San Vicente Pacaya**  
**Departamento de Escuintla**



FUENTE: Elaborado con base al diseño del árbol de problemas: causas y efectos del municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla.

**Anexo 2**  
**Planificación de Inversión Multianual**  
**Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla**  
**Período 2007-2014; expresado en miles de quetzales**

No.	Proyectos Priorizados	Monto Estimado de Inversión por año y período				Total del Período por Área
		2007	2008	2009 - 2010	2011 - 2014	
<b>I</b>	<b>Agua y Saneamiento</b>	<b>1,385</b>	<b>2,000</b>	<b>3,300</b>	<b>2,500</b>	<b>9,185</b>
1	Tratamiento y ampliación del sistema de agua para consumo domiciliario en la cabecera municipal.			500		
2	Construcción de un sistema de evacuación de aguas servidas y excretas (EASE), casco urbano cabecera municipal.			2,000		
3	Construcción de un sistema para el manejo y aprovechamiento de residuos sólidos.				2,500	
4	Construcción del Sistema de Agua Potable, Caserío El Milagro y Comunidad San José El Bejucal.	630				
5	Construcción Línea de Conducción de Agua Potable, Caserío El Silencio.	110				
6	Mejoramiento Sistema de Agua Potable, Aldea Los Ríos.	140				
7	Construcción Sistema de Agua Potable, San José Guachipilín.	380				
8	Mejoramiento Sistema de Agua Potable, Aldea San Nicolás.	125				
9	Construcción de Letrinas, Aldea El Patrocinio.		250			
10	Sistema de recolección de basura, cabecera municipal.			800		
11	Construcción de Letrinas, Aldea El Milagro.		250			
12	Construcción de Letrinas, Comunidad San Nicolás.		250			
13	Construcción de Letrinas, Comunidad El Silencio.		250			
14	Programa para la implementación de farmacias comunales.		1,000			
<b>II</b>	<b>Infraestructura para transporte</b>	<b>667</b>	<b>0</b>	<b>400</b>	<b>175</b>	<b>1,242</b>
15	Construcción Puente Vehicular, Comunidad San José El Asintal.	340				
16	Construcción Puente Vehicular, Comunidad San José Guachipilín.	327				

*Continuación Anexo 2*  
**Planificación de Inversión Multianual**  
**Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla**  
**Período 2007-2014; expresado en miles de quetzales**

No.	Proyectos Priorizados	Monto Estimado de Inversión por año y período				Total del Período por Área
		2007	2008	2009 - 2010	2011 - 2014	
17	Construcción Puente Peatonal, Comunidad Nuevo México.				175	
18	Construcción Puente Vehicular, Caserío El Silencio.			400		
<b>III</b>	<b>Infraestructura y servicios para educación</b>	<b>1,501</b>	<b>1,350</b>	<b>0</b>	<b>3,100</b>	<b>5,951</b>
19	Ampliación Escuela, Aldea Concepción El Cedro.	410				
20	Ampliación Escuela, Aldea Los Chagüites.		550			
21	Circulación Escuela, Aldea El Milagro		300			
22	Ampliación Escuela, Comunidad San José El Asintal.	545.3				
23	Ampliación Escuela, Comunidad Nuevo México.	545.3				
24	Construcción de centro de capacitación técnica y operativa.				3,100	
25	Programa para la implementación de capacitación técnica local.		500			
<b>IV</b>	<b>Mejoramiento Caminos Vecinales</b>	<b>1,126</b>	<b>400</b>	<b>720</b>	<b>150</b>	<b>2,396</b>
26	Mejoramiento de Calle, Comunidad de San Nicolas.		400			
27	Mejoramiento Calles, Aldea Los Ríos	625				
28	Mejoramiento Calles, Aldea El Patrocinio	500.8				
29	Adoquinamiento calle principal, Aldea Los Chagüites. (1,400 mts. Cuadros)			320		
30	Ampliación de calle principal, Comunidad San José El Asintal.			150		
31	Ampliación de Carretera, Caserío El Silencio.				150	
32	Adoquinado Calle Principal, Caserío El Silencio.			250		

**Continuación Anexo 2**  
**Planificación de Inversión Multianual**  
**Municipio de San Vicente Pacaya, Escuintla**  
**Período 2007-2014; expresado en miles de quetzales**

No.	Proyectos Priorizados	Monto Estimado de Inversión por año y período				Total del Período por Área
		2007	2008	2009 – 2010	2011 – 2014	
<b>V</b>	<b>Desarrollo Turístico</b>	-	200	-	1,000	1,200
33	Programa para la siembra de árboles		200			
34	Desarrollo de parque turístico, cercanía al volcán de Pacaya y Laguna Calderas				1,000	
<b>VI</b>	<b>Desarrollo Urbano y Rural</b>	-	-	5,025	2,700	7,725
35	Ampliación y conexión de energía eléctrica, Comunidad San José El Asintal			200		
36	Construcción de Salón Comunal, Comunidad San José El Asintal			75		
37	Construcción de Salón Comunal, Comunidad San Nicolás.			75		
38	Construcción de Salón Comunal, Caserío El Silencio.			75		
39	Construcción de viviendas populares			4,000		
40	Entrega de materiales de construcción para viviendas mínimas.			400		
41	Construcción presa para riego, Comunidad Nuevo México.				700	
42	Construcción de mercado municipal				2,000	
43	Ampliación y conexión de energía eléctrica, Caserío El Silencio.			200		
<b>VII</b>	<b>Implementación de Tecnología</b>	0	500	2,000	0	2,500
44	Programa para promover sistemas de riego y centros de acopio			2,000		
45	Promoción de asistencia técnica en el área rural		500			
<b>VIII</b>	<b>Promoción de Actividades Productivas</b>	0	3,000	0	0	3,000
46	Promoción de proyectos agroindustriales		2,000			
47	Promoción de cadenas productivas y alianzas estratégicas		1,000			
	<b>Gran Total</b>	<b>4,678</b>	<b>7,450</b>	<b>11,445</b>	<b>9,625</b>	<b>33,198</b>

FUENTE: Elaborado con base a las demandas de las comunidades recogidas en reuniones y cuestionarios, proporcionados por la Oficina Municipal de Planificación. Los montos tienen referencia de los costos de los proyectos que están listados en la página de Sistema Nacional de Información de Proyectos SNIP y a la Guía sobre Costos Promedio de Construcción de SEGEPLAN.

## Anexo 3

### Ficha Técnica de Proyecto

Nombre del Proyecto: **“Sistema de Drenaje Sanitario para el área urbana del municipio de San Vicente Pacaya”**

**a) Descripción del Proyecto:**

Consiste en la construcción de un sistema de Evacuación de Aguas Servidas y Excretas (EASE), como un conjunto de obras destinadas a captar, conducir y disponer finalmente en un medio receptor de estas aguas servidas y excretas que son generadas en el interior de una vivienda.

El sistema a instalar consiste en una red de alcantarillado, compuesto por uniones domiciliarias que permitirán evacuar las aguas servidas y excretas provenientes de las viviendas hacia la red de colectores. Estas redes son por lo general, tuberías enterradas que conducen gravitacionalmente los desechos hacia los emisarios, que finalmente las transportan a una planta de tratamiento o directamente a los cursos receptores.

**b) Situación a Resolver:**

En el municipio de San Vicente Pacaya, Departamento de Escuintla, específicamente en el área urbana, se observan familias con problemas asociados al consumo de agua y de evacuación de aguas servidas y excretas, causados por no contar con sistemas eficientes de ésta naturaleza.

Estos problemas se traducen principalmente en el anegamiento de los sectores adyacentes a la vivienda, como consecuencia de la evacuación superficial de las aguas servidas; bajos consumos de agua potable por que no cuentan con sistemas eficientes de evacuación; la falta de dispositivos sanitarios en la vivienda que ocasiona molestias e incomodidades; los efectos negativos que se presentan en el entorno de la vivienda, por la aparición de focos infecciosos, malos olores e insectos, que afectan a los habitantes de ésta como al resto de la población; problemas que en su conjunto representan condiciones generales de insalubridad y limita la consecución de una mejor calidad de vida de la población. Estos problemas se agudizan aún más en los sectores pobres de la población debido a las condiciones en que se encuentran sus habitantes y la carencia de recursos económicos que no les permiten superar ésta situación por sí solos.



Cada familia, de acuerdo con sus posibilidades, trata de dar solución a este problema de evacuación de las aguas servidas y excretas. La situación más precaria es aquella en que la evacuación de las aguas se efectúa en forma superficial, eliminándose las excretas mediante el uso de una letrina.

**c) *Objetivos del Proyecto:***

***General:***

Determinar técnicamente mediante la formulación del documento de proyecto la dotación a la comunidad del área urbana del municipio de San Vicente Pacaya, de un sistema de saneamiento más desarrollado al que actualmente dispone, consistente en la construcción de un sistema de evacuación de aguas servidas y excretas.

***Específicos:***

- 1) Determinar la demanda de la población sobre el servicio que proporcionará el proyecto.
- 2) Elaborar el diseño técnico más viable para la instalación del alcantarillado
- 3) Evaluar la viabilidad económica del proyecto
- 4) Determinar el impacto ambiental de la construcción del alcantarillado
- 5) Establecer criterios para la tarificación del servicio
- 6) Evaluar la capacidad financiera de la municipalidad para atender la inversión.
- 7) Establecer propuestas de fuentes de fondos para la inversión

**d) *Justificación:***

Todo individuo en su quehacer diario produce una cierta cantidad de residuos sólidos y líquidos que necesita eliminar de su entorno. Estos residuos por lo general son contaminadores del medio ambiente, ya que parte de estos son materias orgánicas que entran en descomposición, y además son portadores de microorganismos patógenos que producen enfermedades.

La cantidad de aguas servidas a eliminar está directamente relacionada con el tipo de abastecimiento de agua potable.

Dado a que en el municipio de San Vicente Pacaya existe un sistema público de agua potable, el problema de eliminación de aguas servidas se agudiza aun más, ya que al disponer de agua potable genera un incentivo para mejorar las instalaciones sanitarias de las viviendas, lo que provoca un aumento en las aguas a eliminar.

En consecuencia, sobre cierta cobertura de agua potable, se hace indispensable contar con un sistema de alcantarillado.

En el área urbana de San Vicente Pacaya, la evacuación de las aguas se realiza de dos formas, dependiendo de su uso: si se utiliza en quehaceres domésticos como lavar, cocinar u otros, se eliminará directamente en acequias (zanjas por donde van las aguas) o simplemente a la calle. El resto de las aguas servidas que contienen residuos humanos se eliminan en pozos negros o letrinas y, en muy pocos casos en sistemas de fosa-pozo absorbente.

En estas condiciones el peligro que significa para la salud de la población es alto; además de producir externalidades negativas como malos olores, deterioro del terreno, moscas y otros efectos.

La solución a estos problemas se logra a través de la ejecución de proyectos, que consisten en dotar a la población de un sistema de saneamiento más desarrollado al que actualmente disponen. Este sistema de saneamiento incluye el de evacuación de aguas servidas y excretas, así como el de una planta de tratamiento para aprovechar el escaso recurso del agua.

## Anexo 4

### Formulario Control de Comunidades Oficina Municipal de Planificación San Vicente Pacaya, Escuintla

(Mejorado con base a formulario original proporcionado por la Oficina Municipal de Planificación)

#### I. Información General:

1. Edad: \_\_\_\_\_ 2. Grado de Educación: \_\_\_\_\_
3. ¿Pertenece a algún grupo comunitario? Si  No
4. Naturaleza del grupo: \_\_\_\_\_
5. ¿Cuánto tiempo tiene de residir en el lugar? \_\_\_\_\_
6. ¿Cuántas personas integran su familia? \_\_\_\_\_
7. ¿Cuál es su ocupación principal? \_\_\_\_\_

#### II. Aspectos Geográficos:

8. Nombre de la Comunidad: \_\_\_\_\_
9. ¿Cuál es la extensión territorial? \_\_\_\_\_
10. ¿Cuál es la distancia hacia la cabecera municipal? \_\_\_\_\_
11. ¿Cuál es la temperatura promedio? \_\_\_\_\_
12. ¿Existe servicio de transporte extraurbano? Si  No
13. Si hay servicio de transporte, en qué condiciones se presta? \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_

#### III. Aspectos Socioeconómicos:

14. ¿Cuántos habitantes tiene la comunidad? \_\_\_\_\_ ¿Cuántas viviendas? \_\_\_\_\_
15. ¿Cuál es el cultivo principal de la comunidad? \_\_\_\_\_
16. ¿Cuáles son los cultivos secundarios? \_\_\_\_\_
17. Ingreso familiar promedio anual: \_\_\_\_\_

**IV. Problemática Comunitaria:**

18. ¿Han gestionado directamente la ejecución de algún proyecto?

Si  No

19. ¿En qué institución han gestionado los proyectos?

Municipalidad   
Organización de Desarrollo   
Organismo Internacional   
Otro \_\_\_\_\_

20. ¿Están dispuestos a ejecutar proyectos en conjunto con otra (s) Comunidad (es):

Si  No

Porqué? \_\_\_\_\_

21. ¿Qué instituciones han ejecutado proyectos en la Comunidad?


22. ¿Qué ha aportado la Comunidad en la ejecución de los proyectos?


23. La disposición de heces fecales la realizan:

al aire libre  en letrinas  
 sanitario  otra forma \_\_\_\_\_

24. ¿Cómo se abastecen de agua?

Pozos  ríos  
 Manantial  Agua entubada  
 Llenacantaros  Domiciliares  
 Pileta pública otro: \_\_\_\_\_

25. Organizaciones o instituciones que existen y trabajan en la Comunidad.

1.
2.
3.
4.
5.

26. Servicios con que cuenta la Comunidad:

No.	Servicio:	Si	No	Situación actual		
				Bueno	Regular	Malo
1	Agua entubada					
2	Letrinización					
3	Puesto de Salud					
4	Escuela pre-primaria					
5	Escuela primaria					
6	Salón Comunal					
7	Cementerio					
8	Luz Eléctrica					
9	Iglesia Católica					
10	Iglesia Evangélica					
11	Centro de Alfabetización					
12	Mercado					
13	Recolección de basura					
14	Otros:					

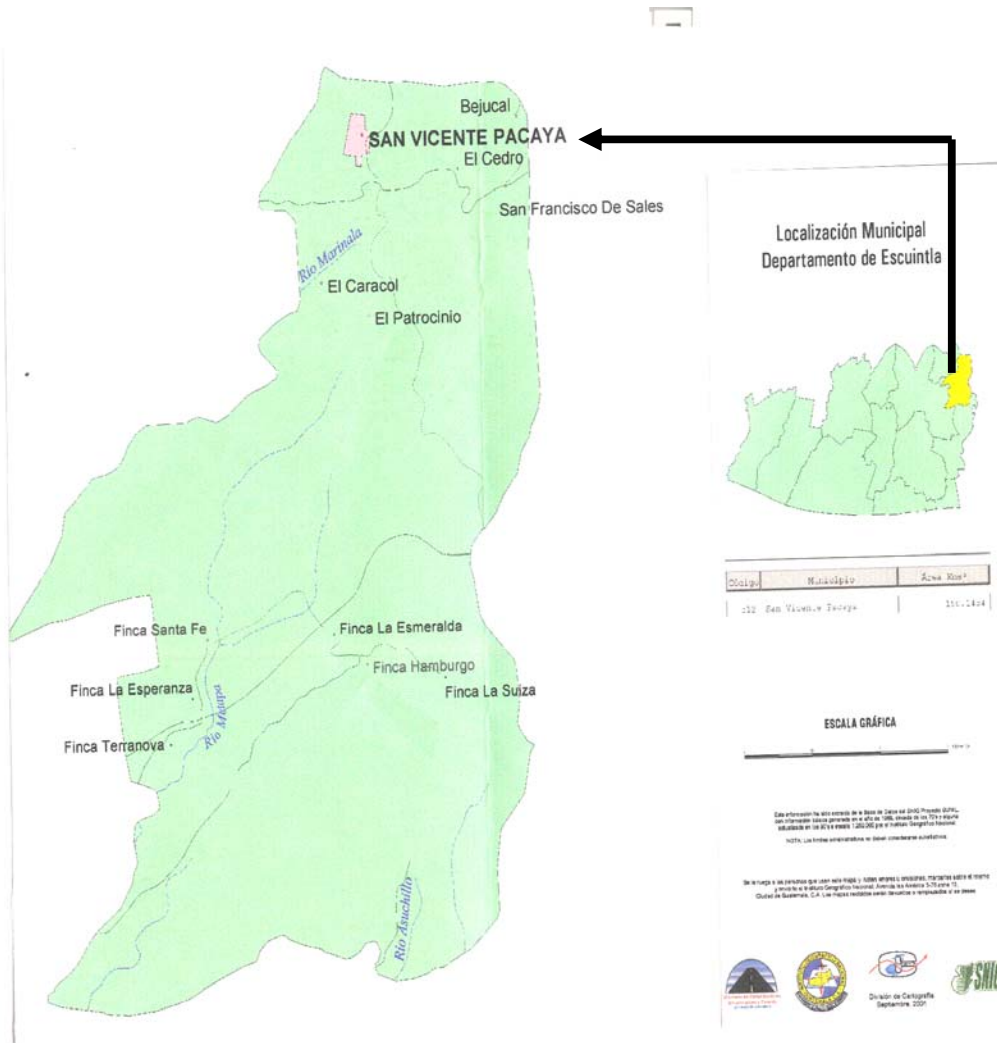
27. Recursos con que cuenta la comunidad:


28. Principales problemas que tiene la comunidad:


29. ¿Qué aportaría la comunidad en la ejecución de nuevos proyectos?


## Anexo 5

### Ubicación Geográfica del Municipio San Vicente Pacaya, Escuintla



Anexo 6

República de Guatemala  
Ubicación Geográfica del Departamento de Escuintla

