

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS**



**“IMPORTANCIA DE LA PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS PARA EL PROCESO DE INVERSIÓN
PÚBLICA Y EL DESARROLLO LOCAL, ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE TECPÁN
GUATEMALA, DEPARTAMENTO DE CHIMALTENANGO, DURANTE EL PERÍODO 2011-2015”**

LIC. ALEXZANDER YOVANI HIGUEROS ZALTRÓN

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2017

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO
MAESTRÍA EN FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE PROYECTOS**



"IMPORTANCIA DE LA PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS PARA EL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO LOCAL, ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE TECPÁN GUATEMALA, DEPARTAMENTO DE CHIMALTENANGO, DURANTE EL PERÍODO 2011-2015"

Informe final de tesis para la obtención del Grado de Maestro en Ciencias, con base en el Normativo de Tesis, aprobado por Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas, en el punto séptimo inciso 7.2 del acta 5-2005 de la sesión celebrada el veintidós de febrero de 2005, actualizado y aprobado por Junta Directiva en el numeral 6.1 punto SEXTO del acta 15-2009 de la sesión celebrada el 14 de julio de 2009.

Asesor:

Msc. Oscar Fernando Vásquez Taracena

Autor:

Lic. Alexzander Yovani Higueros Zaltrón

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2017

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

Decano: Lic. Luis Antonio Suárez Roldán
Secretario: Lic. Carlos Roberto Cabrera Morales
Vocal I: Lic. Carlos Alberto Hernández Gálvez
Vocal II: MSc. Byron Giovanni Mejía Victorio
Vocal III: Vacante
Vocal IV: P.C. Marlon Geovani Aquino Abdalla
Vocal V: P.C. Carlos Roberto Turcios Pérez

JURADO EXAMINADOR QUE PRACTICÓ EL
EXAMEN PRIVADO DE TESIS SEGÚN EL
ACTA CORRESPONDIENTE

Presidente: MSc. José Ramón Lam Ortiz
Secretario: Msc. Anibal Rogelio Sandoval Fabian
Vocal I: Dr. Caryl Alonso Jiménez



ACTA/EP No. 0215

ACTA No. 54-2017

En el Salón No. 2 del Edificio S-11 de la Escuela de Estudios de Postgrado, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos de Guatemala, nos reunimos los infrascritos miembros del Jurado Examinador, el 20 de junio de 2017, a las 18:00 horas para practicar el **EXAMEN GENERAL DE TESIS** del Licenciado Alexzander Yovani Higueros Zaltrón, carné No. 100007905, estudiante de la Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos de la Escuela de Estudios de Postgrado, como requisito para optar al grado de Maestro en Formulación y Evaluación de Proyectos. El examen se realizó de acuerdo con el normativo de Tesis, aprobado por la Junta Directiva de la Facultad de Ciencias Económicas en el numeral 6.1, Punto SEXTO del Acta 15-2009 de la sesión celebrada el 14 de julio de 2009.

Cada examinador evaluó de manera oral los elementos técnico-formales y de contenido científico profesional del informe final presentado por el sustentante, denominado **"IMPORTANCIA DE LA PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS PARA EL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO LOCAL, ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE TECPÁN GUATEMALA, DEL DEPARTAMENTO DE CHIMALTENANGO, DURANTE EL PERÍODO 2011-2015"**, dejando constancia de lo actuado en las hojas de factores de evaluación proporcionadas por la Escuela. El examen fue APROBADO con una nota promedio de .85 puntos, obtenida de las calificaciones asignadas por cada integrante del jurado examinador. El Tribunal hace las siguientes recomendaciones: Que el sustentante incorpore las enmiendas señaladas dentro de los 15 días hábiles siguientes.

En fe de lo cual firmamos la presente acta en la Ciudad de Guatemala, a los veinte días del mes de junio del año dos mil diecisiete.

MSc. José Ramón Lam Ortiz
Presidente

MSc. Anibal Rogelio Sandoval Fabián
Secretario



Dr. Caryl Alonso Jiménez
Vocal I

Lic. Alexzander Yovani Higueros Zaltrón
Postulante



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO

ADENDUM

El infrascrito Presidente del Jurado Examinador CERTIFICA que el estudiante Alexzander Yovani Higueros Zaltrón, incorporó los cambios y enmiendas sugeridas por cada miembro examinador del Jurado.

Guatemala, 3 de julio de 2017.

(f)

MSc. José Ramón Lam Ortiz
Presidente



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
ECONOMICAS

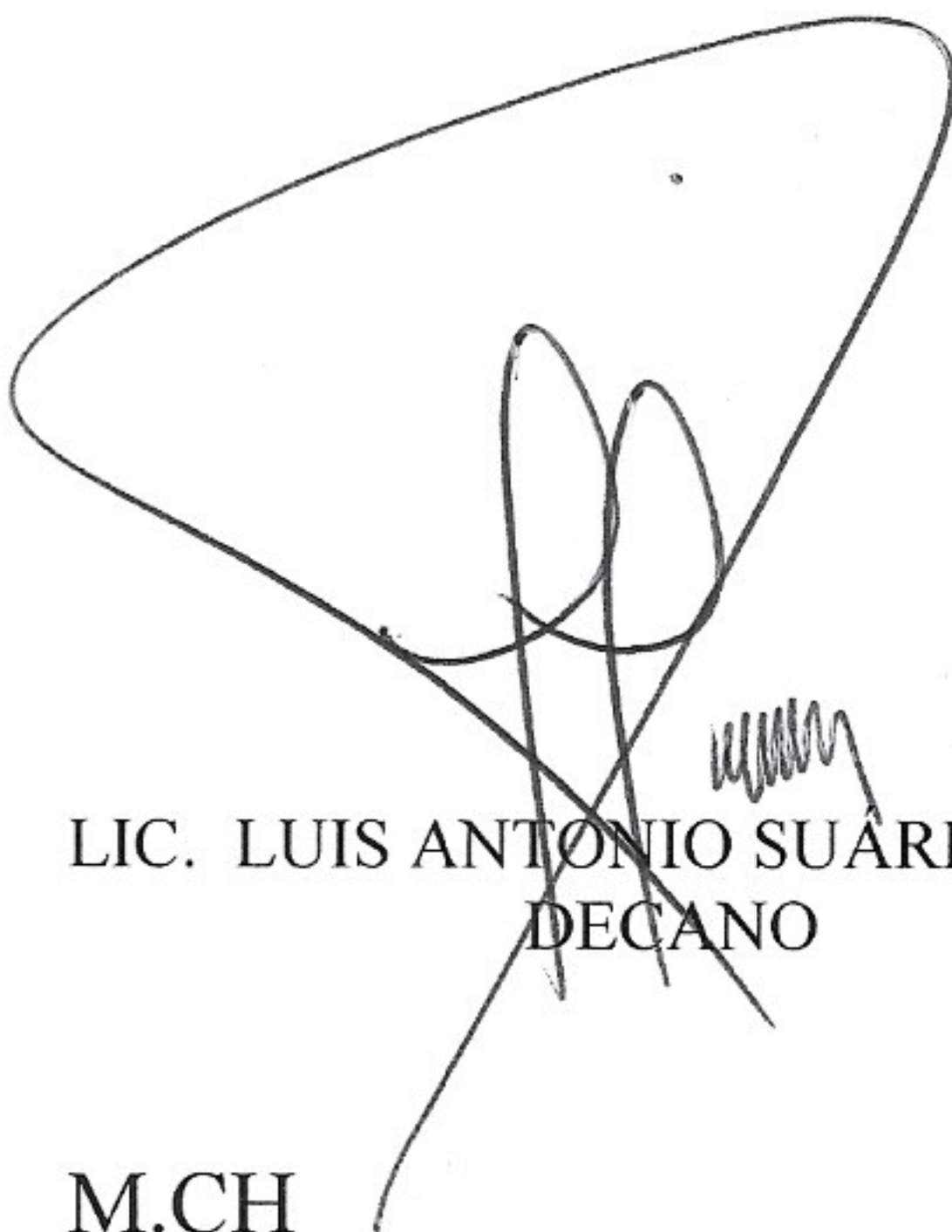
EDIFICIO "S-8"
Ciudad Universitaria zona 12
GUATEMALA, CENTROAMERICA

**DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS,
GUATEMALA, VEINTISÉIS DE JULIO DE DOS MIL DIECISIETE.**

Con base en el Punto QUINTO, inciso 5.1., subinciso 5.1.2 del Acta 12-2017 de la sesión celebrada por la Junta Directiva de la Facultad el 12 de julio de 2017, se conoció el Acta Escuela de Estudios de Postgrado No. 54-2017 de aprobación del Examen Privado de Tesis, de fecha 20 de junio de 2017 y el trabajo de Tesis de Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos: "IMPORTANCIA DE LA PRIORIZACIÓN DE PROYECTOS PARA EL PROCESO DE INVERSIÓN PÚBLICA Y EL DESARROLLO LOCAL, ESTUDIO DE CASO: MUNICIPIO DE TECPÁN GUATEMALA, DEL DEPARTAMENTO DE CHIMALTENANGO, DURANTE EL PERÍODO 2011-2015", que para su graduación profesional presentó el Licenciado **ALEXZANDER YOVANI HIGUEROS ZALTRÓN**, autorizándose su impresión.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



LIC. LUIS ANTONIO SUÁREZ ROLDÁN
DECANO

M.CH



LIC. CARLOS ROBERTO CABRERA MORALES
SECRETARIO



AGRADECIMIENTOS

- A los integrantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y del Consejo Municipal de Desarrollo del municipio de Tecpán Guatemala Por su apoyo y atención durante el proceso de recolección de datos.
- A las autoridades municipales de Tecpán Guatemala Por facilitar información del municipio y permitir la participación del autor de la tesis en las reuniones tanto de los COCODE como del COMUDE.
- A los funcionarios de la Dirección de Planificación Municipal Por prestar su apoyo en proporcionar información y sus atenciones durante el proceso de recolección de datos.
- A los representantes institucionales del Estado con presencia en el municipio Por su apoyo en facilitar información estadística del quehacer de las instituciones en el municipio.
- A los compañeros profesionales y amigos Por su apoyo en el desarrollo de talleres en el municipio.
- A mi compañera de vida Licda. Camlin Fuentes Por su valioso apoyo en las actividades de campo del proceso de investigación y en brindarme sugerencias muy valiosas para mejorar la redacción del informe.
- A la Universidad de San Carlos de Guatemala Por darme la oportunidad de adquirir nuevos conocimientos y aplicarlos en la búsqueda de soluciones a la problemática nacional.

CONTENIDO

	Página
RESUMEN	i
INTRODUCCIÓN	iv
1 ANTECEDENTES	1
1.1 Selección del tema de investigación	1
1.2 Exploración del territorio y acercamiento al problema	3
1.3 El plan de desarrollo del municipio de Tecpán Guatemala	5
1.4 La planificación en Guatemala	6
1.5 La inversión pública en Guatemala	7
1.6 Situación socioeconómica del municipio	9
1.6.1 Antecedentes históricos	9
1.6.2 Ubicación y localización geográfica	10
1.6.3 Características sociodemográficas	10
1.6.4 Infraestructura	11
1.6.5 Principales instituciones con presencia en el municipio	12
1.7 Marco legal	12
1.7.1 Legislación que promueve la participación ciudadana en el desarrollo	13
1.7.2 Marco legal para la implementación y funcionamiento del modelo participativo de gestión del desarrollo en el país	14

		Página
1.7.3	Marco legal de la inversión pública	18
1.7.4	Principales instituciones relacionadas con la inversión pública	19
2	MARCO TEÓRICO	20
2.1	Principales teorías del desarrollo	20
2.2	El concepto de desarrollo y las prioridades de región y país	22
2.3	Sobre el concepto de desarrollo local	25
2.4	El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el proceso de formulación de proyectos	27
2.5	El proceso de inversión pública	29
2.6	El proceso de priorización	32
3	METODOLOGÍA	35
3.1	El planteamiento del problema	35
3.1.1	Pregunta general de investigación	38
3.1.2	Hipótesis de investigación	39
3.1.3	Objetivos de investigación	40
3.2	Abordaje Metodológico	40
3.3	Alcances de la investigación	42
3.4	El proceso de investigación	42

		Página
4	EL PROCESO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE TECPÁN GUATEMALA	45
4.1	Los recursos presupuestarios del municipio	48
4.2	La situación de la inversión pública en el municipio	51
4.3	Actores del municipio en el proceso de inversión pública	56
4.4	El proceso de priorización de proyectos en el municipio	59
	CONCLUSIONES	62
	RECOMENDACIONES	65
	BIBLIOGRAFÍA	66
	ANEXOS	68
	ANEXO 1: PROPUESTA PARA PRIORIZAR LOS PROYECTOS DEL MUNICIPIO	69
	ANEXO 2: INFORMACIÓN ESTADÍSTICA DEL MUNICIPIO DE TECPÁN GUATEMALA, POR LUGAR POBLADO	87
	ANEXO 3 IMÁGENES DEL TRABAJO DE CAMPO	96
	ANEXO 4: SIGLAS Y ACRÓNIMOS	104
	ANEXO 5: ÍNDICE DE CUADROS	106
	ANEXO 6: LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS DURANTE EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN	109
	ANEXO 7: GUÍA DE ENTREVISTA USADA EN EL TRABJO DE CAMPO	111

RESUMEN

La investigación realizada tiene como tema central la priorización de proyectos y su importancia en el proceso de inversión pública y el desarrollo local en el municipio de Tecpán Guatemala del departamento de Chimaltenango.

El estudio centra su atención en el problema que se manifiesta en la falta de consistencia entre la inversión pública programada y ejecutada y los proyectos identificados y priorizados en las comunidades. Esta situación se analiza en el marco del diagnóstico de la dimensión social contenido en el Plan de Desarrollo Municipal (2010) del lugar seleccionado, donde se evidencia un nivel de vida precario para la mayoría de la población, pero con un avance importante en cuanto a la organización de las comunidades en consejos de desarrollo.

Otro elemento estudiado es el complejo proceso de gestión de los proyectos comunitarios, analizado desde el punto de vista de las comunidades y desde la óptica de los actores que participan en el proceso de inversión pública a nivel central, departamental y municipal.

El estudio se enfocó en el papel de los actores, su interacción y particularmente la percepción de los actores locales sobre el proceso de inversión pública y los procesos colaterales relacionados con el desarrollo comunitario y del municipio.

El período seleccionado (2011-2015) por lo tanto, se definió en función de visualizar el comportamiento de la inversión pública en el período posterior a la formulación del plan de desarrollo del municipio, con la información disponible en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Los elementos principales del problema que orientaron el estudio son: El objetivo general de la investigación consistente en determinar el grado de correspondencia entre los proyectos priorizados por los COCODE y COMUDE, y los proyectos de inversión pública ejecutados y los problemas y necesidades identificados en el eje social del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) en el municipio de Tecpán Guatemala, del Departamento de Chimaltenango, durante el período 2011-2015.

Respecto a la pregunta central a la que se pretendió dar respuesta en este estudio fue la siguiente: ¿Qué factores determinan la correspondencia entre los proyectos de inversión pública ejecutados en el período 2011- 2015 y los problemas y necesidades identificados en el eje social del Plan de

Desarrollo Municipal del Municipio de Tecpán Guatemala?

Las unidades de análisis utilizadas en el proceso de investigación fueron las siguientes: En primer lugar los órganos de coordinación del COCODE y el COMUDE, Alcaldes Auxiliares y los representantes de los diferentes sectores del municipio en el COMUDE, que según la ley tienen derecho a participar en sus reuniones, como lo son, representantes de las entidades estatales y representantes de otros sectores del municipio.

La hipótesis de trabajo que sirvió de guía u orientación, para el proceso de investigación realizado, la cual fue la siguiente: La ausencia de criterios técnicos en los procesos de priorización de problemas y proyectos y el desconocimiento del Plan Desarrollo Municipal por parte de los COCODE y el COMUDE, constituyen los principales factores que inciden en la falta de correspondencia entre los proyectos solicitados, los proyectos de inversión pública ejecutados y la problemática identificada en el eje social del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) del municipio de Tecpán Guatemala.

El trabajo de campo comprendió una serie de actividades que incluyeron visitas y recorridos a comunidades del municipio, participación en reuniones de los COCODE del municipio, así como a reuniones del COMUDE y reuniones de los alcaldes auxiliares. En el proceso de recolección de datos se entrevistó a los principales actores locales como lo fueron: comunitarios, representantes del COMUDE, entrevistas al personal de la Dirección Municipal de Planificación, a síndicos y representantes de diferentes sectores en el COMUDE, y otros actores a nivel departamental y del gobierno central.

Como parte de los principales resultados de la investigación, el análisis de los recursos presupuestarios ejecutados en el período de estudio revisten de importancia pues durante los cinco años en el municipio se ejecutaron 432.6 millones de quetzales, equivalente a un aproximado de 86.5 millones por año. Estos recursos incluyen los ejecutados por las instituciones del gobierno central y las transferencias constitucionales hacia el municipio. Al observar en qué sectores fueron invertidos estos recursos a simple vista pareciera que se están invirtiendo en sectores prioritarios relacionados con las condiciones sociales de la población, pues el principal sector es el de educación con 50.4% de los recursos, pero al analizar cómo fueron gastados estos recursos, los datos indican que el 85% de ellos fueron gastos de funcionamiento, por lo que su impacto en el sector educativo del municipio es mínimo. Los datos permitieron evidenciar la escasa inversión en

salud y asistencia social con sólo el 5.5% de los recursos del período.

Los recursos que ejecuta la municipalidad también dejan evidencia de que un 73% de estos fueron gastos de inversión, que en un 52% de ellos fueron ejecutados en la red vial del municipio, lo que indica la necesidad de reorientar el gasto hacia los sectores prioritarios en función de los indicadores sociales del municipio.

En el proceso de inversión pública en el municipio se necesita fortalecer las capacidades técnicas de la Dirección Municipal de Planificación, dado que una gran mayoría de proyectos se priorizan sin usar criterios técnicos y también es necesario fortalecer las capacidades organizativas y de gestión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, de tal manera que se fortalezca la coordinación entre los niveles comunitario y municipal y sus relaciones con las autoridades del municipio.

Desde la perspectiva de los proyectos ejecutados según el Sistema Nacional de Inversión Pública, en el período se registraron un aproximado de 538 proyectos, de los cuales el 58% se encontraban en la etapa de programación (en cartera), lo que implica que no tenían recursos presupuestarios asignados, un 36% se encontraban en ejecución y menos del 1% se encontraban en la etapa de finalizados, aunque como se explica en el capítulo cinco del informe, el 59% de los proyectos en ejecución reportaron un avance físico del 100%, pero se encontraban pendientes de liquidación del proyecto y los datos no han sido actualizados en el sistema.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación se realizó en el marco del programa de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Económicas, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, como parte de los requisitos que permitirán al estudiante que la presenta, culminar los estudios realizados y optar al grado de “Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos”. El estudio lleva por título: “Importancia de la priorización de proyectos para el proceso de inversión pública y el desarrollo local, estudio de caso: Municipio de Tecpán Guatemala, del Departamento de Chimaltenango, durante el período 2011–2015” y aborda la problemática relacionada con la priorización de proyectos en los procesos de inversión pública a nivel local.

La importancia del tema abordado se relaciona con la situación prevaleciente en la mayoría de municipios del país, donde la inversión pública contribuye en forma limitada a solucionar los principales problemas de la población, causado por diferentes factores que es necesario investigar, lo cual incide en las bajas expectativas de desarrollo, principalmente en las áreas rurales del país.

Es muy característico a nivel nacional, que la priorización de proyectos a nivel comunitario no se valore e incentive, más bien la tendencia es a decidir la inversión pública en función de intereses no necesariamente ligados a la población objetivo. Prueba de ello es que en el listado geográfico de obras de cada año, aparecen proyectos que no fueron priorizados por las comunidades y que es muy posible que su ejecución genere beneficios para terceras personas, lo cual incide en el desarrollo lento de las comunidades.

EL estudio se enfocó en analizar dicha situación en el municipio de Tecpán Guatemala, y aprovechar el hecho de que en el año 2010, se formuló su Plan de Desarrollo Municipal (2011-2025), donde se identificó la problemática y se definieron los ejes estratégicos que deberán orientar las acciones para solucionarla en el corto y mediano plazo. Así el estudio tomó como referencia la situación identificada en la dimensión social del mencionado plan y analizó la inversión pública, para verificar si los proyectos programados y ejecutados contribuyeron a mejorar dicha situación.

Para ello la investigación analizó el proceso de inversión pública a través de dos mecanismos principales: trabajo de campo, donde se obtuvo información de los actores participantes e información de los registros administrativos del SNIP, conjuntamente con información publicada por el Ministerio de Finanzas Públicas, sobre las transferencias del gobierno central hacia el municipio e información del gasto ejecutado en el período de estudio, para determinar hacia dónde se orientaron los recursos tanto del gobierno central como los recursos que se ejecutaron a través de los consejos de desarrollo y de la municipalidad.

Fue de vital importancia analizar la forma en que se interactúan los dos primeros niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo (comunitario y municipal), con el departamental, a través de la observación directa del investigador en las reuniones (principales de los primeros dos niveles mencionados), donde los integrantes deliberan sobre la problemática del municipio y deciden el destino de los recursos que podrían lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores y el desarrollo socioeconómico del municipio en general.

Dicha observación fue relevante para desarrollar una propuesta de priorización de proyectos que se incluye en el presente informe, la cual fue elaborada analizando otras propuestas existentes, donde es relevante la definición de criterios acordes a la planificación municipal, departamental y nacional, los cuales se pretende contribuyan a proponer proyectos que solucionen la problemática existente y que coadyuven de mejor manera al desarrollo del municipio.

La investigación también abordó el análisis del proceso de inversión pública, sus principales etapas y la identificación de obstáculos y limitaciones que impiden que el sistema funcione apropiadamente, para hacer corresponder dicha inversión con los problemas y necesidades de la población del municipio.

La selección del Municipio de Tecpán Guatemala como área de estudio, obedeció a varias razones. En primer lugar, porque es uno de los municipios donde recientemente se cuenta con todos los instrumentos de planificación en los distintos niveles que el sistema de planificación requiere, ya que se han practicado procesos de planificación estratégica territorial (la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), conjuntamente con la municipalidad, los consejos de desarrollo y otros actores del municipio, formularon su plan estratégico territorial en el año 2010 y existe un Plan Estratégico a nivel departamental, los cuales proporcionaron insumos para el más recientemente elaborado Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. Otra razón para seleccionarlo fue que el municipio fue señalado por presentar situaciones de conflicto entre la población y sus autoridades (principalmente en el período 2012-2016), relacionados con la malversación de fondos y porque a pesar de los esfuerzos y recursos de inversión pública ejecutados, sigue presentando bajos niveles de desarrollo.

El estudio es de tipo descriptivo exploratoria con el enfoque cualitativo, dado que involucró el análisis de relaciones a través de entrevistas a actores locales y el análisis de información cuantitativa disponible en los sistemas gubernamentales sobre el tema, así como la observación directa por parte del investigador, de reuniones donde los representantes comunitarios llevaron a cabo deliberaciones para la distribución de sus asignaciones presupuestarias.

Aunque la dimensión cuantitativa se vió limitada por ciertos problemas de la información disponible, principalmente del Sistema Nacional de Inversión Pública, pero que en términos generales sirvió para analizar a grandes rasgos la situación de la inversión pública en el municipio.

El objetivo general de la investigación consistió en determinar el grado de correspondencia entre los proyectos priorizados por los COCODE y COMUDE, y los proyectos de inversión pública ejecutados y los problemas y necesidades identificados en el eje social del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) en el municipio de Tecpán Guatemala, del Departamento de Chimaltenango, durante el período 2011-2015.

Los objetivos específicos propuestos fueron: analizar la inversión pública ejecutada, los problemas/necesidades priorizadas por los COCODE y los problemas identificados en el eje social del PDM del Municipio de Tecpán, en el período bajo estudio; identificar los principales factores que impiden o favorecen la correspondencia entre la inversión pública ejecutada, los problemas/necesidades priorizadas por los COCODE y los problemas identificados en el eje social

del PDM del Municipio de Tecpán, en el período bajo estudio; analizar la percepción de los actores participantes en el proceso de priorización de necesidades y proyectos en el municipio.

La hipótesis principal del estudio consistió en verificar si la ausencia de criterios técnicos en los procesos de priorización de problemas y proyectos y el desconocimiento del Plan Desarrollo Municipal por parte de los COCODE y el COMUDE, eran los principales factores que incidieron en la falta de correspondencia entre los proyectos solicitados, los proyectos de inversión pública ejecutados y la problemática identificada en el eje social del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) del municipio de Tecpán Guatemala.

El informe fue estructurado en cuatro capítulos, de los cuales a continuación se presenta una síntesis de su contenido. El primer capítulo contiene los antecedentes las ideas que dieron origen a la selección del tema, información sobre el trabajo exploratorio realizado en el lugar de investigación seleccionado y acercamiento al problema, antecedentes de los referentes teóricos que sustentan la investigación, como la planificación y la inversión pública a nivel nacional, una síntesis de la situación socioeconómica del municipio objeto de estudio y la base legal sobre la cual las instituciones relacionadas con la inversión pública y el proceso de formulación de proyectos determinan los límites y alcances de la participación comunitaria en el proceso de priorización de necesidades y proyectos para promover el desarrollo comunitario. .

El capítulo dos trata sobre el marco teórico, donde se inicia con algunos elementos teóricos generales sobre desarrollo y sus referentes empíricos a nivel de la región latinoamericana y a nivel nacional. Luego, se aborda el desarrollo comunitario, que en un sentido amplio algunos autores lo denominan desarrollo local. Luego, con el propósito de aproximarse a una visión integral del desarrollo, se analizan los elementos que definen los componentes que deben cambiar en una sociedad para alcanzarlo, los cuales no pueden analizarse de manera aislada, ya que el complejo proceso que se requiere implica esfuerzos en los diferentes componentes a la vez, pero en forma planificada integrando la visión nacional con la visión local o comunitaria. Este capítulo presenta al final los referentes teóricos y el marco conceptual de la inversión pública como proceso, el proceso de formulación de proyectos y finalmente se aborda el proceso de priorización de proyectos.

En el capítulo tres se explica la metodología que fue utilizada en el estudio. En principio, aborda el planteamiento del problema estudiado con todos sus componentes, donde se establecen los lineamientos generales que orientaron la investigación. Luego continua con la descripción del abordaje metodológico realizado, en cada una de las diferentes etapas del estudio. identifica el enfoque o perspectiva metodológica que fue seleccionada para la realización del mismo y a continuación describe el conjunto de métodos, técnicas e instrumentos que fueron utilizados para recabar, procesar y analizar la información obtenida.

El capítulo central del estudio es el capítulo cuatro donde se pretendió dar respuesta a las preguntas de investigación y cumplir con los objetivos formulados, para lo cual se incluyó información para analizar el proceso de inversión pública y el proceso de priorización de proyectos y contrastar los resultados con la problemática identificada en el Plan de Desarrollo Municipal, específicamente aquellos que se identifican dentro del componente “Dimensión Social” de dicho plan. Esto porque se consideró que dichos problemas son fundamentales para el desarrollo del

municipio y deben resolverse en el corto, mediano y largo plazo.

En los anexos se incluye una propuesta metodológica sencilla y técnica, orientada a definir los momentos claves y los criterios para realizar el proceso de priorización de proyectos de inversión pública en el municipio, de tal manera que los proyectos seleccionados correspondan por una parte a las necesidades urgentes de la comunidad y que a la vez estén en concordancia con las prioridades definidas en el Plan de Desarrollo Municipal y a las definidas en los siguientes niveles, como lo son el departamental y el nacional. Además como parte de las evidencias sobre el trabajo de campo realizado se incluyen imágenes de las reuniones de los COCODE y COMUDE, e imágenes de otros aspectos importantes del municipio. También se incluye el listado de siglas y datos estadísticos por lugar poblado del municipio. En los anexos también se incluye un listado de las personas entrevistadas durante el proceso de investigación y el formato de la guía de entrevista usado para ese fin.

CAPÍTULO I

1. ANTECEDENTES

El presente capítulo tiene como objetivo explicar el origen del tema seleccionado y proveer los antecedentes del marco referencial teórico y empírico del estudio, que establecen claramente la delimitación espacial y temporal del problema abordado.

Los elementos que contiene son: las ideas que dieron origen a la selección del tema, información sobre el trabajo exploratorio realizado en el lugar de investigación seleccionado y acercamiento al problema, antecedentes de los referentes teóricos que sustentan la investigación, como la planificación y la inversión pública a nivel nacional, y una síntesis de la situación socioeconómica del municipio objeto de estudio.

1.1. Selección del tema de investigación

La idea de estudiar el proceso de priorización de proyectos, surgió al observar las dificultades de las comunidades para identificar y priorizar adecuadamente sus problemas y necesidades, así como las alternativas de solución. A pesar de los avances que se han dado en los últimos años a nivel institucional, en el sentido de definir y regular el proceso de inversión pública, y los avances en la implementación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en sus diferentes niveles, tales consejos a nivel comunitario en particular, continúan careciendo de apoyo técnico suficiente para establecer con propiedad la jerarquía de sus problemas y necesidades, así como para gestionar los recursos necesarios para ejecutar los proyectos priorizados por ellos.

Este problema incide directamente en el desarrollo de las comunidades y se agrava por la complejidad del proceso de gestión de los recursos, el cual involucra diferentes niveles de priorización y problemas de carácter político que inciden en que al final del ciclo presupuestario de cada año, los recursos asignados para los proyectos a ejecutar no coincidan con lo priorizados por ellas, o en casos extremos, dichos recursos se ejecuten en proyectos que requieren de la contratación de empresas privadas que podrían tener alguna relación de interés con los tomadores de decisiones en sus distintos niveles, pero que en última instancia contribuyen poco o nada al desarrollo comunitario.

Por aparte, el desarrollo de las comunidades, en un sentido amplio, debe estar enmarcado en un Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo que, en el caso de Guatemala, empezó a cobrar mayor impulso a partir del año 2010, cuando la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) impulsó por primera vez la elaboración de “Planes Municipales de Desarrollo” y aunque esto se logró en un gran número de municipios, no en todos fue posible su realización. Posteriormente impulsó la realización de Planes Departamentales y Regionales en algunas áreas del país, hasta llegar a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Katún 2032, recientemente formulado y oficializado apenas en octubre de 2015. Por otra parte, los planes locales de desarrollo deben ser compatibles también con el conjunto de políticas públicas regionales y nacionales, que los gobiernos definen para atender la problemática nacional. El municipio seleccionado posee efectivamente un plan de desarrollo oficial, por lo que es importante verificar, que los proyectos de desarrollo que se gestionen en sus comunidades respondan tanto con este plan a nivel local, como a los planes y políticas regionales y nacionales en el corto, mediano y largo plazo.

Otro argumento que se vincula con la idea de estudiar este problema fue la necesidad a nivel institucional de revisar y/o renovar los manuales de formulación y evaluación de proyectos. Esto porque en el proceso de gestión de la inversión pública se identifican momentos claves y uno de ellos es aquel en el que desde las comunidades se identifican y proponen alternativas de solución a los problemas locales existentes, considerando los escasos recursos disponibles y para que esto se realice de manera efectiva, es fundamental que los comunitarios cuenten con criterios apropiados para jerarquizar sus problemas y necesidades. Sin embargo, la documentación institucional relativa a la priorización de proyectos actualmente vigente, carece de detalles metodológicos ajustados a la realidad de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para identificar sus problemas, definir las posibles soluciones y priorizar los proyectos de acuerdo a los recursos escasos que les son asignados.

Por aparte, las actividades de campo practicadas por el autor de la presente tesis, contribuyeron a identificar elementos tanto de la inversión pública en general, como en la formulación de proyectos a nivel comunitario en lo particular, en los cuales existen numerosas dificultades y por tanto incipientes avances en el proceso de identificación de necesidades y de alternativas de solución, por lo que se consideró importante aportar conocimientos descriptivos de dicha problemática, con el propósito de contribuir en la búsqueda de soluciones que permitan superarlos y avanzar en la

gestión de proyectos dirigidos a resolver los problemas reales de las comunidades.

En este sentido, a nivel nacional muchos de los problemas que afectan a las comunidades no son resueltos por razones asociadas a factores de carácter legal, político, presupuestario y técnico administrativo, lo que incide en que a pesar de los avances logrados en materia legal con la creación de nuevas leyes y la reforma de otras, así como avances en la implementación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), se tenga muy pocos impactos positivos en la situación socio económica de la población. Prueba de ello, son los indicadores que prevalecen en el país, con altos índices de pobreza extrema y general y con evidencias de un avance muy limitado en el cumplimiento de las funciones de las instituciones del Estado en esta materia.

Con relación a la escogencia del municipio objeto de estudio, hay varias razones importantes que se mencionan: por una parte el hecho de que sea un municipio con población mayoritariamente indígena, un municipio con características socioeconómicas que muestran avance sólo en determinados grupos poblacionales numéricamente pequeños, mientras la mayoría de comunidades permanecen en situación de escaso o nulo desarrollo. Por otra parte, en su selección influyó también el hecho de que se considera que Tecpán Guatemala es un municipio con potencialidades productivas y turísticas que pueden ser aprovechadas para alcanzar el desarrollo integral de su población.

Aunque se reconoce que la solución de este problema es un reto complejo, pues implica acciones concretas a nivel institucional, tales como mayor y mejor coordinación intra e interinstitucional, así como mayor apoyo técnico y financiero hacia los comunitarios por parte de las instituciones responsables de la planificación del desarrollo en el país entre otras, la intención al estudiar este problema es recolectar información que permita formular y proponer una herramienta técnica, que pueda ser utilizada fácilmente por las propias comunidades como una guía en la realización del proceso de priorización de problemas y necesidades así como en la identificación de proyectos que contribuyan a la solución de los mismos.

1.2. Exploración del territorio y acercamiento al problema

Ante la ausencia de un plan de desarrollo municipal en el municipio de Tecpán Guatemala, en el año 2004 se realizó un esfuerzo por parte del investigador para brindar apoyo técnico a la

municipalidad con el propósito de facilitar la elaboración de dicho plan. En tal sentido se organizaron dos actividades principales: La primera consistió en realizar una presentación orientada a los miembros del concejo municipal, así como al personal de Oficina Municipal de Planificación (OMP), sobre la propuesta metodológica para desarrollar el proceso de formulación del plan y luego se organizó una semana de talleres con la participación de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE), de formación reciente. Esta actividad se organizó en coordinación con la OMP¹, y contó con el apoyo de las autoridades municipales de ese momento. Los resultados del taller se sistematizaron y se entregaron a la OMP, junto con un paquete de manuales de planificación recolectado en diferentes instituciones. Esta actividad también contempló una visita a varias comunidades de la región norte del municipio, en compañía del encargado de la OMP.

El taller de planificación fue organizado a principios de diciembre de 2004 y se pretendía tener la participación de los COCODE, y de representantes de instituciones del Organismo Ejecutivo con presencia en el municipio, así como de representantes de Organizaciones No Gubernamentales. A la actividad sólo asistieron comunitarios (aproximadamente un 40 por ciento de las 82 comunidades). La metodología utilizada en el taller consistió en organizar grupos de trabajo de acuerdo a las regiones del municipio y cada grupo identificaba las potencialidades de su región y luego los principales problemas. La idea central era formular objetivos estratégicos para abordar la problemática identificada, tomando en cuenta las potencialidades de cada región. Por falta de apoyo político no fue posible culminar el plan.

Otra experiencia importante en el municipio fue la obtenida en el segundo semestre del año 2011, esta vez participando como oyente en varias reuniones de los COCODE, el COMUDE y de los alcaldes auxiliares², lo que permitió conocer la dinámica de los participantes en la discusión de los problemas del municipio. En el caso de las reuniones de los COCODE, se pudo establecer que había amplia participación de los representantes y en el desarrollo de sus reuniones se trataron temas relacionados con los problemas sociales que afectaban en esos momentos al municipio, como la seguridad de los turistas que visitan Iximché, el principal sitio arqueológico del municipio; la situación de propiedad del terreno donde recientemente el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPA), construyó un hospital distrital, lo cual significaba incrementar la calidad

¹ Derivado de la reforma al Artículo 95 del Código Municipal, a través del Decreto 22-2010, las Oficinas de Planificación Municipal (OMP), cambiaron de categoría convirtiéndose en Direcciones Municipales de Planificación (DMP).

² En el municipio de Tecpán Guatemala, los alcaldes auxiliares tiene reuniones independientes de las que realizan los COCODE, son convocados por el Alcalde y tal como lo establece el Artículo 58, literal g del Código Municipal, ejercen y representan, por delegación del alcalde, la autoridad municipal.

y cobertura de los servicios de salud existentes, pero dicha institución estaba solicitando a la municipalidad que el predio se legalizara a nombre del ministerio y los comunitarios estaban en desacuerdo con dicha petición. También eran temas de discusión los proyectos que las comunidades presentaban para ser considerados en las reuniones del COMUDE. En esa ocasión se tuvo la oportunidad de entrevistar a varios de los integrantes de los órganos arriba mencionados y algunos representantes de instituciones de gobierno central con presencia en el municipio, así como a funcionarios de la municipalidad de Tecpán Guatemala, tales como el Director de la Dirección Municipal de Planificación y algunos miembros del Concejo Municipal. Las entrevistas estuvieron orientadas a obtener información sobre el conocimiento que poseían los representantes acerca del Plan de Desarrollo Municipal, de reciente formulación, con que contaba el municipio e información sobre su experiencia en los procesos de priorización de proyectos en el municipio. En este sentido las respuestas de los entrevistados se orientaron en desconocer el plan de desarrollo municipal, lo que implicaba que no habían participado en su formulación y en cuanto a su experiencia en el proceso de identificación y priorización de los proyectos de sus comunidades, manifestaron usar procedimientos simples de consulta sin criterios técnicos ni apoyo de la municipalidad.

Recientemente, en el marco de la realización de éste estudio, se realizó en el mes de julio del año 2016, un proceso de recolección de información sobre los proyectos priorizados en el año 2014 y los ejecutados en el año 2015. Esta información fue muy importante para analizar el proceso de priorización de las comunidades y los resultados de la gestión realizada para obtener el financiamiento para su ejecución. También se realizó una entrevista al actual asesor de la Dirección Municipal de Planificación de la Municipalidad de Tecpán Guatemala.

Por aparte, es importante mencionar los antecedentes de procesos claves que están relacionados con la priorización de proyectos a nivel comunitario. Entre ellos el tema de la planificación municipal y el tema de la planificación a nivel nacional.

1.3. El plan de desarrollo del municipio de Tecpán Guatemala

Derivado de múltiples causas relacionadas con la visión cortoplacista del modelo político imperante y el incipiente desarrollo de la planificación en Guatemala, antes del año 2010 no hubo ningún esfuerzo integral de planificación en el municipio, sólo algunos planes específicos realizados en el año 2004, relacionados con las reservas forestales y la sub cuenca del río Xayá Pixcayá del municipio. (Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia [Segeplán], 2010)

En el año 2010, como acción derivada de la política de gobierno respecto al desarrollo municipal, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán), promovió la formulación de planes de desarrollo a nivel municipal y departamental en el territorio nacional. En el caso de Tecpán Guatemala, su concejo municipal aprobó el plan de desarrollo mediante Acta 109-2010. El documento que lo recoge, indica que fue formulado de manera participativa, con enfoque territorial y de gestión de riesgo y que el proceso fue facilitado por Segeplán con el apoyo de la Dirección Municipal de Planificación. (Segeplán, 2010)

Según este mismo documento, el proceso de formulación duró 15 meses, período en el cual se realizaron las fases de diagnóstico, problematización, identificación de potencialidades y visión de futuro del municipio. También se menciona que hubo otra experiencia de planificación a nivel departamental, constituida por el Plan de Reconstrucción del Departamento de Chimaltenango, el cual surgió a raíz de los efectos causados por la Tormenta Stan en octubre de 2005.

En 2011, fue formulado el Plan de Desarrollo Departamental de Chimaltenango, con el cual se pretendía vincular la planificación municipal y departamental. Esto constituía un avance importante para el departamento de Chimaltenango y para el municipio de Tecpán Guatemala; sin embargo, derivado que cada nuevo gobierno improvisa y desecha muchos de los avances anteriores, este instrumento no ha sido utilizado y no ha sido objeto de monitoreo y evaluación.

Lo anterior incide considerablemente en las comunidades, pues cada gobierno nuevo principia de cero en las políticas municipales y eso estanca el desarrollo del municipio. Por aparte, hace falta el fortalecimiento institucional de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que carecen de apoyo técnico para impulsar la toma de decisiones en beneficio de la población del municipio.

1.4. La planificación en Guatemala

Los antecedentes de la planificación en Guatemala datan de los principios de la década de los años 50, durante el gobierno de Jacobo Arbenz, con la llegada al país de una misión del Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), la que elaboró el informe Britnell, conteniendo recomendaciones de política económica para el país, principalmente en materia de inversión pública. (Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica [Segeplán], 1980)

En este período fue creada la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica

(noviembre de 1954), lo que constituyó un paso importante para la institucionalización de la planificación en el país con un enfoque indicativo. La institución formuló conjuntamente con el Banco de Guatemala y el apoyo de organismos internacionales, varios planes de desarrollo económico, que en su mayoría fueron quinquenales, el primer plan (1955-1960), el segundo plan (1961-1964), el tercer plan (1965-1969), el cuarto plan (1971-1975), el quinto plan (1975-1979) y el último de esta naturaleza (1979-1982) se formuló en conjunto con otros planes como el Plan de Acción Social (PASO), Plan de Desarrollo Integral de la Franja Transversal del Norte (FTN), el Plan de Desarrollo para la Subregión Altiplano Norte/Central, el Plan de Desarrollo Regional Occidente/Altiplano, el Plan de Desarrollo Integral del Departamento de Baja Verapaz y el Plan de Desarrollo Integral de la Región Petén (Segeplán, 1980). Los objetivos de estos planes estaban orientados a obtener un mayor crecimiento económico del país, dejando de lado la problemática socioeconómica de la gran mayoría de la población. Durante ese período en el país se estaba desarrollando un conflicto armado interno que duró desde principios de los años 60 hasta 1996 y cuyas causas están asociadas a problemas estructurales como la pobreza y la situación agraria, entre los más importantes.

Con respecto a la orientación de la planificación sobre el ordenamiento de la inversión pública, durante ese período no hubo avances significativos. Los logros más importantes tuvieron lugar a mediados de los años 90 cuando en el país se creó el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), con el apoyo de la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), lo cual contribuyó a que se formulara el primer Plan de Inversiones Públicas (PIP), instrumento que fue relevante para que el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), lo incluyera dentro del ciclo anual de formulación presupuestaria.

En general, la planificación en Guatemala ha tenido logros importantes que van desde la reestructuración de la Segeplán en el año 1997, hasta los realizados en el período 2008-2012, donde sobresale por su importancia el proceso de formulación de planes municipales y departamentales de desarrollo y la creación de las bases para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Katún 32.

1.5. La inversión pública en Guatemala

En la década de los años 80 la estructura organizativa de la Segeplán sólo contemplaba un departamento de proyectos perteneciente a la Sub Secretaría de Apoyo, que tenía por objetivo incorporar el nivel operativo al proceso de planificación vinculado a las metas y objetivos

enumerados a nivel global, sectorial y regional de los planes de desarrollo de esa época. Asimismo, otorgaba asistencia técnica a las entidades ejecutoras del sector público y controlaba el proceso de generación de estudios de proyectos, en un nivel muy limitado.(Segeplán, 1980)

Un esfuerzo importante fue el realizado en 1989 por la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Finanzas Públicas, con el apoyo técnico del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que consistió en crear un Sistema de Seguimiento de Proyectos (SEGUI) cuyo objetivo era el de dar seguimiento a la inversión pública, orientada principalmente a las operaciones financieras internacionales.(Instituto Centroamericano de Administración Pública [ICAP], 2001) Pero por problemas relacionados con la forma en que se estructura y organiza el sector público del país, en ese momento aún se manifestaba la duplicidad de funciones entre diversas instituciones, en este caso el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, dicho sistema no rindió los frutos esperados. Los avances en esta materia se verificaron aproximadamente un lustro después.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) fue creado en Guatemala a mediados de la década de los años noventa, producto del apoyo técnico brindado al país por la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), derivado de la necesidad de regular y ordenar la inversión pública. Entre los principales avances producto de la implementación de este sistema fue el de crear un fondo (fideicomiso) para financiar estudios de preinversión, el inicio del proceso de formulación del Programa de Inversiones Públicas (PIP) como orientador de la asignación de recursos presupuestarios y la operación del Sistema Nacional de Información de Proyectos (SINISEP). En 1997 el SINISEP, fue sustituido por el Sistema de Información Integral (SII), con el propósito de generar información como instrumento para la toma de decisiones, principalmente vinculada con el proceso de planificación y programación de la inversión pública. Al año siguiente se creó el marco conceptual del SNIP, con una organización funcional y operativamente definida.(ICAP, 2001)

Otro paso importante lo constituyó vincular el SNIP con el Sistema de Contabilidad del Estado (SICOIN) con el respaldo del Ministerio de Finanzas Públicas a través del proyecto del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y el Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SAG). Este paso permitió a partir de 2012, vincular el SNIP con el SICOIN y con el Sistema Informático de Gestión (SIGES).

A nivel departamental el SNIP se hizo operativo a través de una red de delegados de la Segeplán,

quienes cumplen la función de secretaría técnica en los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDE). Lo anterior con el propósito de articular los procesos de planificación sectorial central, con los procesos de planificación municipal y ordenamiento territorial.

En Tecpán Guatemala la Dirección de Planificación Municipal tiene la función de registrar en el SNIP, los proyectos priorizados que serán financiados con el presupuesto municipal, por aparte los proyectos priorizados por los Consejos de Desarrollo Municipal (COMUDE) son trasladados al siguiente nivel y son registrados en el SNIP por la Delegación de Segeplán después de haber sido aprobados por el Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE).

1.6. Situación socioeconómica del municipio

Como parte de los antecedentes del marco teórico conceptual que da sustento al problema de investigación, se incluye información empírica sobre las principales manifestaciones de la situación socioeconómica del municipio.

1.6.1. Antecedentes históricos

Los antecedentes históricos del municipio de Tecpán Guatemala están íntimamente relacionados con la historia general de Guatemala a partir de la invasión de los españoles. Según el Memorial de Sololá o Anales de los Cakchiqueles, el 25 de julio de 1524, Pedro de Alvarado fundó la ciudad de Santiago de los Caballeros sobre la ciudad invadida llamada Iximché, capital de los Cakchiqueles. El origen tanto del nombre de Tecpán como de Iximché son explicados en la misma fuente citada así:

“Yximché, nombre del árbol que en Guatemala y Yucatán se conoce con el nombre de ramón (*Brosimiam alicastrum*, Sw.) (sic), cuyas hojas sirven de forraje para el ganado y de cuyo fruto se alimentan los habitantes cuando escasea el maíz. De aquí el nombre ixim chée, literalmente árbol de maíz. El Ratzamut es un monte eminente en el cual los cakchiqueles establecieron su capital. Las ruinas de la ciudad existen a poca distancia de la moderna población de Tecpán Quauhtemallan, así llamada por los tlaxcaltecas que acompañaban a los españoles durante la Conquista”.(Recinos, 1980)

Por aparte, el origen propiamente dicho de la ciudad de Tecpán Guatemala, según diferentes autores, se verifica cuando se funda la villa de Tecpán Guatemala, momento en el cual se construyen sus edificios principales frente a la plaza, bajo el dominio español. En el período de 1524 a 1580, sobresalen la fundación del convento en 1564 y la construcción de la iglesia católica

aproximadamente en 1580, así como la construcción del ayuntamiento.

Otro momento relevante los constituyó cuando la villa de Tecpán Guatemala se elevó a la categoría de ciudad, a través del decreto legislativo 1350 del 28 de mayo de 1924.(Instituto Geográfico Nacional [IGN], 2000)

1.6.2. Ubicación y localización geográfica

Tecpán Guatemala se encuentra situado en el área noroeste del departamento de Chimaltenango, en la Región V o Región Central. Se localiza en la latitud 14° 45' 37" y longitud 90° 59' 30". Limita al norte con el municipio de Joyabaj (Quiché); al sur con el municipio de Santa Cruz Balanyá y Patzún (Chimaltenango); al este con Santa Apolonia y San Juan Comalapa (Chimaltenango); y al oeste con Chichicastenango (Quiché), San Andrés Semetabaj y San Antonio Palopó (Sololá). Su extensión territorial es de 201 km² y se encuentra a una altura de 2,286 msnm, por lo que generalmente su clima es frío. (IGN, 2000) Se encuentra ubicado a una distancia aproximada de 31 km de la cabecera departamental de Chimaltenango y a 82 km de la Ciudad de Guatemala.

1.6.3. Características sociodemográficas

La población del municipio en el año 2002 era de 59,859 habitantes y según las proyecciones de población publicadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), para el año 2016 se estima en 96,211 habitantes(Instituto Nacional de Estadística [INE], sf), distribuidos en una ciudad, que es su cabecera municipal, 26 aldeas y 33 caseríos. El 29.7% de su población se considera urbana y el 70.3% rural. De su población, el 92 % son indígenas y el 8%, no indígenas. El idioma predominante del municipio es el cakchiquel, pues el 90% de su población es de este grupo étnico(INE, 2002). Su índice de pobreza y pobreza extrema es de 70.2 y 18.16% respectivamente(Segeplán, 2009), y su Índice de Desarrollo Humano para 2002 fue de 0.626(Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2011).

Con respecto a la tasa neta de escolaridad primaria, se reportó un 94% para el 2009(PNUD, 2011). La población analfabeta para el 2002 era del 21% (INE, 2002). En lo que a salud se refiere, la principal causa de mortalidad infantil para el 2008 era la neumonía y la tasa de mortalidad infantil era de 23.26%(Segeplán, 2010). Con relación a los servicios básicos, el 70.8% de los hogares poseen servicios de agua potable, un 25.6% está conectado a la red de drenajes y un 88.5%

cuenta con servicios de electricidad(INE, 2002).

Sobre la situación del mercado laboral, la población económicamente activa (PEA), al 2002, representaba el 42% (19,016 habitantes) de la población en edad de trabajo, de los cuales el 79% eran hombres y el 21% mujeres. De esta población, el 58,8% se dedica a la agricultura, el 17.5% a actividades relacionadas con la industria y el 23.7% al comercio (INE, 2002).

1.6.4. Infraestructura

El municipio es atravesado por la ruta interamericana CA-1, que inicia aproximadamente en el kilómetro 75, pasa por la cabecera del municipio en el km 82, hasta el km 89.5. En el área norte del municipio hay otra carretera de segunda categoría que comunica con la mayoría de aldeas y caseríos del municipio, 38 km hasta la aldea El Tesoro. En el sur del municipio otra carretera de segunda categoría de aproximadamente 11.4 km, comunica la cabecera de Tecpán Guatemala con la cabecera del municipio de Patzún Chimaltenango.

Respecto a la infraestructura de salud, el municipio cuenta con un centro de urgencias médicas y un centro de salud tipo B, ubicados en la cabecera municipal. En el área rural existen siete puestos de salud y tres centros de convergencia, pero aproximadamente 51 comunidades no cuentan con ninguna clase de servicio de salud. Por aparte existen dos sanatorios privados y cinco clínicas privadas todos ubicados en la cabecera municipal.

La infraestructura educativa en el área urbana está compuesta por doce instituciones educativas públicas y privadas, que cubren los niveles preprimaria, primaria y básicos, y tres institutos del nivel diversificado.

En el área rural hay escuela en cada una de las aldeas y caseríos del nivel primario y nueve institutos de educación básica, pero la infraestructura de estos establecimientos educativos es mínima y carecen de cocina, drenajes y áreas deportivas.(Segeplán, 2010)

En el ámbito deportivo, la cabecera cuenta con un estadio municipal, otros elementos de la infraestructura del municipio lo constituyen el sitio arqueológico Iximché, que cuenta con un museo y representa el principal atractivo turístico.

La infraestructura productiva está compuesta por la existencia de un aserradero, molinos de harina,

una fábrica de cilindros para gas propano, varias fábricas de textiles, productos de lana y tejidos típicos. Sobre el comercio y servicios existe un mercado municipal en el centro de la ciudad y existen agencias de los principales bancos del país.

1.6.5. Principales instituciones con presencia en el municipio

La presencia institucional en el municipio abarca tanto organizaciones gubernamentales como no gubernamentales. Las instituciones del gobierno son el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Instituto Nacional de Bosques (INAB), Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Agropecuaria (PARPA-MAGA), el Sistema de Prevención y Control de Incendios Forestales (SIPECIF) y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN). Como empresa privada está la Distribuidora de Energía de Occidente, S. A. (DEOCSA).

En materia de seguridad se cuenta con una estación de la Policía Nacional Civil y una estación del Cuerpo de Bomberos Voluntarios. Sobre la presencia de ONG: existe la Asociación de Productores Forestales de Chimaltenango (Aproforchi), la Fundación Utz Samaj, el Programa de Ayuda a los Vecinos del Altiplano (PAVA), la Asociación de Desarrollo, Servicio y Educación Integral Comunitaria (ADSEIC), la asociación Cuatro Mazorcas KAJIH JEL y Fundación Uleu.

1.7. Marco legal

El marco legal sobre el cual las instituciones relacionadas con la inversión pública y el proceso de formulación de proyectos determinan los límites y alcances de la participación comunitaria en el proceso de priorización de necesidades y proyectos para promover el desarrollo comunitario. La base legal comprende desde las leyes más generales como la Constitución Política de la República, hasta leyes más específicas como la trilogía de leyes relacionadas con la gestión municipal y las normas que rigen el proceso de inversión pública en Guatemala.

Es importante destacar que existe un andamiaje institucional complejo, que se ha ido formando y transformando a través del tiempo, logrando importantes avances. Sin embargo, aún hace falta mayor coordinación y complementariedad para lograr, en este caso, que la inversión pública contribuya de manera más efectiva a solucionar las grandes carencias que enfrentan las áreas rurales del país.

1.7.1. Legislación que promueve la participación ciudadana en el desarrollo

El modelo de gestión participativa del desarrollo, que involucra a la ciudadanía en la formulación y ejecución de políticas públicas, que actualmente se impulsa en el territorio guatemalteco, se enmarca jurídicamente en la Constitución Política de la República y en una serie de leyes vigentes creadas o reformuladas por el Congreso de la República, en el año 2002. Entre las cuales se puede mencionar la Ley General de Descentralización, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Código Municipal.

Dicha legislación establece el rol y las funciones de las instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, involucradas en la formulación y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos -que año con año se aprueban y ejecutan con fondos de inversión pública- para impulsar y lograr el desarrollo del país. En el capítulo I de este informe se analiza este concepto, pero cabe resaltar que dicho proceso debe conducir a la producción de más y mejores bienes y servicios, así como a mejorar las condiciones de acceso a los mismos, por parte de la población guatemalteca, para solucionar problemas y satisfacer necesidades fundamentales en los territorios, garantizando mejoras sustantivas de las condiciones de vida de sus habitantes.

Dentro de este modelo, se crea el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, como mecanismo de coordinación y participación legalmente aprobado, que articula a las distintas instituciones públicas y privadas vinculadas al desarrollo, en sus diferentes niveles (nacional, regional, departamental, municipal y comunitario) que permite a cada quien jugar el papel que le corresponde, según sus responsabilidades legales e institucionales. Para estar en consonancia con los artículos 225, 226, 228 y 231 de la Constitución de la república, que hacen referencia directa a la instauración de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CDUR), en los niveles nacional (para la organización y coordinación de la administración pública, la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural y el ordenamiento territorial) regional, departamental y en la región metropolitana; y el artículo 222 se relaciona con el aporte financiero del gobierno central a los departamentos para su funcionamiento. Y con la creación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en el año 2002, se amplía y completa el sistema, instaurándose los consejos municipales y locales o comunitarios.

Por su parte, el Código Municipal establece el conjunto de derechos ciudadanos de los vecinos, tales como la participación activa y voluntaria en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias, la auditoría social y las consultas a

vecinos.

Como puede apreciarse, este conjunto de leyes surgidas en el año 2002 -a diferencia de las que anteriormente existieron y que se orientaban a constituir consejos de desarrollo como instrumento de las políticas públicas emanadas del Estado- enfatiza la participación ciudadana en el proceso de formulación de políticas públicas, en concordancia con el proceso de descentralización y una nueva corriente municipalista y de fortalecimiento del poder que surge y se mantiene hasta hoy.

1.7.2. Marco legal para la implementación y funcionamiento del modelo participativo de gestión del desarrollo en el país

El marco legal para la implementación y funcionamiento de este modelo participativo de gestión del desarrollo, parte de la Constitución Política de la República de Guatemala, que en su Artículo 2, señala: "...es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona". Más adelante, en el Artículo 119, establece como obligaciones fundamentales del Estado, entre otras las siguientes: a) Promover el desarrollo económico de la Nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza; d) Velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país procurando el bienestar de la familia. j) Impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar.

En complemento a este artículo de la Constitución Política, la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97, en su artículo 2º, también establece que: "...compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno dentro del marco de las funciones y atribuciones constitucionales y legales de los órganos que lo integran, con los cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada".

Los artículos anteriores, permiten comprender que es al Estado, a través del Organismo Ejecutivo a quien le corresponde la ejecución de las políticas públicas y, como parte de ellas, la ejecución de planes, programas y proyectos que coadyuven al desarrollo de la sociedad guatemalteca de manera integral.

En tal sentido, la Ley General de Descentralización, fue creada con el objeto de desarrollar el deber

constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económico administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado. Entendiendo por descentralización lo siguiente: “el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado”(Ley General de Descentralización. Artículo 2).

Y más adelante, en el Artículo 17 y 18 de ese mismo cuerpo legal, se señala que “la participación ciudadana es el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización” y que “la organización comunitaria, reconocida conforme a la ley, de igual manera podrá participar en la realización de obras, programas y servicios públicos de su comunidad, en coordinación con las autoridades municipales”.

En este sentido, la Constitución Política, en su artículo 227, establece que el gobierno de los departamentos estará a cargo de un gobernador, nombrado por el Presidente de la República, quien de acuerdo con lo establecido en el artículo 47 de la Ley del Organismo Ejecutivo, tiene entre otras, las siguientes funciones:

Presidir el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural.

Velar por la efectiva ejecución del presupuesto de inversión asignado a su departamento y realizar el seguimiento y evaluación de dicha ejecución.

Propiciar e impulsar el pronto y eficaz cumplimiento de las políticas y acciones generales y sectoriales del Gobierno Central.

Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y

descentralizadas que operen en su departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas del ramo o sector que corresponda.

Si bien el Artículo 48 de la Ley del Organismo Ejecutivo establece que las gobernaciones departamentales no pueden ejecutar programas o proyectos de inversión, ni prestar servicios públicos, salvo por delegación expresa de los Ministros de Estado, a estas les corresponde coordinar la ejecución de los planes, programas y proyectos de las instituciones públicas, que a su vez son las encargadas de la ejecución de sus respectivos presupuestos de operación e inversión.

Por aparte, la Constitución Política de República de Guatemala, en su artículo 228, establece que en cada departamento habrá un Consejo Departamental que presidirá el gobernador; el cual estará integrado por los alcaldes de todos los municipios y representantes de los sectores público y privado organizados, con el fin de promover el desarrollo del departamento.

Y según la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, las funciones de los Consejos departamentales son, entre otras, las siguientes:

Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables.

Conocer los montos máximos de pre inversión e inversión pública para el departamento, para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer al Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos, sociales y culturales priorizados por los Consejos Municipales de Desarrollo y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.

Conocer e informar a los Consejos Municipales de Desarrollo, a través de los alcaldes respectivos, sobre la ejecución presupuestaria de pre inversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.

Por su parte, a nivel de los municipios, el Código Municipal establece en el artículo 35, inciso c) que... "el Concejo Municipal tiene entre sus atribuciones, la convocatoria 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 municipio, identificando y priorizando las necesidades comunitarias y propuestas de solución a los problemas locales”. Y más adelante señala, en el inciso l) “...la organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio, así como el apoyo que estime necesario a los consejos asesores indígenas de la alcaldía comunitaria o auxiliar, así como de los órganos de coordinación de los Consejos Comunitarios de Desarrollo y de los Consejos Municipales de Desarrollo”.

Como ya se indicó y demostró a través de los diferentes instrumentos jurídicos citados, el Sistema de Consejos de Desarrollo es el mecanismo principal de participación de la población maya, xinca, garífuna y ladina, en la gestión pública, para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca y tiene, entre sus funciones, la de promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la nación. Así como también posee la obligación de conocer los montos máximos de preinversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto el presupuesto general del Estado, y de proponer a la Presidencia de la República sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.

Es muy importante destacar que dichas funciones se repiten de manera encadenada, en los niveles inferiores sucesivos (regional, departamental, municipal y comunitario). Mientras que los consejos en el nivel comunitario tienen la función de solicitar al nivel municipal la gestión de recursos con base en la priorización comunitaria de las necesidades problemas y soluciones y esta misma solicitud debe repetirse en cada uno de los niveles superiores sucesivos hasta llegar al nivel nacional, que tiene la obligación de proponerlo ante la Presidencia de la República.

La formulación y ejecución de los proyectos que finalmente sean seleccionados, deberá hacerse siguiendo las normas e instrucciones del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP), que anualmente se trasladan al sector público con el objetivo de regular y ordenar el proceso de la inversión pública, cualquiera sea la etapa del ciclo de vida del proyecto para la cual se desee

solicitar recursos, así como cumplir con los lineamientos contemplados en el Manual de Formulación y Evaluación de Proyectos, instrumento oficialmente aprobado por la entidad responsable de coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial, territorial e institucional, es decir, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán).

1.7.3. Marco legal de la inversión pública

La inversión pública es una herramienta esencial para el desarrollo y por lo tanto está relacionada con el quehacer de la mayoría de entidades públicas centrales y autónomas, por lo que su marco legal parte desde las leyes más generales como la Constitución Política de la República, hasta leyes que estipulan las instituciones rectoras en esa materia, leyes que rigen el funcionamiento de las instituciones encargadas de dotar de los servicios e infraestructura esenciales para el desarrollo y normas establecidas para su control, seguimiento y evaluación.

En este sentido, la Ley del Organismo Ejecutivo en su artículo 14 establece las funciones de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán). Dentro de estas se encuentran presentes: Diseñar, coordinar, monitorear y evaluar el Sistema Nacional de Proyectos de Inversión Pública y el Sistema Nacional de Financiamiento a la Preinversión. Dar seguimiento a la ejecución del presupuesto de inversión e informar al Presidente de la República. Coordinar el proceso de planificación y programación de inversión pública a nivel sectorial. Formular, para conocimiento y aprobación del Presidente, la política de preinversión.

Cabe destacar que, desde el punto de vista de las fases de la inversión, la fase de preinversión tiene relevancia en determinar la calidad de la inversión pública, para lo cual dentro de la Segeplán funciona la Dirección de Preinversión, como encargada de gestionar y administrar el Sistema de Preinversión (SIPRE) en sus distintos niveles territoriales.

Entre las principales funciones de la Dirección de Preinversión, según el Artículo 22 del Reglamento Orgánico Interno de la Segeplán, Acuerdo Gubernativo 271-2010, destacan la de diseñar, implementar, administrar, monitorear y evaluar el Sistema de Preinversión, para formular las propuestas de inversión de los planes de desarrollo que elevan la calidad de la inversión pública. Desarrollar y divulgar las metodologías, normas, instrumentos, guías y estándares para la formulación de propuestas de inversión pública que cada uno de los ministerios, secretarías, entidades autónomas y semiautónomas del Sector Público, el Sistema de Consejos de Desarrollo

Urbano y Rural y las Oficinas Municipales de Planificación, deben observar para la elaboración de estudios de preinversión. También asesorar y capacitar a las instituciones gubernamentales de los distintos niveles territoriales, para el fortalecimiento de las capacidades en la formulación de estudios de preinversión que eleven la calidad de las propuestas de inversión, a través de las metodologías, normas, instrumentos, guías y estándares para la formulación de proyectos de inversión.

En materia de preinversión, el país aún enfrenta importantes retos, que han sido incluso reconocidos por la Segeplán en el propio Marco Conceptual del Sistema de Inversión Pública (2007) en el que destacan por su importancia las siguientes limitaciones del SNIP: “No se cuenta con documentos marco de política que guíe la identificación de necesidades y su priorización. La falta de estas orientaciones hace que la selección y priorización de proyectos se haga de forma anárquica, especialmente por parte de los fondos cuya inversión no responde a la política sectorial. A esto hay que agregar la debilidad institucional de los sectores para definir sus marcos de políticas y sus áreas prioritarias de inversión”. [Segeplán, 2007]

En términos más específicos las Normas SNIP contienen los lineamientos generales y específicos sobre la inversión pública que todas las instituciones del sector público deben observar en su proceso de planificación operativa y estratégica y en los últimos años, incluye las prioridades gubernamentales expresadas en metas de mediano plazo, lo cual se considera un avance importante de acuerdo a las limitaciones que menciona el párrafo anterior. Dichas normas son actualizadas cada año por la Segeplán que, de acuerdo a la Ley del Organismo Ejecutivo mencionada antes, es la institución rectora en la materia. Adicionalmente, deben considerarse las normas presupuestarias relacionadas con la inversión pública, contenidas en la Ley Orgánica del Presupuesto y emitidas por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas.

1.7.4. Principales instituciones relacionadas con la inversión pública

Finalmente, ha de mencionarse que el conjunto de instituciones que intervienen o tienen asignadas funciones para coordinar y ejecutar la inversión pública está integrado de la manera siguiente: En el Organismo Legislativo está la Comisión de finanzas, en el Organismo Ejecutivo está Segeplán, el Ministerio de Finanzas Públicas, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, el Instituto de Fomento Municipal. A nivel local la principal institución es la Municipalidad.

CAPÍTULO II

2. MARCO TEÓRICO

El objetivo del capítulo es abordar los principales elementos teóricos y empíricos que, a juicio del autor, sustentan el análisis del proceso de priorización de proyectos a nivel comunitario y los principales ejes temáticos relacionados con este estudio, tales como: el desarrollo local, el proceso de inversión pública y el proceso de formulación de proyectos.

El capítulo está estructurado con un enfoque deductivo, inicia con algunos elementos teóricos generales sobre desarrollo y sus referentes empíricos a nivel de la región latinoamericana y a nivel nacional. Luego, se aborda el desarrollo comunitario, que en un sentido amplio algunos autores lo denominan desarrollo local. Luego, con el propósito de aproximarse a una visión integral del desarrollo, se analizan los elementos que definen los componentes que deben cambiar en una sociedad para alcanzarlo, los cuales no pueden analizarse de manera aislada, ya que el complejo proceso que se requiere implica esfuerzos en los diferentes componentes a la vez, pero en forma planificada integrando la visión nacional con la visión local o comunitaria.

Seguidamente, se abordan los referentes teóricos y el marco conceptual de la inversión pública como proceso, el proceso de formulación de proyectos y finalmente se aborda el proceso de priorización.

2.1 Principales teorías del desarrollo

La concepción del desarrollo a lo largo del siglo XX y principios del XXI se ha ido transformando, en la medida que fueron surgiendo diversas propuestas teóricas que incorporaron sucesivamente nuevos elementos de análisis. En el caso de América Latina este proceso inicia con la concepción estructuralista del desarrollo, propuesta por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), luego la teoría de la dependencia, hasta llegar a los planteamientos más actuales relativos al desarrollo sostenible y el desarrollo humano.

En el caso de la primera, centraba su atención en promover el desarrollo industrial de los países y la integración regional, a través del modelo de industrialización por sustitución de importaciones, con el objetivo de modificar la estructura productiva de los países periféricos mediante el estímulo a la producción industrial y promover el desarrollo hacia adentro. En el caso de la segunda, analizaba

las causas estructurales de las profundas desigualdades sociales y económicas de los países y propone alcanzar el desarrollo con un cambio de modelo económico del capitalismo al socialismo.

Con respecto a la concepción del desarrollo sostenible incorporaba a los problemas del desarrollo la preocupación por utilizar los recursos naturales racionalmente, asegurando que también puedan ser usados por las generaciones futuras, temática que se derivó de las conferencias y reuniones internacionales promovidas por la Organización de Naciones Unidas (ONU) para analizar los impactos ambientales a nivel mundial como consecuencia del uso desmedido de dichos recursos.

En este sentido, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha propuesto una metodología para homogeneizar las medidas del desarrollo humano, en términos comparativos a nivel mundial, que se conoce como Índice de Desarrollo Humano (IDH), el cual mide el progreso conseguido por un país en tres dimensiones básicas del desarrollo humano: salud, educación y nivel de vida (PNUD, 2007); en el que subyace una nueva manera de concebir el desarrollo, que desplaza la idea aislada del desarrollo como crecimiento económico de los países y se enfoca en el bienestar de las personas, mediante la búsqueda de la satisfacción de sus derechos y necesidades fundamentales.

Pero todos estos modelos o visiones del desarrollo han contrastado con las políticas afines al neoliberalismo, impulsadas por organismos financieros internacionales a partir de los años 80, en los países de América Latina, con el propósito de solucionar la problemática asociada a la falta de desarrollo de la región. Derivado de ello se promovieron, en la mayoría de países, políticas de ajuste estructural, las que continuaron en los años 90 con el llamado Consenso de Washington³, cuyo principal efecto fue el ensanchamiento de las brechas de desigualdad social, pues en la práctica solo se aplicaron medidas paliativas relacionadas con la visión del estado del bienestar y no las transformaciones estructurales requeridas para solucionar las graves problemáticas existentes.⁴

³ La experiencia vivida en el país con respecto a las políticas públicas derivadas del Consenso de Whashington, entre las más importantes, fueron: el desmantelamiento del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), la privatización de varias empresas estatales, como la Empresa de Telecomunicaciones (GUATEL), modificaciones a las leyes que regulaban el mercado monetario, incidiendo en el surgimiento de empresas fantasmas que se apropiaron de recursos financieros de ahorrantes e inversionistas, a través del engaño.

⁴ En Guatemala, esta visión del estado del bienestar se aplicó a través de la creación de programas sociales y dentro de sus primeras manifestaciones, los fondos sociales se crearon en la década de los 90 y el primero de ellos fue el Fondo de Inversión Social (FIS), financiado con recursos del Banco de Reconstrucción y Fomento o Banco Mundial, creado a través del Decreto 13-93. La mayoría de ellos representaron focos importantes de corrupción y de clientelismo,

2.2 El concepto de desarrollo y las prioridades de región y país

Aunque existe sinnúmero de enfoques, abordajes teóricos y definiciones conceptuales del desarrollo, en este estudio se decidió utilizar la definición proporcionada por el economista Osvaldo Sunkel⁵, por considerar que la misma contiene los principales elementos que se requiere modificar en una sociedad para alcanzar el desarrollo. Dicho autor plantea lo siguiente:

“Se entiende por desarrollo el proceso de transformación de la sociedad que se caracteriza por la expansión de la capacidad productiva, el aumento de los promedios de productividad por trabajador y de ingresos por persona, los cambios en las estructuras de clase, las transformaciones culturales y de valores, y la evolución de las estructuras políticas y de poder, todo lo cual permite elevar los niveles medios de vida”.(Sunkel, 1984)

Cuadro 1: Objetivos de desarrollo sostenible contenidos en la Agenda 2030

Objetivo 1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.
Objetivo 2	Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible.
Objetivo 3	Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades.
Objetivo 4	Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos.
Objetivo 5	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.
Objetivo 6	Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos.
Objetivo 7	Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos.
Objetivo 8	Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.
Objetivo 9	Construir infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación.
Objetivo 10	Reducir la desigualdad en y entre los países.
Objetivo 11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.
Objetivo 12	Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles.
Objetivo 13	Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos.
Objetivo 14	Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible.
Objetivo 15	Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar los bosques de forma sostenible, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica.
Objetivo 16	Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles.
Objetivo 17	Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la Alianza Mundial para el Desarrollo Sostenible.

Fuente: Elaboración propia con información de la CEPAL.

creados como entidades autónomas y descentralizadas, potestades que luego incidieron en la falta de transparencia y de mecanismos de control y seguimiento.

⁵ Osvaldo Sunkel es un destacado economista chileno, que estuvo vinculado a la CEPAL desde 1952, organismo regional en el cual ocupó diferentes cargos importantes y se incorporó desde su creación en 1962, al Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), para mayor información sobre su hoja de vida ver página de la CEPAL, datos del equipo de profesionales.

Para una mayor integralidad del concepto anterior en este estudio se considera importante que en la práctica el desarrollo debe estar orientado por los instrumentos de planificación en los diferentes niveles. En el caso de Guatemala, dado que pertenece a la región latinoamericana es indispensable que su concepción del desarrollo esté vinculada a los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible contenidos en la Agenda 2030, aprobada en septiembre de 2015 por la Asamblea General de Naciones Unidas, dado que los mismos representan prioridades para la esta región (ver cuadro 1).

Cuadro 2: Prioridades del Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032, por eje de desarrollo

Eje de desarrollo	Prioridades
Guatemala urbana y rural	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo rural sostenible. • Desarrollo urbano sostenible. • Desarrollo territorial local • Desarrollo territorial resiliente y sostenible
Bienestar para la gente	<ul style="list-style-type: none"> • Instalar la protección social como mecanismo para el desarrollo individual y social. • Garantizar seguridad alimentaria y nutricional, especialmente a niños y niñas menores de cinco años. • Reducir la mortalidad materna, infantil y de la niñez. • Reducir la morbi-mortalidad general. • Desarrollar salud sexual y reproductiva integral. • Prevención del VIH y atención de calidad a la población que convive con el virus. • Garantizar la cobertura y calidad de la educación. • Reducir el analfabetismo, con énfasis en la población comprendida entre los quince y los veinticuatro años de edad. • Estimular la ciencia y la tecnología como generadores de conocimiento y en función del desarrollo de las personas. • Promover la cultura como fuente de oportunidad para la reconstrucción y revitalización del tejido social y la construcción de la identidad nacional desde la diversidad.
Riqueza para todas y todos	<ul style="list-style-type: none"> • Aceleración del crecimiento económico con transformación productiva. • Estabilidad macroeconómica en un marco amplio de desarrollo. • Infraestructura para el desarrollo. • Generación de empleo decente y de calidad. • Democratización del crédito. • Papel más activo del Estado en la consecución del crecimiento y la inclusión social. • Política fiscal como motor impulsor de la estabilidad y el crecimiento económico inclusivo. • Promover los mecanismos que permitan asegurar una mejor gobernanza internacional. • Garantizar el derecho a vivir una vida libre de pobreza.
Recursos naturales hoy y para el futuro	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptación y mitigación al cambio climático. • Conservación y uso sostenible de los bosques y la biodiversidad para la adaptación y mitigación frente al cambio climático. • Gestión sostenible de los recursos hídricos para el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales • Tecnificación agrícola y agricultura familiar para la seguridad alimentaria con pertinencia cultural, étnica y etaria. • Ordenamiento territorial para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, la producción agropecuaria, y la adaptación y mitigación frente al cambio climático. • Producción agropecuaria para la seguridad alimentaria. • Manejo integral y participativo de los desechos sólidos. • Gestión sostenible de los sistemas marino-costeros, sitios Ramsar y sistemas lacustres y fluviales, considerando la pertinencia étnica, cultural y etaria. • Incremento de la participación de la energía renovable en la matriz energética, considerando la participación ciudadana y con pertinencia cultural, étnica y etaria.
El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de las capacidades del Estado para responder a los desafíos del desarrollo. • Gobernabilidad democrática. • Seguridad y justicia con equidad, pertinencia social, cultural, genérica y etaria.

Fuente: Elaboración propia con información de Segeplan.

Por aparte, a nivel nacional debe considerarse como referente importante del desarrollo el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032, mismo que representa un primer esfuerzo nacional de concretizar la visión de desarrollo, que el Estado pretende impulsar a través de los diferentes niveles del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural⁶, en el mediano y largo plazo.(PNUD, 2010) Las prioridades definidas en el Plan Nacional de Desarrollo K' atún: nuestra Guatemala 20 32 se presentan en el cuadro 2.

En el nivel departamental el instrumento de planificación relevante es el Plan de Desarrollo Departamental (PDD) de Chimaltenango 2011-2025, el cual tiene cuatro ejes de desarrollo con sus correspondientes objetivos estratégicos, como se muestra en el cuadro 3.

Cuadro 3: Objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo del Departamento de Chimaltenango 2011-2025 por eje de desarrollo.

Eje de desarrollo	Objetivo estratégico
Desarrollo social integral con equidad de género.	Fortalecer acciones que permitan el desarrollo en servicios básicos, salud y educación en el departamento de Chimaltenango, de manera que hombres y mujeres reciban los mismos equitativa y eficazmente con calidad y cobertura en áreas rurales y urbanas, considerando los aspectos multiculturales, multilingües y multiétnicos del departamento.
Desarrollo económico productivo con manejo sostenible de recursos naturales.	Mejorar la producción agrícola, agropecuaria, industrial, comercial y turística de Chimaltenango, en armonía y con aprovechamiento de los recursos naturales, generando dinamismo en la economía departamental y ampliando la generación de empleos con equidad de género y oportunidades en poblaciones urbanas y rurales, de manera que mejore la calidad de vida de todos los habitantes.
Desarrollo sostenible con gestión de riesgo.	Impulsar el desarrollo social, económico y ambiental sostenible de Chimaltenango de manera integral, a través, de un Sistema de Gestión de Riesgo con incorporación de planes de prevención, mitigación, riesgos, amenazas y vulnerabilidades ante aspectos sociales, económicos y naturales, orientados a la organización, difusión y capacitación de la población con cobertura en todo el departamento.
Fortalecimiento institucional departamental integral.	Fortalecer las instituciones con presencia en el departamento, de manera que se optimicen los servicios y recursos institucionales integralmente, planificando multisectorialmente y permitiendo la participación de los diferentes tipos de organizaciones que existen en el departamento, todo bajo un marco participativo, con equidad de género y pertenencia [sic] cultural.

Fuente: Elaboración propia con información de Segeplán.

En consecuencia, para el presente estudio se consideran relevantes las orientaciones de política contenidas a nivel local en el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de Tecpán Guatemala 2011-

⁶ El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se constituye como un modelo participativo de la gestión pública surgido en Guatemala en la constitución de 1985 e impulsado posteriormente en 1996 con los Acuerdos de Paz.

2025, el cual fue formulado teniendo como referencia la situación del desarrollo local, el grado de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y con una perspectiva de la gestión de riesgo. El plan contempla tres ejes de desarrollo, los que a su vez están relacionados con tres objetivos estratégicos. En el cuadro 4 se muestran estos ejes de desarrollo con sus correspondientes objetivos estratégicos.

Cuadro 4: Objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal de Tecpán Guatemala 2011-2025, por eje de desarrollo.

Eje de desarrollo	Objetivo estratégico
Desarrollo social y reducción de la pobreza con equidad.	Fortalecer los servicios esenciales en el municipio que garanticen la reducción de la pobreza.
Desarrollo económico con enfoque agroindustrial y sostenibilidad de los recursos naturales.	Consolidar políticas y programas para mejorar los ingresos económicos municipales y fortalecer la producción agropecuaria y agroindustrial para la dinamización de la economía local que posibilite la generación de empleos y la contribución para el mejoramiento del medio ambiente.
Desarrollo Eco-turístico y Manejo Sostenible de los Recursos Naturales.	Facilitar los espacios de diálogos y de convergencias para la coordinación de acciones que contribuyan al impulso de turismo y ecoturismo y el manejo sostenible y sustentable de los recursos naturales

Fuente: Elaboración propia con información de Segeplán.

2.3 Sobre el concepto de desarrollo local

Ahora bien, dado el problema y el objeto de estudio, se requiere mayor grado de especificidad conceptual y por tanto, es necesario referirse al desarrollo comunitario o local, conceptos que han generado polémica y discusión, a partir de diferencias de enfoque. Puesto que el desarrollo comunitario frecuentemente involucra una concepción del desarrollo como proceso que va de “abajo hacia arriba” mientras que el concepto de desarrollo local se asocia más bien a procesos que van de “arriba hacia abajo”. Otra diferencia importante se relaciona con los agentes del desarrollo, es decir los sujetos que impulsan el proceso de desarrollo, que en el primer caso son los propios integrantes de la comunidad, mientras que en el segundo, se trataría de instituciones estatales, sea de nivel central o municipal, y de organizaciones no gubernamentales que impulsan diversos programas y proyectos a nivel sectorial o municipal (educación, salud, comunicaciones, otros).

Con respecto al desarrollo local, Francisco Albuquerque⁷ propone la siguiente definición: El término desarrollo local es utilizado y entendido, a menudo, con diferentes interpretaciones y significado, lo cual obliga a un esfuerzo previo de conceptualización, a fin de poder precisar, posteriormente, la utilidad del enfoque del desarrollo local en la cooperación descentralizada para el desarrollo. A veces es considerado como el desarrollo de un nivel territorial reducido o inferior al de una determinada región, como puede ser el desarrollo de un municipio o de una comarca. Otras veces parece utilizarse como el tipo de desarrollo endógeno que es resultado del aprovechamiento de los recursos locales de un determinado territorio. En ocasiones hay quien lo presenta como una forma alternativa del tipo de desarrollo concentrador y excluyente predominante, basado esencialmente en un enfoque decisonal vertical, estos es, de “arriba-abajo. (Albuquerque, 2004)

El mismo autor manifiesta que el desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal. Por lo que se entiende que también debe tenerse presente el sistema productivo local, que incluye entre otros elementos, el conjunto económico de un determinado territorio, por lo que el concepto no debe delimitarse o coincidir con las fronteras administrativas de un municipio o provincia y concluye que las fronteras geoeconómicas no siempre coinciden con las fronteras geopolíticas.

Desde la perspectiva del origen del desarrollo, este autor agrega que el desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno, pues generalmente existen iniciativas de desarrollo local que se basan en el aprovechamiento de oportunidades de dinamismo exógeno. “Lo importante es saber endogeneizar dichas oportunidades externas dentro de una estrategia de desarrollo decidida localmente”. (Albuquerque, 2004)

Uno de los planteamientos centrales de Albuquerque es darle un enfoque territorial al concepto del desarrollo local, de abajo-arriba, en donde son importantes las intervenciones de los restantes niveles decisonales del Estado, (que en el presente caso son: aldea, caserío o barrio, municipio, departamento, región y gobierno central) para que se integren y faciliten el logro de los objetivos de la estrategia de desarrollo local. Lo anterior implica una eficiente coordinación de los diferentes

⁷ Consultor internacional en desarrollo económico local que ha prestado colaboración técnica para diversos organismos internacionales entre los cuales destaca ser consultor (2013) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y director de desarrollo y gestión local (1994-1997) en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), organismo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

niveles territoriales de la administración pública con la integración de las políticas de desarrollo entre esos niveles.

Por último, cabe añadir que el desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo económico local. Se trata de un enfoque integrado en el cual deben considerarse igualmente los aspectos ambientales, culturales, sociales, institucionales y de desarrollo humano del ámbito territorial respectivo. (Alburquerque, 2004)

2.4 El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el proceso de formulación de proyectos

Sobre el segundo eje temático de este estudio: el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), el enfoque teórico más generalizado en América Latina es el del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), área de proyectos y programación de inversiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), que en uno de sus manuales establece:

“La definición más común de un Sistema Nacional de Inversión Pública es un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público y entidades del sector privado que ejecuten inversión pública (ONG), mediante los cuales se relacionan y coordinan en sí, para preparar, evaluar, priorizar, financiar, dar seguimiento y ejecutar los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, planes y programas de desarrollo”(Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2004).

Pero algunos años antes (2001) ya se hablaba del proceso de inversión pública, y se definía como “el conjunto de actividades y tareas destinadas a asegurar el uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles, tanto aquellos que provienen del ahorro interno como de los que son obtenidos por la vía de donaciones y endeudamiento interno y externo. En este proceso es posible distinguir la siguientes actividades: identificación, formulación, evaluación, análisis técnico y económico, priorización, programación y asignación de recursos, ejecución, seguimiento físico y financiero, operación y evaluación ex-post”.(ICAP, 2001)

En el plano nacional la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán),

es la entidad responsable de coordinar y articular el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) con otros sistemas que conforman el Modelo de Gestión Territorial (MGT), como son: el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET) y el Sistema Nacional de la Preinversión (SINAPRE).(Segeplán, 2007)

Según la Segeplán, la inversión pública “está constituida por los recursos que invierte el sector público para crear, incrementar, modernizar, reponer, reconstruir y mejorar la capacidad del país de producir bienes y servicios, con el propósito de incrementar el bienestar de la sociedad. En consonancia con lo anterior, el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) se define como: “el conjunto de normas, instrucciones y procedimientos e instrumentos técnicos que tienen por objetivo, en el contexto de un Estado moderno, ordenar el proceso de la Inversión Pública, para poder concretar las opciones de inversión más rentables económica y/o socialmente, considerando los lineamientos de la Política de Gobierno. Es un instrumento de gestión que permita transformar las ideas en proyectos concretos y que funciona considerando el ciclo de vida del proyecto”. (Segeplán, 2007)

En Guatemala el SNIP opera en el marco de las políticas macroeconómicas, sectoriales y regionales definidas en el plan de desarrollo, las cuales sirven de referencia para la selección y priorización de proyectos, los que a su vez son propuestos en el Programa de Inversiones Públicas (PIP), instrumento que proporciona información en materia de inversión, para la elaboración del presupuesto de ingresos y egresos del Estado y a la vez, proporciona elementos orientadores para la negociación de la cooperación internacional en función de las prioridades de desarrollo.

El SINAPRE, cobra relevancia para el presente estudio derivado de su función principal con relación al tema principal de la investigación realizada, que es la priorización de proyectos, dicha función consiste en otorgar financiamiento y asistencia técnica a las entidades sectoriales y territoriales sobre la elaboración de estudios de preinversión. En este sentido, la preinversión se define como la primera fase del ciclo de vida de los proyectos, en la cual se identifican las iniciativas de inversión desde los mecanismos para identificar la idea del proyecto, formular un perfil, hasta formular estudios más profundos como los son el de prefactibilidad, factibilidad y diseño final, para luego pasar a la siguiente fase del ciclo del proyecto que es la inversión.

Por aparte, con respecto al proceso de formulación de proyectos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en su manual sobre la formulación y monitoreo de proyectos sociales, define a estos como "...la unidad mínima de asignación de recursos, que a través de un conjunto integrado de procesos y actividades pretende transformar una parcela de la realidad, disminuyendo o eliminando un déficit, o solucionando un problema" (CEPAL, 2004).

El proceso de formulación inicia al identificar la existencia de una necesidad insatisfecha, lo que permite establecer la idea de proyecto que pretende solucionar el problema detectado. En el planteamiento y análisis del problema corresponde definir la necesidad que se pretende satisfacer o se trata de resolver. De este análisis, se precisará el bien que se desea construir o el servicio que se pretende prestar. En esta instancia es posible adoptar diversas decisiones, tales como abandonarla, postergar su estudio o profundizar en este. Si la decisión es continuar, se realiza la formulación del proyecto que consiste en el desarrollo secuencial de las etapas de preinversión asociadas a la toma de decisiones, con la finalidad que durante dicho proceso se aporten elementos de juicio técnico económicos que permitan conocer la conveniencia y factibilidad de llevar a cabo la idea del proyecto. Paralelamente se estará evaluando cada una de las etapas del proceso, analizando la viabilidad técnica de las alternativas propuestas, para luego descartar las que no son factibles técnica y económicamente, profundizando en las alternativas consideradas más convenientes para que finalmente se estudie la alternativa viable con la cual se ejecutará el proyecto. Las actividades de identificación, formulación y evaluación serán responsabilidad de las instituciones postulantes o rectores sectoriales.

2.5 El proceso de inversión pública

La existencia del SNIP obedece, entre otras razones, a la necesidad de superar las debilidades del proceso de inversión pública en el país, sobretodo aquellas que dificultan la asignación eficiente de los recursos de inversión a proyectos bien formulados y evaluados que sean pertinentes y oportunos, para resolver los problemas y necesidades planteadas en instrumentos tales como el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Departamentales y los Planes Municipales de Desarrollo. Instrumentos en donde, se espera queden plasmados los principales problemas y necesidades que enfrenta el país a nivel macro y aquellos que específicamente enfrenta la población guatemalteca, en el nivel micro.

En tal sentido, el principal objetivo del SNIP es "concretar las opciones de inversión más rentables desde el punto de vista económico y social atendiendo los lineamientos de la política de Gobierno".

Y algunos de sus objetivos específicos son: Desarrollar y difundir procedimientos metodológicos, normas e instructivos uniformes para la formulación, evaluación, análisis técnico económico, ejecución y seguimiento de las iniciativas de inversión. Apoyar una eficiente asignación y administración de los recursos de inversión mediante el establecimiento de procedimientos y criterios que eviten la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos. Apoyar la selección y priorización de los programas y proyectos de inversión que conformarán los programas de inversión del gobierno, mediante la preparación y formulación del Programa de Inversiones Públicas y, definir las responsabilidades institucionales de los entes participantes en el proceso de inversión pública.(Segeplán, 2007)

De acuerdo con el marco legal e institucional presentado en el capítulo cuatro de este informe, se evidencia que el SNIP está diseñado para operar de tal manera que apoye la descentralización. Por lo tanto, no solo requiere que participen e interactúen todos los organismos sectoriales y regionales que promueven y ejecutan proyectos de inversión pública, sino que los requerimientos de inversión sean capturados, desde la base del sistema hasta la cima. Es decir, que los proyectos deben partir del nivel local, pasar al nivel municipal y de allí al departamental y regional, hasta llegar al nivel nacional. Y en tal sentido, la naturaleza del sistema deja en claro que este no puede funcionar correctamente sin el adecuado involucramiento de la población en la identificación de sus necesidades, problemas y carencias y la promoción de proyectos que den respuesta a los mismos. Porque es precisamente este elemento, el que establece las bases para fundamentar el proceso de descentralización de las inversiones públicas, al expresar con mayor precisión las necesidades de la población objetivo. Sin olvidar, por supuesto, que todo proceso participativo deberá estar siempre alineado a los planes y programas de desarrollo nacionales, regionales, departamentales y municipales vigentes.

El SNIP opera mediante un modelo que presenta la ruta para cualquier iniciativa de inversión y establece las instancias, niveles y relaciones que deben existir entre éstos, para asegurar la plena consistencia de la inversión pública. En tal sentido, se han definido dos esquemas o ejes transversales, uno sectorial y el otro territorial de operación.

El primero, el sectorial, persigue el desarrollo ordenado y coherente, busca la utilización eficiente y eficaz de los recursos del sector público, mediante la coordinación efectiva de la inversión de las diversas instituciones de gobierno central de cada sector y busca prever de manera efectiva los gastos en que se ha de incurrir cuando el proyecto de inversión ejecutado entra en operación. (Segeplán, 2007)

El segundo, el esquema territorial, induce al sistema a funcionar bajo el mismo esquema determinado en la ley, para el Sistema de Consejos de Desarrollo. Es decir, atendiendo los procesos de inversión pública correspondiente a cada uno de los cinco niveles, desde el Consejo Nacional de Desarrollo, donde la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) es la responsable de procurar las políticas, normativa e instrucciones de carácter general de dicho nivel y del siguiente (regional) hasta el nivel comunitario donde las municipalidades deben asistir y acompañar anualmente a los Consejos Comunitarios de Desarrollo en el proceso de identificación de necesidades y problemas prioritarios y la definición de los proyectos de inversión pública para su solución efectiva.

En este esquema, la población organizada es el punto focal de la gestión de los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) y Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE). En estos dos niveles, los consejos, deben identificar y priorizar las necesidades y aspiraciones de la población mediante ejercicios participativos y, con base en ello, promover las iniciativas de inversión que les den respuesta. Sin embargo, es importante aclarar que los órganos municipales no son ejecutores por sí mismos, sino que ejercen supervisión y control sobre las iniciativas de inversión que en su jurisdicción se realizan. El COMUDE está integrado por: La sociedad civil organizada, los Consejos Comunitarios de primer y segundo nivel (ver Ley de Consejos de Desarrollo) el Concejo o Corporación Municipal y la Unidad Técnica del Consejo Municipal de Desarrollo y tiene a su cargo las siguientes funciones:

- a) Proponer planes, programas y proyectos de desarrollo de su Municipio.
- b) Identificar necesidades y carencias mediante ejercicios participativos con la sociedad civil.
- c) Elaborar los perfiles de los proyectos identificados.
- d) Cuando exista la capacidad técnica instalada, formular iniciativas de inversión (por sí mismas o a través de terceros). La formulación comprende los estudios de preinversión (prefactibilidad, factibilidad y estudios y diseños finales).
- e) Elaborar términos de referencia para contratar estudios y supervisar su realización.
- f) Impulsar las iniciativas de inversión en sus diferentes etapas.
- g) Supervisar la ejecución de los proyectos a su jurisdicción.
- h) Establecer necesidades de financiamiento y gestionar los recursos de preinversión y ejecución de sus proyectos.
- i) Informar a la unidad técnica del Consejo Departamental de Desarrollo y a la Segeplán a través del sistema de información de proyectos sobre el desarrollo de la preinversión y la ejecución de los proyectos de su jurisdicción, en la forma y frecuencia establecidos.
- j) Coordinar con los órganos rectores regionales y sectoriales, la provisión de recursos para garantizar la operación y funcionamiento de los proyectos (Decreto 11-2002).

Por su parte los COCODE están integrados por la asamblea general comunitaria y el órgano de coordinación, que está integrado por cierto número de representantes electos por la propia asamblea comunitaria. Siendo sus funciones similares a las anteriores, pero operando en el nivel comunitario e informando al COMUDE y siendo asistido técnicamente por la Dirección de Planificación de la Municipalidad correspondiente.

Es necesario indicar que los fondos para la inversión pública en el nivel municipal provienen fundamentalmente de dos fuentes: a) los recursos propios, aquellos que la municipalidad capta de actividades como la dotación de servicios, el cobro de tasas y arbitrios o impuestos como el IUSI (en el caso de Tecpán Guatemala, no se cobra este impuesto), cobro de multas y otros. y b) los recursos del 10% constitucional que el Gobierno central les traslada mensualmente.

Por otra parte, existen los recursos comunitarios, que son los aportes que las comunidades beneficiarias hacen para favorecer la ejecución de los proyectos y puede tener expresión en dinero, en especie (materiales locales y suministros) y en trabajo, el cual debe ser valorado y calculado de acuerdo al precio de la mano de obra correspondiente, en el mercado. Algunas fuentes financieras internacionales y los fondos sociales exigen en ocasiones, que la comunidad haga un aporte al proyecto, lo que provoca mayor nivel de pertenencia y apropiación de los bienes y servicios constituidos. También se deben mencionar todos aquellos aportes de origen interno no clasificados en los rubros anteriores, provenientes de Organizaciones no Gubernamentales locales, fundaciones, asociaciones, donaciones privadas y otras similares, que generalmente apoyan de manera parcial alguna de las fases del ciclo del proyecto (preinversión, ejecución u operación) y recursos de origen externo provenientes de la cooperación internacional, de carácter técnico o financiero, reembolsables o no reembolsables y prestamos de bancos y otros organismos internacionales.

Por último, es importante señalar que la misma Segeplán establece que el SNIP posee una serie de condicionantes para garantizar su adecuado funcionamiento. Entre las cuales destacan e interesan particularmente a los fines de este estudio: la voluntad y apoyo político para institucionalizar el uso como herramienta única en la gestión de la inversión y el diseño e implementación de un programa de capacitación permanente que respondan a las necesidades de los diferentes niveles de usuarios. (Segeplán, 2007)

2.6 El proceso de priorización

El término priorizar, según la Real Academia Española, significa “dar prioridad a algo”. En este

sentido prioridad (del latín *prior*, *ōris*, anterior), es “anterioridad de algo respecto de otra cosa, en tiempo o en orden”. Priorizar es una actividad necesaria en múltiples áreas de la vida moderna ante la disponibilidad restringida de los recursos, se usa para administrar el patrimonio en forma óptima, lo cual implica orientar las decisiones hacia su mejor aprovechamiento en la búsqueda de alcanzar los objetivos trazados. Las situaciones problemáticas de las personas y la escasez de recursos para solucionarlas, les obliga a priorizar acciones para resolverlas. Generalmente están relacionadas con el uso del tiempo, del dinero y de los recursos vitales para la vida. Lo importante y lo urgente son dos términos vinculados a la acción de priorizar y tienen un carácter deliberativo en función de los criterios que se utilicen para tomar decisiones en cuanto las actividades priorizadas para resolver un problema o para alcanzar los objetivos establecidos. El dilema de lo urgente no necesariamente es lo más importante y lo importante tiene que ser urgente, implica definir criterios que permitan clasificar las acciones y tomar decisiones en cuanto a su urgencia o demora de llevarlas a la práctica.

De acuerdo a la matriz que Segeplán utilizaba para priorizar proyectos en años anteriores a nivel departamental, priorizar “es un proceso mediante el cual se seleccionan en orden de prioridad los mejores proyectos con la finalidad de propiciar la optimización de los recursos. El resultado es una lista ordenada de los proyectos, de más a menos prioritarios, según una serie de criterios previamente definidos.” (Segeplán, 2010)

En ese sentido, se interpreta que los mejores proyectos serán aquellos que deben priorizarse, sin que esto indique que los que no se incluyan puedan no tener importancia, sino que habrá necesidades mayores, más urgentes, las cuales deben atenderse antes.

Por aparte, la acción de priorizar generalmente tiene dos dimensiones: en el ámbito individual, cada individuo la practica de acuerdo a sus intereses en determinados satisfactores y en este sentido las decisiones son orientadas por factores externos como el lugar de residencia, el grupo étnico al que pertenece, las prácticas religiosas y sobre todo el sistema de medios que influyen en dichas decisiones para orientar el comportamiento de consumo. El otro ámbito, muy importante es el colectivo, el cual estará determinado por el tipo de colectividad a la que esté asociado el individuo. Este ámbito está vinculado con la vida política y ciudadana del individuo, de su participación en las decisiones colectivas de su comunidad en los diferentes espacios de expresión.

La aplicación del tema de priorización al proceso de inversión pública se manifiesta en distintos niveles de decisión. En el caso del presente estudio, la priorización se practica en el nivel comunitario, en el nivel municipal, en el nivel departamental y en el nivel central. En el caso del nivel comunitario, los pobladores se reúnen para definir sus prioridades, generalmente por mayoría de votos y sin contar con criterios técnicos para definir las prioridades.

En el nivel municipal hay dos instancias de decisión: Los Consejos Municipales de Desarrollo, quienes priorizan los proyectos solicitados por las comunidades, también a través de reuniones y deliberación por medio de votación y al igual que el nivel comunitario no cuentan con criterios técnicos, los cuales trasladan sus prioridades al siguiente nivel y la otra instancia de decisión en este nivel es la municipalidad que prioriza los proyectos de acuerdo a los recursos disponibles y a las necesidades del municipio.

El siguiente nivel de decisión es el Departamental, en el cual la máxima autoridad es el gobernador departamental y los diputados distritales quienes influyen las decisiones de priorización en las reuniones de los Consejos Departamentales de Desarrollo. El siguiente nivel de decisión que es el Central se realiza con la intervención de Segeplán, que es la entidad que propone el Programa de Inversiones Públicas (PIP) con los proyectos priorizados a través del Sistema de Nacional de Inversión Pública, el cual es trasladado al Ministerio de Finanzas Públicas, institución que propone estos proyectos en el presupuesto de ingresos y gastos del año siguiente, para luego ser aprobado el listado geográfico de obras en el Organismo Legislativo (OL), que es la instancia que aprueba el presupuesto de cada año.

CAPÍTULO III

3. METODOLOGÍA

En el presente capítulo se abordan los aspectos metodológicos que fueron utilizados en este estudio. Identificando, en principio, el enfoque o perspectiva metodológica que fue seleccionada para la realización del mismo y describiendo a continuación el conjunto de métodos, técnicas e instrumentos que fueron utilizados para recabar, procesar y analizar la información obtenida.

Dado que la selección del método a utilizar deviene del tipo de objeto y problema de investigación de que se trate, así como de los objetivos de investigación que se pretenden alcanzar, el capítulo inicia con un apartado en el que se plantea el problema a estudiar, para continuar luego con la descripción del abordaje metodológico realizado, en cada una de las diferentes etapas del estudio.

3.1 El planteamiento del problema

El problema planteado relaciona aspectos que se consideran centrales, para lograr una efectiva contribución de la inversión pública al desarrollo de las comunidades. Tales aspectos son: la participación democrática, la descentralización económica y administrativa del Estado, el proceso de inversión pública, el proceso de identificación y priorización de necesidades y proyectos en las comunidades y el andamiaje institucional para lograr dicho desarrollo.

Con relación a la participación democrática y la descentralización político-administrativa del Estado de Guatemala, aunque hacía ya algunos años se venía discutiendo y reconociendo como una necesidad imperante en el país, no fue sino hasta en 1985, cuando se crea una nueva constitución política y después de largos años de militarismo y terrorismo de Estado y se elige un gobierno civil, que se crean las bases jurídicas para que la ciudadanía pueda participar más ampliamente y se inicie el proceso de reforma del Estado guatemalteco, caracterizado hasta entonces por el centralismo, el autoritarismo y la concentración del poder en el presidente de la república.

La Constitución Política de la República, vigente desde junio de 1985, reconoce que es imperativa la descentralización económico-administrativa, como medio para promover el desarrollo integral del país y que, para hacerla efectiva, es necesario propiciar la participación de todos los pueblos y sectores de la población guatemalteca, en la determinación y priorización de sus necesidades y las soluciones correspondientes (Artículos 119, literal b) y 224) y, atendiendo a lo anterior, contempla también la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, el Consejo Regional y el Consejo Departamental, como instancias de participación.

Posteriormente (1988) se procede a la modificación del Código Municipal, que incorpora la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural y, derivado de los Acuerdos de Paz se crea en el año 2002 la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la cual establece la creación de los consejos de desarrollo en el nivel comunitario. Es decir, estructurados desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca, garífuna y ladino, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie. De esta manera quedaron establecidos legalmente los cinco niveles del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que hasta hoy permanece vigente y constituye el principal mecanismo de participación ciudadana, para impulsar el desarrollo del país a todo nivel.

El artículo uno de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002, establece que el Sistema de Consejos de Desarrollo es “el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y ladina en la gestión pública, para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”. Entre las funciones que los Consejos Comunitarios de Desarrollo deben cumplir según la ley, se han de señalar la promoción, facilitación y apoyo a la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad. Además, la formulación de proyectos de desarrollo de la comunidad, con base en la priorización de sus necesidades, problemas y soluciones y su propuesta ante el Consejo Municipal de Desarrollo para su incorporación en los planes de desarrollo del municipio.

También, deben solicitar al Consejo Municipal de Desarrollo la gestión de recursos necesarios para la realización de los proyectos, dar seguimiento a la ejecución de los mismos para verificar su cumplimiento y hacer buen uso de los recursos que se les asigne cuando sean ellos mismos los responsables de la ejecución de determinados programas y proyectos de desarrollo comunitario. Así mismo, deben informar a la comunidad sobre la ejecución de los recursos asignados y promover la obtención de financiamiento para la ejecución de nuevos programas y proyectos.

Por otra parte, la priorización de proyectos es una actividad que se realiza en la fase de preinversión del proceso de inversión pública (Segeplán, 2007) indispensable para resolver algunos problemas de desarrollo de las comunidades, considerando una realidad presupuestaria restringida. Esta actividad se realiza en Guatemala, con mayor énfasis en el área rural, desde

finales de los años 90s, como parte de la metodología para promover el desarrollo comunitario, impulsado principalmente por organismos de cooperación internacional y en forma más tímida, por ciertas instituciones gubernamentales del país, dada la escasez de recursos presupuestarios suficientes para atender todas las necesidades fundamentales existentes en el país, ya sea en el corto, mediano y largo plazo.

Este proceso implica el análisis de problemas, necesidades y alternativas de solución a las mismas dentro de las propias comunidades, así como la identificación de los recursos disponibles dentro y fuera de las mismas, para llevar a cabo los proyectos de inversión pública correspondientes. De acuerdo con la legislación vigente (Decreto 11-2002) de esta actividad son responsables los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE) a través de los cuales participan los ciudadanos, las instituciones municipales encargadas de planificar el desarrollo local y las instituciones del gobierno central con presencia en el territorio, cuyo papel fundamental está orientado a brindar apoyo técnico y financiero a dicho proceso.

La priorización de proyectos se torna compleja, porque debe realizarse en los distintos niveles del Sistema de Consejos (comunitario, municipal, departamental, regional y nacional) y además en la etapa de planificación y formulación presupuestaria, donde la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán) prepara el Programa de Inversiones Públicas (PIP) para presentarlo ante el Ministerio de Finanzas Públicas, quien con dicho programa propone al Organismo Legislativo el listado geográfico de obras, hasta la siguiente fase de la formulación presupuestaria, cuando este organismo aprueba el presupuesto general de la nación, donde se incluye el listado geográfico de obras a ser ejecutado el año siguiente.

A nivel comunitario dicha priorización debe alimentarse con el listado de problemas, necesidades y soluciones establecido en las asambleas comunitarias, organizadas para tal efecto por el Órgano de Coordinación del COCODE que, aunque no se establezca claramente en la legislación, debería realizarse con base en criterios técnicos que permitan optimizar los escasos recursos presupuestarios proporcionados o transferidos por el gobierno central, los gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales de cooperación.

En este sentido, es la Segeplán la institución que establece los procedimientos para gestionar la inversión pública, tanto a nivel sectorial como territorial. Las autoridades e instituciones

8 En el año 2001 la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), publicó un manual para la unidad técnica municipal llamado Agenda de Desarrollo Municipal.

involucradas en el proceso están obligadas a hacer coincidir la visión comunitaria del desarrollo con la visión nacional impulsada por el Estado, velando por el cumplimiento del marco legal y la aplicación de los principios de equidad, solidaridad e inclusión social.

En el nivel local, según el Decreto 11-2002, son las Direcciones Municipales de Planificación las encargadas de elaborar los perfiles, estudios de pre inversión y factibilidad de los proyectos para el desarrollo del municipio, a partir de las necesidades sentidas y priorizadas por las comunidades. Para lo cual, deben prestar apoyo técnico en el proceso de identificación de necesidades y formulación de proyectos, vigilando que estos cumplan con los requerimientos esenciales y se enmarquen dentro del plan de desarrollo municipal y ahora también dentro del Plan Nacional de Desarrollo.

A pesar del tiempo transcurrido desde la implementación del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, aún no se ha logrado la articulación plena entre los niveles comunitario y municipal con el departamental, regional y nacional. Principalmente en lo relacionado a la discrepancia entre los problemas y necesidades realmente existentes en las comunidades y los proyectos de inversión pública que se ejecutan. Lo anterior se evidencia al revisar el comportamiento de la inversión pública canalizada a través de estas instancias participativas en contraste con los indicadores de desarrollo socioeconómico, principalmente los de las áreas rurales (Consejo Municipal de Desarrollo del Municipio de Tecpán Guatemala, Segeplán, 2010).

Por otra parte, la situación de pobreza, la baja escolaridad, los altos índices de morbimortalidad, la escasez de infraestructura productiva y de servicios públicos son, entre otros, elementos que reflejan el escaso nivel de desarrollo de una comunidad, tal es el caso de Tecpán Guatemala, del departamento de Chimaltenango, un municipio situado en la zona central del país habitado mayoritariamente por población indígena kaqchikel que, al igual que la mayoría de la población indígena del país, ha sido objeto de exclusión, marginación y discriminación y cuyos indicadores relacionados con la satisfacción de necesidades elementales, muestran avances limitados y estancamiento en algunos temas claves para el desarrollo.

3.1.1 Pregunta general de investigación

En consecuencia, la pregunta central a la que se desea dar respuesta en este estudio es la siguiente:

¿Cuáles son los factores que determinan la correspondencia entre los proyectos de inversión pública priorizados y ejecutados en el período 2011- 2015 y los problemas y necesidades identificados en el eje social del Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Tecpán Guatemala?

Las preguntas derivadas que se pretenden responder son:

¿Quiénes son los principales actores que participaron en el proceso de identificación de problemas y necesidades del municipio, en el período de estudio y cuál fue el rol que desempeñaron?

¿Cuáles son los procedimientos para identificar problemas y necesidades y los criterios para definir los proyectos de solución, utilizados por los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural comunitario y municipal de Tecpán Guatemala?

¿Qué grado de correspondencia existe entre la inversión pública ejecutada y los problemas y necesidades identificados en el eje social del Plan de Desarrollo Municipal, en el período de estudio?

Las unidades de análisis utilizadas en el proceso de investigación fueron las siguientes: En primer lugar los órganos de coordinación del COCODE y el COMUDE, Alcaldes Auxiliares y los representantes de los diferentes sectores del municipio en el COMUDE, que según la ley tienen derecho a participar en sus reuniones, como lo son, representantes de las entidades estatales y representantes de otros sectores del municipio.

3.1.2 Hipótesis de investigación

De acuerdo al enfoque cualitativo del estudio, no se planteó ninguna hipótesis estadística, por lo que se optó en alcanzar objetivos sobre los elementos y categorías de estudio a partir de la información que se fue recabando a lo largo del proceso, se procedió únicamente a construir una **hipótesis de trabajo** que sirvió de guía u orientación, para el proceso de investigación realizado, la cual fue la siguiente:

La ausencia de criterios técnicos en los procesos de priorización de problemas y proyectos y el desconocimiento del Plan Desarrollo Municipal por parte de los COCODE y el COMUDE, constituyen los principales factores que inciden en la falta de correspondencia entre los proyectos solicitados, los proyectos de inversión pública ejecutados y la problemática identificada en el eje

social del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) del municipio de Tecpán Guatemala.

3.1.3 Objetivos de investigación

Objetivo General

Determinar el grado de correspondencia entre los proyectos priorizados por los COCODE, el COMUDE y la municipalidad, y los proyectos de inversión pública ejecutados y los problemas y necesidades identificados en el eje social del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) en el municipio de Tecpán Guatemala, del Departamento de Chimaltenango, durante el período 2011-2015.

Objetivos específicos

Analizar la inversión pública ejecutada, los problemas/necesidades priorizadas por los COCODE y los problemas identificados en el eje social del PDM del Municipio de Tecpán, en el período bajo estudio.

Identificar los principales factores que impiden o favorecen la correspondencia entre la inversión pública ejecutada, los problemas/necesidades priorizadas por los COCODE y los problemas identificados en el eje social del PDM del Municipio de Tecpán, en el período bajo estudio.

Analizar la percepción de los actores participantes en el proceso de priorización de necesidades y proyectos en el municipio.

3.2 Abordaje metodológico

La investigación realizada es de tipo descriptivo exploratoria con el enfoque cualitativo, también se aplicó la investigación documental, las variables analizadas incluyen la inversión pública priorizada y ejecutada en el municipio, los montos de las transferencias presupuestarias del gobierno central hacia el municipio, la ejecución presupuestaria municipal, datos sobre los principales indicadores demográficos y sociales, entre los más importantes. La investigación cualitativa se aplicó a través de técnicas como la entrevista, la observación directa, para tomar en cuenta la subjetividad de los sujetos o actores del proceso de inversión pública en el municipio, como una parte muy importante de su proceso de desarrollo.

Desde la perspectiva del tema y lugar seleccionados, se considera que la investigación se aproxima a ser un estudio de caso, dado que el problema seleccionado se manifiesta a nivel nacional, lo cual puede ser un factor que limita su desarrollo, pero que si se estudian de acuerdo a particularidades como: las características étnicas de la población, su ubicación geográfica, entre las más importantes, denota una situación particular que se reproduce a nivel nacional en regiones con características similares. En función de lo anterior el caso del municipio de Tecpán Guatemala se estudió considerando que el problema de la correspondencia entre la inversión pública ejecutada y la situación identificada en el eje social del plan de desarrollo municipal, es de naturaleza político-administrativa y que los objetivos que se persigue alcanzar se orientan hacia el análisis y explicación de procesos y dinámicas sociopolíticas, más que a la construcción de dato duro y el análisis de variables cuantitativas, por lo que se consideró que el enfoque cualitativo resultaba metodológicamente más pertinente que el enfoque cuantitativo para su abordaje. Sin que ello implique que dejara de incluirse cierta información de carácter cuantitativo, como evidencia empírica que respalda los hallazgos encontrados.

En consonancia con el enfoque seleccionado, para el desarrollo de la presente investigación se utilizaron diversas técnicas. Se aplicó la observación directa durante el desarrollo de diversas reuniones de los COCODE y el COMUDE, así como reuniones celebradas entre las comunidades y los alcaldes auxiliares. Se empleó la técnica de la entrevista mediante el uso de guías de entrevista abiertas, a expertos en la temática y a diferentes actores del proceso (funcionarios públicos de gobierno central y local, servidores públicos de entidades de gobierno central con presencia en el municipio, integrantes de los órganos de coordinación de los COCODE y el COMUDE del municipio de Tecpán Guatemala, miembros de los consejos a nivel comunitario, líderes comunitarios y vecinos de distintas comunidades), con el fin último de analizar su percepción y participación en el proceso de inversión pública en el municipio e identificar su visión sobre la problemática del municipio en contraste con lo planteado en su plan de desarrollo, bajo la categoría "dimensión social del desarrollo".

Como en la mayoría de investigaciones se aplicó las técnicas de investigación bibliográfica, en la lectura y análisis de textos relacionados con la temática y problemática abordada, informes de investigación elaborados en otros países y nacionales, así como también se realizó análisis de datos cuantitativos relativos a la inversión pública provenientes del Sistema Nacional de Inversión Pública y documentos sobre finanzas municipales en general y en particular del municipio de Tecpán Guatemala, durante los años del período en estudio.

3.3 Alcances de la investigación

Desde el punto de vista de los alcances de la investigación se considera que la investigación realizada es, en un primer momento, descriptiva. Porque aborda la problemática identificada a través de la descripción del proceso de inversión pública en el municipio y de las experiencias de los actores participantes en el proceso de priorización de necesidades y la identificación de proyectos para solucionar la problemática existente en sus comunidades. Sin embargo, el tratamiento de la información obtenida y el carácter de los objetivos de investigación propuestos, permite definirla como una investigación que busca elaborar una identificación de los factores que afectan el proceso de priorización de proyectos y la efectividad de los esfuerzos y recursos de inversión pública para resolver los problemas existentes.

Derivado del proceso seguido para identificar el lugar de investigación, el estudio se perfila como un estudio de caso: el caso del “Proceso de priorización de proyectos en los Consejos de Desarrollo Comunitario y Municipal, del municipio de Tecpán Guatemala”, un municipio con población indígena mayoritaria y con indicadores económicos y sociales con un avance muy limitado. Por lo tanto, los resultados obtenidos son relativos y explicativos estrictamente de la realidad espacio-temporal e históricamente determinada del municipio de Tecpán Guatemala, sin que puedan extrapolarse o generalizarse a todo el territorio guatemalteco. Sin embargo, la realización en un futuro cercano, de estudios similares a este en otros municipios del país -seleccionados de forma representativa y aleatoria- permitiría arribar a resultados generalizables para todo el territorio nacional y lograr una comprensión amplia, profunda y completa de los factores que afectan la eficiencia de la inversión pública para solucionar los principales problemas de desarrollo en las distintas comunidades del país.

3.4 El proceso de investigación

El proceso de investigación se desarrolló en tres etapas: la etapa de planificación (diseño del protocolo de investigación), la etapa del trabajo de campo (recolección de información) y la etapa del trabajo de gabinete (análisis de información) y elaboración del informe final de investigación.

En la primera etapa, el principal producto fue elaborar el diseño de investigación, el cual permitió desarrollar los elementos necesarios para plantear el problema, proponer los elementos orientadores de la investigación y programar las actividades a realizar en las distintas etapas. En

esta etapa se realizaron actividades de acercamiento al territorio seleccionado, se recolectó información de las posibles fuentes de información bibliográfica y documental producidas por diversas instituciones a nivel central y a nivel local, sobre el proceso de inversión pública y la metodología para identificar y priorizar sus necesidades y proyectos las comunidades y a nivel municipal.

En esta primera etapa, el acercamiento al territorio consistió en una serie de visitas realizadas a la municipalidad de Tecpán Guatemala, donde se destaca un recorrido por varias comunidades de la región norte, centro y sur del municipio.

Es importante mencionar que la recolección de información bibliográfica y documental, se realizó tanto a través de visitas físicas a instituciones como mediante investigación en la web. En esta actividad se usó la técnica del fichaje y la información se sistematizó por medio de una base de datos. Los principales resultados permitieron procesar toda la información proveniente de manuales de planificación, manuales de formulación de proyectos y documentación sobre la inversión pública, así como la consulta del conjunto de leyes vigentes que norman todo lo relacionado con los temas centrales de la investigación. Esta etapa culminó con la aprobación del plan de investigación por parte de las autoridades de la maestría.

La segunda etapa, denominada trabajo de campo se realizó a través del acercamiento hacia los actores principales en el proceso de priorización de proyectos: Los COCODE, quienes se reúnen mensualmente con el apoyo logístico de la municipalidad. En este sentido, el primer paso fue solicitar por escrito la autorización a la municipalidad para poder participar como oyente en las reuniones de los COCODE. Luego se tuvo presencia en seis reuniones, distribuidas de la siguiente manera: cuatro reuniones de los COCODE, una reunión de los Alcaldes Auxiliares y una reunión del COMUDE. En dichas reuniones se aprovechó para concertar entrevistas con diferentes representantes y vecinos de las comunidades. Durante la participación en estas reuniones se utilizó la técnica de la observación, se documentó la participación de los representantes comunitarios a través de medios audiovisuales (grabaciones e imágenes).

Durante esta etapa también se entrevistó a actores públicos, involucrados en el proceso de gestión del desarrollo comunitario como el representante del Ministerio de Educación (MINEDUC), el representante del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), el delegado de Segeplán en el departamental de Chimaltenango, síndicos y concejales de la corporación municipal

de Tecpán y actores privados como los representantes de la iglesia católica, cooperativistas, maestros comunitarios, entre otros. Los principales resultados del trabajo de campo realizado se presentan en el capítulo V de este informe.

La tercera etapa del proceso consistió en realizar el trabajo de gabinete: procesamiento y análisis de la información y redacción del informe final de investigación. En esta etapa se usaron diferentes técnicas e instrumentos, entre los cuales sobresale el análisis de la inversión pública del municipio, información que se procesó de la siguiente manera: Primero se procesó la información recolectada sobre los proyectos de inversión pública programados y ejecutados en el municipio en el período 2011-2015. De este proceso se obtuvo la información resumida que luego fue organizada para su presentación en gráficas y cuadros, filtrando la información de acuerdo a diferentes criterios, asociados al diagnóstico de la dimensión social del plan de desarrollo del municipio formulado en el año 2010.

El procesamiento de la información recolectada y la elaboración del informe de investigación se realizó con el empleo de software libre, el sistema operativo Linux, específicamente la distribución Ubuntu 16.04.01 LTS y las aplicaciones de Libre Office 5.1.6.2: Writer y Calc y para el procesamiento de la información del Sistema de Nacional de Inversión Pública se utilizó el paquete PSPP 0.8.5.

CAPÍTULO IV

4. EL PROCESO DE LA INVERSIÓN PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE TECPÁN GUATEMALA

El capítulo explica el proceso de inversión pública en el municipio, partiendo de la problemática identificada en el plan de desarrollo municipal, formulado en el año 2010, para luego abordar las etapas del proceso, los actores que participan en su gestión, ejecución y seguimiento y específicamente trata de abordar cómo se desarrolla el proceso de priorización de necesidades y proyectos en el marco de los actores que participan y de las fuentes de financiamiento locales, municipales, del gobierno central y de otras fuentes.

Para responder a las preguntas de investigación y alcanzar los objetivos propuestos en el estudio se decidió analizar el proceso de inversión pública y el proceso de priorización de proyectos y contrastar los resultados con la problemática identificada en el Plan de Desarrollo Municipal, específicamente aquellos que se identifican dentro del componente “Dimensión Social” de dicho plan. Esto porque dichos problemas son fundamentales para el desarrollo del municipio y deben resolverse en el corto, mediano y largo plazo. Como lo evidencia el hecho de que la mayoría de sistemas de medición del desarrollo que hoy se aplican toman como base de medida ciertos procesos claves como la salud, la educación y el acceso de los hogares a los servicios básicos.

Según el Plan de Desarrollo de Tecpán Guatemala (2010), “El municipio....se caracteriza por ser de rápido crecimiento poblacional, con alto índice de ruralidad.. (78%). Su población mayoritaria es maya Kaqchikel.. (92%)”. Asimismo, se reconocen las potencialidades culturales, arqueológicas y lingüísticas del municipio, las cuales pueden aprovecharse a través de programas y proyectos culturales y eco turísticos para un desarrollo integral del municipio.

Otros datos importantes que proporciona la misma fuente son: “...los servicios públicos básicos, como los servicios de salud, educación, justicia, seguridad, infraestructura requieren de especial atención para el municipio. La cobertura del servicio de salud, todavía es deficiente, dado que todavía más de la mitad de los lugares poblados no cuentan con servicio de salud, de igual forma los puestos de salud existentes carecen de personal adecuado y de insumos para atender las demandas de salud. Especialmente cubrir las necesidades de la población más vulnerable. Sin embargo, las 191 comadronas registradas representan un potencial de atención con mediación cultural que merece mayor atención en términos y equipamiento”.(Segeplán, 2010)

En síntesis la dimensión social del plan de desarrollo del municipio presenta y analiza los indicadores que se presentan en la siguiente cuadro:

Cuadro 5
Municipio de Tecpán Guatemala: Principales indicadores de la dimensión social

Sector/variable	Indicador	Valores
Salud	Síntesis demográfica	92% de población indígena
	cobertura de los servicios	Más del 50% de la población no tiene acceso a los servicios de salud
	Morbilidad	Una de las principales enfermedades que afecta a la población es el resfriado común.
	Mortalidad general	Las principales causas de muerte son: neumonías, infarto al miocardio e insuficiencia cardiaca y cirrosis.
	Mortalidad materna	El indicador es bajo (3 muertes en 2009)
	Mortalidad infantil	23,26 (2008)
	Prevención	Jornadas de vacunación
	Medicina Maya y tradicional	La medicina tradicional ocupa un lugar importante en el municipio.
	Programas de prevención y control	Prevención del VIH/Sida
	Seguridad alimentaria	Existen 21 comunidades de alto riesgo.
Situación de pobreza	Pobreza general 70.2 y pobreza extrema 18.6	
Educación	Cobertura y permanencia escolar	Tecpán Guatemala tiene un índice de avance educativo municipal bajo.
	Tasa de escolaridad y alfabetismo	La tasa neta de escolaridad es del 73.6% y la tasa de alfabetismo es de 84.6
	Recursos para la educación	En el municipio hay un museo y una biblioteca
Servicios básicos	Hogares con acceso al agua entubada	70% conectados a red entubada
	Fuentes de abastecimiento	Contaminadas
	Hogares conectados a red de drenajes	Sólo el 25% de los hogares
	Hogares con electricidad	El 88% de los hogares
	Medio para coninar	El 85% cocina con leña.
	Medio de eliminar basura	El 62% la quema o la tira donde sea
	Servicios financieros	Seis bancos del sistema y dos cooperativas
Comunicaciones	Comunicaciones	Hay servicios de correo y telégrafos.
	Transporte	Transporte intra departamental e interno hacia las comunidades del norte.
	Seguridad ciudadana	Existe una estación de PNC y de BV
Participación ciudadana	Los COCODE	83 representantes comunitarios
	El COMUDE	20 representantes comunitarios

Fuente: elaboración propia con información de Segeplán.

La fuente citada reconoce que “El porcentaje de analfabetismo, así como la deserción escolar, constituyen los principales problemas a superar en materia de educación. Así mismo, se encuentran las condiciones de infraestructura escolar. Dado que la población del municipio es en un 92% de origen kaqchikel, es importante aumentar la educación bilingüe e intercultural que

actualmente sólo cubre hasta el tercer año de primaria”.

En materia de seguridad ciudadana, se debe enfocar en mejorar la presencia de la Policía Nacional Civil (PNC) en todo el municipio, así como fomentar y fortalecer comités de seguridad comunitaria que implementen programas que permitan a los jóvenes alejarse de acciones delictivas y de organizaciones criminales.

Con relación a lo anterior, es importante mencionar que la información estadística en Guatemala se encuentra desactualizada, debido a que el último censo de población se realizó en el año 2002, sumado a esto la producción de estadísticas por parte de las instituciones públicas aún tiene muchas limitaciones, por lo que en el presente estudio los datos incluidos corresponden a la información disponible.

Los principales indicadores demográficos y sociales del municipio de Tecpán Guatemala se presentan en el cuadro 6 a continuación.

Cuadro 6
Municipio de Tecpán Guatemala: Principales indicadores demográficos y sociales
(diferentes años)

Indicador	Dato
Población total (2015)	93,602 habitantes
Población total (2002)	59,859 habitantes
Población indígena	92%
Población no indígena	8%
Hombres	49%
Mujeres	51%
Densidad poblacional	297 habitantes por kilómetro cuadrado
Población urbana	22%
Población rural	78%
Nacimientos (2007)	2537
Tasa de natalidad (2010)	28.16 por cada 1000 habitantes
Crecimiento vegetativo	2.42%
Tasa de fecundidad (2010, Chimaltenango) INE	3.4 hijos por mujer
Cobertura servicios de salud	
Ministerio de Salud y Asistencia Social (2007)	32,687 habitantes
Extensión de cobertura (2007)	40,657 habitantes
cobertura del IGSS (2007)	816 habitantes
Número de médicos (2010)	4
Vigilantes de salud (2010)	269
Número de comadronas (2010)	191
Tasa de mortalidad infantil (2002)	24.87
Tasa de mortalidad infantil (2007)	23.26
Comunidades rurales con puestos de salud (2010)	13.8%
Comunidades rurales sin servicios de salud (2010)	86.2%
Educación	
Tasa de alfabetización (2010)	85.5%
Tasa neta de escolaridad preprimaria (2009)	52.60%
Tasa neta de escolaridad primaria (2009)	94.40%
Tasa neta de escolaridad ciclo básico (2009)	24.80%
Tasa neta de escolaridad diversificado (2009)	5.10%
Pobreza	
General	70.2%
Extrema	18.6%
Índice de desarrollo humano (2002)	0.626

Fuente: elaboración propia con información del Segeplán y del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Tal situación revela la necesidad de indagar sobre la dinámica real de funcionamiento de los Consejos de Desarrollo y la problemática asociada al proceso de priorización de proyectos de inversión pública, para la adecuada solución de los problemas y necesidades más urgentes de la población, en este nivel.

En tal sentido, el estudio se enfocó en realizar un análisis de la situación de la inversión pública, en la fase operativa del “Plan de Desarrollo Municipal de Tecpán”, formulado a finales de 2010 y aún vigente. Partiendo del hecho que en dicho instrumento se indica que el plan fue elaborado con un enfoque integral del desarrollo y utilizando una metodología participativa que permitía incorporar un diagnóstico de problemas y necesidades de la población del municipio en estudio y que las propuestas de inversión pública formuladas y ejecutadas en los años recientes, contrastan con la situación identificada, así como con la programación contenida en él, la que en los tiempos actuales debió tener un impacto positivo en el desarrollo integral del municipio.

4.1. Los recursos presupuestarios del municipio

Un elemento de análisis inicial en este tema lo constituye el comportamiento de los recursos presupuestarios nacionales asignados y ejecutados en el período en el municipio, ya en el capítulo tres de este informe se incluyeron algunos datos iniciales para tener idea de los recursos transferidos por el gobierno central hacia el municipio objeto de estudio.

Cuadro 7
Tecpán Guatemala: Recursos presupuestarios nacionales
asignados y ejecutados en el municipio,
período 2011-2015
 (en millones de quetzales)

Año	Asignado	Ejecutado	Porcentaje de ejecución
2011	89.2	84.7	95.0
2012	82.6	77.9	94.3
2013	94.8	90.7	95.7
2014	99.8	92.1	92.3
2015	101.5	87.2	85.9
Total	467.9	432.6	92.5

Fuente: elaboración propia con información del SICOIN

Para desarrollar este tema se consultó el sitio Web Consulta Ciudadana del Ministerio de Finanzas Públicas (MFP), a través del cual se accedió a la información publicada en el Sistema de Contabilidad del Estado (SICOIN) y del portal SIAF MUNI. donde se obtuvo información de los recursos del presupuesto nacional asignados y ejecutados en el municipio e información de los recursos transferidos y ejecutados por la municipalidad, en el período 2011-2015. Dicha

información permitió establecer que los recursos ejecutados por el gobierno central en el municipio de Tecpán Guatemala representan el 8.47% (2015) de los recursos ejecutados en el departamento de Chimaltenango.

Estos recursos presupuestarios incluyen los ejecutados por las instituciones del sector público, así como las transferencias del gobierno central hacia el municipio, con un monto global en el período de 433 millones, con un comportamiento irregular desde el 2011. El promedio de ejecución en el período fue de 86.52 millones anualmente, con un 92.5% de ejecución con respecto a los recursos asignados.

Cuadro 8
Tecpán Guatemala: Recursos presupuestarios nacionales
asignados y ejecutados en el municipio,
período 2011-2015
(en millones de quetzales)

Institución	2011	2012	2013	2014	2015	Total	Porcentaje del total
MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	11.0	7.0	9.3	6.9	5.2	39.4	9.1
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.2	0.0
MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES	1.7	0.7	0.9	0.9	0.9	5.1	1.2
MINISTERIO DE ECONOMÍA	0.3	0.2	1.1	0.0	0.0	1.6	0.4
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	0.0	0.0	1.1	5.7	2.1	8.9	2.1
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	45.4	39.3	40.6	46.2	46.8	218.3	50.4
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0
MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA Y ASISTENCIA SOCIAL	1.4	2.4	5.0	5.4	9.4	23.6	5.5
MINISTERIO DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	2.7	2.7	3.2	0.0	0.0	8.6	2.0
OBLIGACIONES DEL ESTADO A CARGO DEL TESORO SECRETARÍAS Y OTRAS DEPENDENCIAS DEL EJECUTIVO	20.4	23.8	27.4	26.8	22.5	120.9	27.9
Total	84.7	77.9	90.7	92.1	87.2	433.0	100.0

Fuente: elaboración propia con información del SICOIN.

La distribución de los recursos ejecutados muestra que la institución que más ejecutó recursos en el municipio fue el Ministerio de Educación con un 50%, pero aproximadamente el 85% de estos recursos fueron ejecutados en remuneraciones a personal. El segundo lugar de ejecución lo representa las Obligaciones del Estado a cargo del Tesoro con un 27.9%, el cual representa el traslado de recursos que efectúa la administración central al gobierno local a través de los aportes constitucionales. Le sigue el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda con un 9.1%, recursos que fueron ejecutados en pago a personal y en subsidio de vivienda. El restante 13% fueron ejecutados por el resto de instituciones, donde sobresale la baja ejecución de recurso por parte del Ministerio de Salud y Asistencia Social con 5.5%. Según el SICOIN, Los recursos

ejecutados por esta institución fueron en un 54% para el pago de servicios, un 29% para el pago de salarios, un 16% para la compra de materiales y suministros y el restante 1% para transferencias corrientes.

Los datos anteriores muestran que los recursos ejecutados por el gobierno central en su mayoría corresponden a gastos de funcionamiento y muy escasamente a gastos de capital, lo que explica los reducidos esfuerzos gubernamentales por atender los principales problemas de salud, educación y desnutrición de la población del municipio.

Por aparte, los recursos presupuestarios ejecutados por la municipalidad en el período de estudio por tipo de gasto, según la información del sistema SIAF MUNI, muestra que los gastos de funcionamiento del período representaron el 26.8% del total ejecutado y los gastos de inversión el 73.2%. En cuanto al comportamiento del total ejecutado por cada año, los recursos ejecutados disminuyeron del año 2011 para el 2012, posiblemente por el cambio de gobierno que hubo en el segundo año mencionado, pero más adelante del año 2014 para el 2015 también hubo otra disminución. La información detallada se puede apreciar en el cuadro 5.4.

Cuadro 9
Municipalidad de Tecpán Guatemala: Ejecución presupuestaria
por tipo de gasto
período 2011-2015
(En millones de quetzales)

Año	Tipo de gasto		Total	Diferencia interanual
	Funcionamiento	Inversión		
2011	6.8	13.3	20.1	
2012	6.9	13.0	19.9	-0.2
2013	8.4	22.8	31.2	11.3
2014	7.7	26.2	33.9	2.7
2015	6.6	23.9	30.5	-3.4
Total	36.4	99.2	135.6	

Fuente: elaboración propia con información del SIAF MUNI.

Con respecto a la inversión ejecutada en el municipio por la municipalidad, según objeto de gasto los rubros más importantes lo representan la inversión en red vial, con un 51.8%, le sigue en importancia la inversión en mejoramiento de salud y medio ambiente con un 22.4%, en tercer lugar está la inversión en desarrollo urbano y rural con un 12.8% e inversión en servicios públicos municipales con un 9.6%. El restante 3.4% se distribuyó en otros rubros, donde se observa una reducida inversión en gestión de la educación con sólo un 0.9% del total ejecutado.

Sobre el comportamiento de los gastos de inversión por año, en el período de estudio, destaca el

incremento del 75.4% de los recursos invertidos del años 2012 respecto al año 2013, aumento que se mantuvo en 14.9% para el año 2014, luego los recursos invertidos disminuyeron un 8.8% para el año 2015. Este comportamiento puede asociarse a diversos factores, entre los cuales destacan el fenómeno del clientelismo político que se observa en los años intermedios de los períodos de gobierno y la falta de transparencia en el manejo de los recursos.

Cuadro 10
Municipalidad de Tecpán Guatemala: Gastos de inversión ejecutados
por objeto de gasto
período 2011-2015
(En millones de quetzales)

PROGRAMA	DESCRIPCIÓN	2011	2012	2013	2014	2015	Total	%
01	ACTIVIDADES CENTRALES	0.0	0.1	0.2	0.3	0.0	0.6	0.6
11	MEJORAMIENTO DE SALUD Y MEDIO AMBIENTE	3.3	4.0	6.2	6.0	2.7	22.2	22.4
12	SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES	1.4	1.9	1.5	2.7	2.0	9.5	9.6
13	GESTIÓN DE LA EDUCACIÓN	0.0	0.0	0.0	0.0	0.9	0.9	0.9
14	RED VIAL	7.7	4.9	12.4	13.1	13.3	51.4	51.8
15	DESARROLLO URBANO Y RURAL	0.9	1.8	2.1	3.5	4.4	12.7	12.8
16	CULTURA Y DEPORTES	0.0	0.3	0.4	0.6	0.3	1.6	1.6
17	ENERGÍA ELÉCTRICA	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.3
	Total	13.3	13.0	22.8	26.2	23.9	99.2	100.0

Fuente: elaboración propia con información del SIAF MUNI.

4.2. La situación de la inversión pública en el municipio

La situación de la inversión pública en el municipio se investigó a través de dos mecanismos principales: entrevistas a actores claves en el proceso de inversión pública del municipio y consultas al Sistema de Información del Sistema de Inversión Pública (SINIP), disponible en la página Web de Segeplán, al cual se puede acceder en forma libre, aunque con ciertas limitaciones en cuanto a los filtros que están habilitados para desagregar la información e inconsistencias en los reportes relacionadas con la etapa de los proyectos, los montos asignados y ejecutados, las fechas de inicio y finalización de las obras, entre las más importantes. Dichas inconsistencias tiene diferentes explicaciones, entre las cuales, la más importante es la relacionada con los datos no actualizados por los responsables de los proyectos en las unidades ejecutoras, u otras situaciones como por ejemplo que los proyectos tienen un componente principal de financiamiento de otras fuentes como organismos internacionales.

Sobre el período del estudio, como ya se mencionó en el capítulo tres del informe, corresponde a los años 2011-2015, en función de medir el comportamiento de la inversión pública y su impacto en cambiar o mejorar ciertos indicadores identificados en el plan de desarrollo del municipio.

Con respecto a los proyectos que son ingresados al SNIP, es necesario hacer una breve

descripción del proceso para llevarlo a cabo, con la aclaración de que sólo se describe el procedimiento relacionado con los proyectos ejecutados por los consejos de desarrollo en el municipio, dado que los otros proyectos ejecutados a nivel sectorial (instituciones del Organismo Ejecutivo y otras instituciones), tienen un procedimiento similar.

En el nivel comunitario de los consejos de desarrollo, los órganos de dirección de éstos se encargan de dirigir el proceso para identificar sus propuestas de inversión con base a las necesidades de la comunidad. En este sentido, es necesario mencionar que según la información recolectada a través de entrevistas a miembros del COCODE, en la mayoría de casos no cuentan con criterios técnicos para priorizar sus necesidades, más bien usan el sentido común y en algunos casos la propia percepción subjetiva de los representantes para proponer los proyectos ante la asamblea del COCODE. El municipio cuenta con un aproximado de 83 representantes comunitarios ante ésta instancia de decisiones y la mayoría pertenecen a las comunidades del norte del municipio, donde predomina la ruralidad y su población tiene muchas limitaciones. En el casco urbano existen barrios y colonias donde la población se ha organizado en COCODE.

Un elemento importante de mencionar es que los COCODE en el municipio se organizaron casi inmediatamente después de haberse publicado la Ley de los Consejos de Desarrollo, y con el transcurso del tiempo han ido adquiriendo experiencia y conocimientos del marco legal y de los procedimientos para desarrollar sus actividades. Sin embargo, aún tienen varias deficiencias y carencias, relacionadas con el nivel educativo de la mayoría de sus integrantes y con la metodología empleada para organizar y dirigir sus reuniones, aunque hay algunas excepciones, principalmente en el casco urbano, donde algunos representantes incluso tiene nivel universitario.

Derivado de que los órganos de dirección de los COCODE no son remunerados y ocupan un tiempo importante de sus actividades productivas en las actividades que les compete al asumir estos cargos, hay algunas comunidades cuyos representantes no asisten a las reuniones programadas, (regularmente programan por lo menos una reunión por mes, pero cuando es necesario convocan a más reuniones y en todos los casos la municipalidad les proporciona un viático mínimo para el pago de su transporte a la cabecera municipal).

El siguiente nivel de los consejos de desarrollo, que es el COMUDE, está conformado por los representante comunitarios, más los representantes de instituciones del Estado y representantes de la sociedad civil y del sector privado del municipio. Los representantes comunitarios que acuden y participan, están constituidos como COCODE de segundo nivel, ya que de acuerdo al

Artículo 15 de la Ley de los Consejos de Desarrollo, el municipio presenta el caso en el que los representantes comunitarios superan los 20, cantidad establecida como máximo para formar parte del COMUDE, por lo que en asamblea del COCODE se eligen a estos, quienes son los que acuden a las reuniones del COMUDE. Con respecto a la representación de los otros sectores en este nivel, se pudo verificar en el trabajo de campo, que hay muy baja o nula participación de éstos, por diversas razones, entre las cuales se pueden mencionar que muchas veces no son convocados para asistir o hay indiferencia de parte de los funcionarios públicos que debieran cumplir con esa responsabilidad o en el caso de representantes de la sociedad civil, sólo participan cuando tratan algún asunto que les afecta o interesa.

Derivado de lo anterior, el proceso de inversión pública en el municipio se torna complejo y la fuente principal consultada para su análisis fue el SNIP, en donde los proyectos están clasificados de acuerdo a varios criterios, entre los cuales el principal permite establecer la cantidad y el detalle de los proyectos programados (en cartera), en ejecución y finalizados. Dicho criterio de clasificación está asociado a los procedimientos establecidos por Segeplán para evaluar y dar seguimiento a los proyectos. La información disponible también puede ser consultada por año, sin embargo desde el punto de vista de la situación presupuestaria de los proyectos (Nuevos y de arrastre), no es posible emitir un reporte, sino que debe consultarse la ficha de cada proyecto para ver ese detalle. Esto último asociado a las inconsistencias en el sistema, mencionadas antes, las cuales incidieron en que los resultados presentados en este informe no coincidan exactamente con algunos datos del sistema.

Inicialmente se presentan datos generales de los proyectos registrados y algunas de sus características. Según el SNIP, la cantidad de proyectos programados, en ejecución y finalizados en el municipio objeto de estudio, en el período 2011-2015, fueron 538, de los cuales el 31% fueron registrados en el año 2011, el 27% en el 2012, el 16% en el 2013 y el restante 26% fueron registrados en los dos años últimos del período analizado.

Estos datos permitieron establecer que en el período, la cantidad de proyectos fue disminuyendo, comportamiento que probablemente pueda estar asociado a los cambios de gobierno municipal. Otro aspecto a destacar es que la cantidad de proyectos finalizados es muy reducida con relación a los proyectos en ejecución, derivado de que el sistema considera a los proyectos finalizados toda vez que los responsables de los proyectos en las unidades ejecutoras hayan actualizado la información correspondiente al acta de recepción y liquidación del proyecto y en muchos casos esto no se ha cumplido. (ver cuadro 11)

Cuadro 11
Tecpán Guatemala: Número de proyectos por etapa, según año
Período 2011-2015

Año	Etapa			Total	Porcentaje respecto al total del período
	Programado	En ejecución	Finalizados		
2011	112	52	1	165	30.7
2012	102	41	2	145	27.0
2013	56	29	2	87	16.2
2014	20	33	21	74	13.8
2015	23	36	8	67	12.5
Total	325	179	34	538	100.0
Porcentaje por etapa	60.4	33.3	6.3	100.0	

Fuente: elaboración propia con información del SINIP.

Desde el punto de vista de la etapa o fase del proyecto, el 60% de los proyectos registrados en el período, se encuentran en cartera o programados, el 33% en ejecución y sólo el restante 7% tienen la categoría de finalizados. Aunque dentro de los proyectos en ejecución hay un 59% que tienen reportado un 100% de avance físico, pero que no han cumplido con los requisitos de liquidación del proyecto.

Desde la perspectiva de la preinversión, el comportamiento de ésta en el municipio es un reflejo de lo que sucede a nivel nacional: otorgar baja importancia a invertir recursos en ésta primera etapa del ciclo de los proyectos, lo cual repercute en la calidad y ciclo de vida de las obras terminadas. Entonces esto se constituye como un reto importante para el municipio, pues en el período analizado, son muy escasos los estudios de preinversión realizados, la mayoría de ellos de infraestructura (puentes de concreto). En el período de estudio sólo se realizaron seis estudios de preinversión y todos en el año 2011, los que representaron el 5.4% de los 165 proyectos programados durante ese año.

Con respecto a las instituciones que ejecutan recursos en el municipio, en el SNIP se pudo establecer que en el período de estudio el 43.3% de los proyectos son financiados con fondos de la municipalidad, le sigue en importancia los financiados por los Consejos de Desarrollo, con el 25.1% y los financiados por el Fondo Nacional para la Paz y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda con el 10.6% y 8.7% respectivamente. El restante 20.3% fueron financiados por otras instituciones, como se puede apreciar en el cuadro 12.

Cuadro 12
Tecpán Guatemala: Número de proyectos por etapa,
según la institución que financia el proyecto
acumulado del 2011 al 2015

Entidad	Programado	Ejecución	Finalizado	Total	%
CONSEJOS DE DESARROLLO	32	103	0	135	25.1
FONDO DE DESARROLLO INDÍGENA GUATEMALTECO	6	3	3	12	2.2
FONDO NACIONAL PARA LA PAZ	34	23	0	57	10.6
GOBIERNOS LOCALES	202	3	28	233	43.3
INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL	7	3	1	11	2.0
INSTITUTO NACIONAL DE ELECTRIFICACIÓN	0	1	0	1	0.2
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y ALIMENTACIÓN	1	0	0	1	0.2
MINISTERIO DE COMUNICACIONES, INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA	17	30	0	47	8.7
MINISTERIO DE CULTURA Y DEPORTES	12	8	0	20	3.7
MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL	0	3	0	3	0.6
MINISTERIO DE EDUCACIÓN	2	14	2	18	3.3
Total	313	191	34	538	100.0

Fuente: elaboración propia con información del SINIP.

Sobre este mismo tema cabe destacar que según el plan de desarrollo del municipio, los principales problemas de la población están relacionados con la falta de la cobertura de los servicios de salud, educación, de servicios básicos y los datos consultados muestran que hay muy baja inversión pública en esos sectores.

En ese sentido, la distribución de los proyectos desde el punto de vista de la función presupuestaria, que según el manual de clasificación presupuestaria, definen los diferentes medios que el sector público utiliza para la consecución de los objetivos generales relacionados con la situación de los principales indicadores económicos y sociales de la población.

En el período analizado, los sectores económicos y sociales en donde más se ha invertido en el municipio son el de desarrollo urbano y rural con un 37% de los proyectos, le sigue en importancia los proyectos de infraestructura para facilitar el transporte con un 22.1%, un tercer lugar lo ocupan los proyectos del sector educativo con un 16.4%, luego le siguen los proyectos de agua y saneamiento con un 12.5%. El restante 12% lo representan los proyectos de otros sectores donde se observa una baja inversión en salud con un escaso 1.5% de los proyectos. (ver cuadro 13)

Cuadro 13
Tecpán Guatemala: Número de proyectos por año,
según la función presupuestaria
Período 2011- 2015

FUNCIÓN	2011	2012	2013	2014	2015	Total	%
AGROPECUARIO	3	1	1	0	0	5	0.9
AGUA Y SANEAMIENTO	17	17	20	7	6	67	12.5
CULTURA Y DEPORTES	2	7	4	7	6	26	4.8
DESARROLLO URBANO Y RURAL	53	68	20	23	35	199	37.0
EDUCACIÓN	31	15	10	17	15	88	16.4
ENERGÍA	3	0	2	2	1	8	1.5
MEDIO AMBIENTE	0	0	1	0	0	1	0.2
OTRAS ACTIVIDADES	5	3	2	1	0	11	2.0
SALUD Y ASISTENCIA SOCIAL	3	3	1	0	1	8	1.5
SEGURIDAD INTERNA	0	0	1	0	0	1	0.2
TRANSPORTE	45	29	25	17	3	119	22.1
VIVIENDA	3	2	0	0	0	5	0.9
Total	165	145	87	74	67	538	100.0

Fuente: elaboración propia con información del SINIP.

4.3. Actores del municipio en el proceso de inversión pública

La participación de los actores⁹ del municipio en el proceso de inversión pública se analiza de acuerdo a los diferentes niveles de decisión, que en el presente caso se inicia desde las comunidades, tanto urbanas como rurales, que en el presente caso son en su mayoría de la comunidad lingüística Kaqchiquel. El siguiente nivel es el municipal, donde la perspectiva del municipio es más general y en el cual se interrelacionan diferentes categorías de actores: comunitarios, empleados públicos, integrantes de la sociedad civil, alcaldes auxiliares, autoridades municipales, representantes electos ante el Concejo Municipal, empresarios, partidos políticos, entre los más importantes. En este nivel tienen lugar las reuniones tanto de los COCODE, como del COMUDE, y se desarrolla el proceso de la gestión de los proyectos. Le sigue el nivel departamental donde tienen lugar las reuniones del CODEDE y la compleja red de intereses de todos los municipios. En este nivel destacan las funciones que cumple la Segeplán, dado que es la entidad responsable de aceptar o rechazar los proyectos de acuerdo al cumplimiento de las normas SNIP. Luego está el nivel central, donde intervienen diferentes actores relacionados con el proceso de gestión de los proyectos entre los cuales además de la Segeplán está la Dirección Técnica del Presupuesto y el Organismo Legislativo que es donde se aprueba el presupuesto.

⁹ En este apartado se consideró importante hacer uso del concepto de actor, desarrollado en la ciencia política, el cual ha sido definido por diferentes autores, entre los cuales Gimenez (sf) establece que "un actor puede ser un individuo, una red de solidaridad, un grupo, un colectivo..." otro autor que puede ser consultado sobre este tema es García, 2007.

De los actores que participan en la inversión pública del municipio el estudio identificó a los se describen en el cuadro 14.

Cuadro 14
Tecpán Guatemala: Actores que participan en el proceso de inversión pública del municipio

Actor	Atribuciones identificadas
Habitantes de las comunidades	La participación de los habitantes en las asambleas comunitarias para analizar su problemática y priorizar su proyectos.
Los órganos de coordinación de los COCODE	Son los que asisten y llevan la voz de su comunidad a las asambleas de los COCODE.
Los COCODE de segundo nivel	Son representantes de varias comunidades, quienes asisten a las reuniones del COMUDE.
Los órganos de coordinación del COMUDE	Son los que organizan y dirigen las asambleas y reuniones del COMUDE.
El director de planificación municipal y su equipo	Son los funcionarios de la municipalidad, encargados de brindar apoyo técnico a los COCODE y COMUDE para todos los procesos de gestión pública.
Los miembros de la corporación municipal	Son los tomadores de decisiones en cuanto a la orientación de los recursos que recibe la municipalidad como parte del situado constitucional y los recursos propios que genera por el cobro de tasas e impuestos locales.
El alcalde municipal	Es el que preside el COMUDE y asiste a las reuniones del CODEDE, representando los intereses de su municipio.
El Delegado de Segeplán	Es el secretario del COMUDE y junto a su equipo de trabajo departamental de Segeplán, brinda apoyo técnico a las municipalidades y a los consejos de desarrollo en sus distintos niveles.
Gobernador departamental	Es quien preside el CODEDE y representa los intereses de la Presidencia de la República.
Dirección de Inversión Pública	Es la institución del Estado que dirige el SNIP, la cual recibe las solicitudes de financiamiento de los proyectos a nivel nacional tanto desde la perspectiva sectorial como territorial y es el ente encargado de evaluar los proyectos ingresados al SNIP
Dirección Técnica de Presupuesto	Es la institución encargada de formular el presupuesto, asignar los recursos y transferir los mismos a través del presupuesto de ingresos y gastos de la nación. En el proceso de formulación presupuestaria es la encargada de elaborar el listado geográfico de obras que se adjunta al presupuesto para ser trasladado al Organismo Legislativo para su discusión y aprobación.

Fuente: elaboración propia con información del trabajo de campo.

En el trabajo de campo del estudio realizado, se entrevistó a diferentes actores, con el propósito de indagar sobre su percepción de la situación del municipio, su conocimiento sobre el plan de desarrollo del municipio y su experiencia en el proceso de priorización de proyectos del municipio. ,

Con relación a la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, desde la perspectiva oficial, fue un proceso serio, participativo e incluyente, que tardó aproximadamente tres años e involucró a gran cantidad de personas provenientes de todas las áreas geográficas pertenecientes al municipio, incluyendo los distintos sectores de población. Esto significaría, lograr el involucramiento de hombres, mujeres, jóvenes y niños, grupos étnicos, partidos políticos y comités cívicos, iglesias, instituciones públicas de gobierno central con presencia en el municipio, empresarios privados

locales y autoridades locales en el proceso de elaboración del instrumento más importante con que se debe contar en un municipio, para gestionar el desarrollo territorial y municipal.

Un Plan de Desarrollo Municipal, que se implementa de esa manera, se constituye en un poderoso instrumento de gestión, congruente con la realidad local y pertinente a la problemática y necesidades de la población, clave y eficaz para orientar la gestión municipal, la inversión pública y las acciones de la ciudadanía orientadas al desarrollo humano y sostenible del municipio. A continuación se transcriben alguna de las respuestas obtenidas.

“El año pasado se aprobaron y publicaron oficialmente los planes de desarrollo municipal, en ese proceso se involucró a todos los actores en el territorio. Eso tardó tres años, pero finalmente se lograron obtener los 16 planes de desarrollo municipal y un plan de desarrollo departamental. (Entrevista a Delegado Departamental de Segeplán de Chimaltenango, realizada en julio de 2011)

Sin embargo, la población expresa que muchos de ellos quedaron ajenos a estos procesos, por lo que los instrumentos creados, no necesariamente expresan los problemas y necesidades que la población identifica como más urgentes, sino más bien parecen ser resultado de decisiones unilaterales de los técnicos y políticos de la municipalidad, que excluyen de manera consciente y decidida a la población, del proceso de formulación de los mismos.

“Con respecto al Plan de Desarrollo, vino un delegado de Segeplán a darnos unas pláticas. Nos dio una capacitación pero fue muy débil. Solo nos hablaba de algunas partes de la ley de descentralización, pero no de toda la ley sino de algunas partes solamente. Nosotros necesitábamos capacitación de altura para entender bien como están las leyes. Pero de eso a que a nosotros se nos dijera que íbamos a participar en construir el plan entre todos, en conjunto, de eso nada”. (Entrevista a Aracely Sampor en enero de 2012, representante del Barrio Patacabaj en el COCODE)

Al vedar el derecho de participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas, planes programas y proyectos, las autoridades y los servidores públicos incurren en ilegalidad. Pero van mucho más allá de eso cuando incurren en abuso de poder y autoridad, al utilizar la **fuerza y la represión** contra la ciudadanía organizada, para impedir que ésta tenga acceso a la información y participe en la definición de las acciones que favorecen su desarrollo a nivel personal, comunitario y municipal.

“Es cierto que hubo algunas pláticas en el salón, pero más que una capacitación buena o talleres para que hiciéramos planes, fue más bien una persona que venía con el alcalde a confrontar a los representantes comunitarios. Ese alcalde desde el principio nos hizo a un lado, en varias ocasiones nos engañó y mintió enviando una nota diciendo que no iba a estar y allí estaba en la municipalidad. Qué le dice eso? Después lo agarramos en la mentira, lo fuimos a traer y eso no se le va a olvidar. Las mujeres fuimos clave. Tomamos la iniciativa y los hombres nos seguían lo que nosotras hacíamos. Yo les decía: “señores, entremos, esta es nuestra casa no tengamos miedo” y entonces el alcalde llamó al ejército. Si hubiera quedado de nuevo ese alcalde en la muni, como parte del partido Patriota, entonces si que nos mete completamente al ejército, porque ya estaba allí”. (Entrevista a María Dolores Ajín, COCODE del casco urbano)

La corrupción es otro factor que incide de manera drástica en la falta de correspondencia entre los problemas y necesidades que la población enfrenta y las acciones de gestión pública que aparentemente se orientan al desarrollo municipal o comunitario, pero que en realidad se efectúan para satisfacer intereses personales y acarrear beneficios para las autoridades locales y las empresas contratistas que ejecutan las obras.

“El alcalde dejó una gran deuda a la muni y dice que pagó préstamos con dinero de las comunidades. El dice, es que hubo recortes. Pero si hubo recortes, porqué compro la ambulancia? Pues porque al comprar la ambulancia le dieron una moto y otro carrito para su empresa. Compró los tractores y recibió dos motos de agencia y las tiene en su agencia. Compró propiedades, lo uso en su beneficio. Por eso le vamos a meter la auditoría y a averiguar que pasó”. “El alcalde tenía miedo, porque no estaba limpio y buscaba refuerzos. Nunca llegaba con nosotros, nos deja plantados. Nos ignoraba y nos llamaba ignorantes. Pero no somos tan ignorantes, por eso no votamos, ya estamos despiertos y por eso él se va , le hicimos el cambio y le estamos dando de su propia medicina”. (Entrevista a anónimo en enero de 2012, representante COCODE)

4.4. El proceso de priorización de proyectos en el municipio

La información disponible en el SNIP, no permite establecer si los proyectos ingresados al sistema realmente fueron priorizados por las comunidades, aunque según consultas realizadas a técnicos que administran el sistema, se incluye un campo donde la entidad que ingresa al proyecto define su nivel de prioridad. Lamentablemente el sistema no permite acceder a dicha información en los reportes, pero la priorización comunitaria es un proceso que se presupone sin verificación alguna y pareciera no tener importancia para los tomadores de decisiones.

La información recolectada a través de entrevistas a los integrantes del COCODE, permitió establecer que el proceso de priorización se realiza de forma informal y no necesariamente producto de asambleas comunitarias, incluso en muchos casos los proyectos priorizados se fundamentan en el interés particular del órgano de dirección.

Una de las entrevistadas de los COCODE del casco urbano explicó que convocan a una reunión comunitaria donde utilizan la técnica de lluvia de ideas y construyen un árbol de problemas, de los cuales identifican y priorizan tres proyectos, aunque no explicó cómo seleccionan esos tres proyectos, lo que puede interpretarse como falta de criterios para priorizar. Otra entrevista realizada a uno de los órganos de dirección del COMUDE atribuyó las deficiencias a la falta de experiencia y al hecho de que los representantes comunitarios son renovados cada año, lo que incide en que la experiencia adquirida por los representantes anteriores no se transmita a los nuevos representantes.

La complejidad de las interrelaciones entre la población, los representantes comunitarios, los alcaldes auxiliares, los técnicos municipales y los miembros de la corporación municipal no se puede analizar aisladamente del sistema político imperante y de los mecanismos de poder que utilizan los alcaldes para tener control de los COCODE y COMUDE, en función del manejo y destino de los recursos.

En el mundo de la asistencia técnica, los distintos manuales de planificación y desarrollo comunitario establecen mecanismos de consulta comunitaria, técnicas para identificar las potencialidades y necesidades de la comunidad, en forma participativa, que debieran ser sistematizados y difundidos por la Segeplán y las direcciones municipales de planificación.

Con relación a las asambleas tanto de los COCODE como del COMUDE, es fundamental promover jornadas de capacitación para ordenar dichas reuniones en el sentido de usar una agenda en la que previamente se establezcan tiempos para los temas relevantes.

A nivel de COMUDE, se pudo constatar a través del trabajo de campo que el presupuesto canalizado a través de los consejos de desarrollo se distribuye de una manera simple, dividiendo el monto total entre el número de comunidades, sin tomar en cuenta que en el municipio las mayoría de comunidades del área norte se encuentran en peores condiciones sociales y económicas, con respecto a las de área central, donde se encuentra la cabecera municipal, lo que indica que es

necesario incorporar y normar esos procedimientos para que la distribución del presupuesto sea equitativa respaldada por criterios técnicos oportunos.

Finalmente se incluye la transcripción de la participación de un representante comunitario en la asamblea del COCODE en la cual se manifiesta preocupado por que los proyectos que ellos priorizan no son tomados en cuenta a nivel de las autoridades.

“únicamente lo que yo quiero pedir, ya que ustedes nos piden que digamos algo, es que exista un trabajo conjunto nuestro con el del alcalde y la corporación, para que ya no haya más confrontación o enfrentamiento, porque tal vez aquí sacamos una conclusión y luego al llegar delante de la corporación o del señor alcalde, es allí donde nunca están de acuerdo con los proyectos, y el tiempo que estamos aquí y se han hecho muchas reuniones y casi no se ha cumplido nada, entonces nosotros sacamos una conclusión y allá otra y nosotros tenemos trabajo, tenemos necesidades, perdemos tiempo aquí, no tenemos un porcentaje para estar aquí, gracias”.

CONCLUSIONES

1. Se confirma parcialmente la hipótesis sobre la consideración de que la ausencia de criterios técnicos en los procesos de priorización de problemas y proyectos y el desconocimiento del Plan Desarrollo Municipal por parte de los COCODE y el COMUDE, son los factores principales que inciden en la falta de correspondencia entre los proyectos de inversión pública priorizados y ejecutados y la problemática identificada en el eje social del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) del municipio de Tecpán Guatemala.

Adicionalmente se estableció que existen otros factores que inciden en el problema planteado, donde uno de los principales es el político, visto desde los diferentes niveles de decisión: a nivel local, departamental y nacional. A nivel local el papel que desempeña el concejo municipal y el alcalde, al definir los proyectos a ser ejecutados con fondos municipales. En este nivel también es importante señalar la relación de subordinación que existe entre los consejos de desarrollo y el alcalde y el concejo municipal. A nivel departamental el papel que desempeña el gobernador y los diputados distritales al incidir en los proyectos que son aprobados en los Consejos Departamentales de Desarrollo, y a nivel nacional el papel decisorio del Organismo Ejecutivo a través de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) tanto sectorial como territorialmente hablando y el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) y por parte del Organismo Legislativo (LG), quien incide principalmente en la aprobación del Listado Geográfico de Obras y del presupuesto de ingresos y gastos nacional de cada año.

Otro factor encontrado es el escaso apoyo en capacitación y asesoría técnica que brindan las instituciones vinculadas con la inversión pública en el municipio, quienes según la ley están obligadas a fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo en sus diferentes niveles.

Al analizar el conjunto de instituciones que tienen mandatos para dar apoyo técnico a los comunitarios en materia presupuestaria, gestión de proyectos y otros temas relacionados con el desarrollo, también se evidenció falta de coordinación interinstitucional.

En este sentido, la delegación departamental de Segeplán tiene una escasa asignación presupuestaria, problema estructural que incide en su deficiente desempeño institucional, al no permitirle cumplir con su función de capacitar y asistir técnicamente a los municipios de Chimaltenango.

Por su parte la propia Dirección Municipal de Planificación de Tecpán no tiene la capacidad de atender adecuadamente a los ochenta y tres COCODE legalmente organizados en el territorio porque no cuenta con los recursos económicos, técnicos y logísticos necesarios para desarrollar procesos sistemáticos de capacitación para un grupo tan numeroso; a lo cual se suma la dispersa ubicación de las comunidades y las pésimas condiciones de acceso a las mismas (principalmente las ubicadas en la región norte del municipio) por falta de caminos asfaltados o de mantenimiento a los caminos de terracería existentes.

2. Sobre los proyectos de inversión pública priorizados tanto por el COCODE, el COMUDE, la Municipalidad de Tecpán Guatemala y las Instituciones del Organismo Ejecutivo, con presencia en el municipio, ejecutados en el municipio para atender los problemas identificados en la dimensión social del Plan de Desarrollo Municipal de Tecpán Guatemala, se concluye lo siguiente en el período de estudio:

Con relación a los proyectos priorizados en el período 2011-2015 se encontró, que fueron registrados en el SNIP 538 proyectos, los cuales mostraron el siguiente comportamiento:

Del total de proyectos ingresados, 165 fueron registrados en el año 2011, representando el 30.7%; 145 proyectos se registraron en el año 2012, representando el 27%; 87 proyectos se registraron en el año 2013, equivalentes al 16.2%, 74 proyectos fueron registrados en el año 2014, con el 13.8%; y en el año 2015 se registraron 67 proyectos, equivalentes al 12.5%. Comportamiento que muestra una reducción progresiva de registro de proyectos en el período.

Desde el punto de vista de la fase de aprobación de los proyectos, del total de proyectos ingresados en el período, el 60% aún se encontraba en situación de programados, lo que quiere decir que no tenían recursos presupuestarios asignados. El 33% estaban en ejecución y sólo un 7% aparecían como finalizados. Lo que demuestra un bajo nivel de ejecución presupuestaria en la inversión pública municipal en Tecpán Guatemala.

Conforme a la clasificación sectorial del Sistema Nacional de Inversión Pública se analizó el destino de la inversión pública en el municipio durante ese período y se logró identificar que el 37% de los proyectos se orienta al desarrollo urbano y rural; el 22.1% a la infraestructura para facilitar el transporte; el 16.4% a la educación; un 12.5% son proyectos de agua y saneamiento; solamente el 1.5% son proyectos de salud y el 10.5% restante son proyectos de otros sectores. Esto evidencia que los recursos de inversión se están orientando en su mayoría a proyectos de mantenimiento de carreteras y caminos en detrimento de otros sectores relacionados con los problemas sociales del municipio.

Estos datos contrastan con los indicadores encontrados en el Plan de Desarrollo Municipal, donde la salud, la educación y la desnutrición constituyen los principales problemas sociales detectados en el municipio y cuya desatención contribuye a la precariedad de condiciones de vida de las comunidades, por lo que se concluye que existe una baja correspondencia entre las necesidades existentes y la inversión ejecutada.

3. Con respecto a la percepción de los actores sobre el proceso de inversión pública, los procesos de priorización de proyectos practicados y la situación que vive la población del municipio, los argumentos se pueden clasificar de acuerdo a su posición en el municipio (autoridades y funcionarios municipales, representantes de instituciones del Estado, órganos de dirección de los COCODE y COMUDE, miembros de los COCODE y COMUDE y representantes de la sociedad civil en el COMUDE, de la siguiente manera:

En las autoridades y funcionarios municipales, la percepción más común se reduce a descalificar a los COCODE y el COMUDE por su exigencia de recursos y su manifiesta inconformidad con las autoridades de turno, los cuales se constituyen (según las autoridades) en obstáculos para el desarrollo del municipio y la falta de recursos municipales para atender las demandas de la población. Estos actores conocen el plan de desarrollo del municipio e inclusive reconocen haberlo aprobado, pero no evidencian tener claridad en cuanto a los mecanismos para implementarlo.

En el caso de los integrantes de los órganos de dirección del COMUDE y del COCODE, la percepción está diferenciada porque en el caso del COMUDE, es el Alcande municipal quien lo coordina y en el caso del municipio de Tecpán Guatemala, el alcalde nombra a un representante, para que se encargue de dirigir las reuniones. Por el contrario, los integrantes de los órganos de coordinación de los COMUDE, son representantes electos en asamblea comunitaria y no los

alcaldes auxiliares, como lo establece la Ley de Consejos de Desarrollo. Lo que incide en que estos no tengan mayor incidencia en el proceso de priorización de proyectos del municipio.

La percepción de los miembros del COCODE se orienta a señalar que las autoridades manipulan a los integrantes de los órganos de dirección en función de orientar las decisiones en favor de sus intereses políticos. Lo que significa que la asignación de los recursos a través del sistema de consejos y de la inversión municipal en general de Tecpán, frecuentemente está altamente influenciada por dichos intereses. Otro elemento importante de mencionar es que a través de la observación realizada y las entrevistas hechas, se pudo establecer que en los consejos comunitarios existen varias personas con amplia experiencia en estos procesos, pero algunos de ellos han sido cooptados por las autoridades municipales.

Por otra parte, tanto los representantes de las instituciones de Gobierno Central con presencia en el territorio como los representantes de la sociedad civil manifestaron rechazo y apatía de participar en las reuniones. En el caso de los primeros, aseguran que muy raras veces son convocados y que asistir les implica descuidar sus quehaceres al interior de las instituciones que representan. Y en el caso de los representantes de la sociedad civil, porque descalifican a los integrantes de los consejos de desarrollo en ambos niveles y el trabajo que realizan.

4. Respecto a la propuesta de criterios para priorizar proyectos se concluye lo siguiente:

Sobre la bibliografía consultada se encontró que la mayoría de manuales de formulación y evaluación de proyectos carecen de orientaciones técnicas adecuadas a la realidad de los comunitarios del país para priorizar sus proyectos y además no cuentan con criterios acordes a los planes de desarrollo tanto a nivel municipal, departamental y nacional, lo cual es fundamental para promover los cambios que necesita el país para alcanzar el desarrollo.

También se estableció la importancia de que los manuales sobre formulación y evaluación de proyectos contengan criterios técnicos para priorizar proyectos sociales y productivos, ya que una gran mayoría de ellos se orientan exclusivamente a proyectos productivos.

Sobre las ponderaciones utilizadas para definir los criterios de priorización en la propuesta presentada, los valores propuestos tratan de valorizar más aquellos criterios relacionados con las prioridades identificadas en los planes de desarrollo tanto a nivel municipal, departamental y nacional, esto para que los proyectos que se ejecuten verdaderamente aporten soluciones a los problemas existentes.

Finalmente, la propuesta de criterios sociales y técnicos, de mercado y financieros, incluida en este estudio para priorizar los proyectos sociales y productivos de una comunidad, es una metodología ya probada con éxito por Fonapaz, lo cual implica que puede seguir siendo usada para promover el desarrollo integral del municipio, tomando en cuenta que los criterios que la contienen se alinean adecuadamente a las prioridades identificadas en los planes de desarrollo a nivel municipal, departamental y nacional, lo cual implica que los proyectos priorizados verdaderamente solucionen los problemas del municipio.

RECOMENDACIONES

1. Sobre la información disponible en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), se recomienda a Segeplán, mejorar el sistema de consulta de los proyectos, de tal manera que la información se pueda desagregar por ciertas variables importantes como lo son: Nombre del lugar poblado, categoría, etapa o fase del proyecto. Actualmente se puede consultar la información por diferentes variables, por ejemplo número SNIP, nombre del proyecto, municipio, departamento. Pero no existe la opción de lugar poblado, éste aparece unido al nombre del proyecto y no es posible filtrarlo, y hay casos en donde no se identifica con precisión el lugar poblado.
2. En relación a los manuales para formular y evaluar proyectos, se recomienda a Segeplán incluir en los manuales existentes, criterios de priorización de necesidades y proyectos, para ser aplicados por los Consejos de Desarrollo y las direcciones de planificación municipal.
3. En cuanto al seguimiento al proceso de formulación y ejecución de proyectos se recomienda a Segeplán incluir en los campos de la información a ingresar en el SNIP, el resultado del proceso de priorización realizado por las comunidades y los criterios utilizados en el mismo.
4. Se recomienda a Segeplán, Minfin, Scep, Inap, Infom fortalecer los procesos de coordinación intra e interinstitucional, en el sentido de armonizar los esfuerzos de capacitación hacia las municipalidades y hacia los COCODE Y COMUDE, tomando en cuenta las directrices que establece la Política Nacional de Fortalecimiento Municipal y el Plan Nacional de Fortalecimiento Municipal, ya que a pesar de que existen dichos instrumentos, actualmente cada institución continua vinculándose con ellos en forma independiente.
5. Con respecto al monto de la asignación presupuestaria, transferida del gobierno central hacia los consejos de desarrollo por medio de la municipalidad, se recomienda establecer criterios técnicos para distribuir los fondos entre las comunidades, ya que en la mayoría de los casos la distribución de los fondos se realiza por simple división del monto total entre el número de comunidades, sin considerar una distribución de los mismos más apegada a la magnitud de sus necesidades.
6. Se recomienda a la Escuela de Postgrado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, fortalecer los conocimientos de los estudiantes de la Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos, en la formulación de proyectos de inversión pública y proyectos sociales, el uso de las herramientas informáticas relacionadas con la inversión pública, el SNIP, y particularmente orientar esfuerzos para formar profesionales del área rural del país.
7. A la municipalidad de Tecpán Guatemala, se recomienda fortalecer con capacitación y personal técnico a la Dirección Municipal de Planificación, para mejorar la cobertura de atención en asistencia técnica y supervisión de proyectos a los COCODE del municipio.
8. A los órganos de dirección de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE), se recomienda gestionar cursos de capacitación ante Segeplán, para establecer la problemática y potencialidades de su comunidad y técnicas para priorizar proyectos de su comunidad, particularmente se recomienda usar la propuesta contenida en el capítulo seis del presente informe.

BIBLIOGRAFÍA

Albuquerque, F. (2004). El Enfoque del Desarrollo Económico Local. http://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1251776298.area_enfoque_del_0.pdf

Comisión Económica Para América Latina (CEPAL). 2004. MANUAL FORMULACIÓN, EVALUACIÓN Y MONITOREO DE PROYECTOS SOCIALES. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Área de Proyectos y Programación de Inversiones. Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5601/S046536_es.pdf

----- (2016). Perfil del consultores. Osvaldo Sunkel. <http://www.cepal.org/es/equipo/osvaldo-sunkel>.

Congreso de la República de Guatemala (1997). Ley del Organismo Ejecutivo. Decreto Número 111-97. Guatemala.

----- (2002). Decreto Número 66-2002. Diario de Centroamérica, 11 de noviembre 2002, No. 40.

----- (2008). Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal dos mil nueve (Decreto Número 72-2008). Guatemala.

----- (2010). Reformas al decreto número 12-2002 del Congreso de la República, Código Municipal. Decreto Número 22-2010. Diario de Centroamérica, 15 de junio 2010, No. 61.

Consulta Ciudadana. (2016). <http://consultaciudadana.minfin.gob.gt/Paginas/inicio.aspx>

Fondo Nacional para la Paz. (2009). Propuesta de Criterios de Elegibilidad para la Priorización de Proyectos. Gerencia de Planificación y Programación Presupuestaria. 17 páginas.

García S. E. (2007). El concepto de actor reflexiones y propuestas para la ciencia política. Consultado el 23 de agosto de 2016. http://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/7428/concepto_garcia_A_2007.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gimenes g. sf. Para una teoría del actor en las ciencias sociales . problemática de la relación entre estructura y "agency". Consultado el 27 de septiembre de 2016. <http://www.culturayrs.org.mx/revista/num1/gimenez1.pdf>

Cooperación Técnica Alemana (GTZ). 2001. Agenda de Desarrollo Municipal. Manual para la Unidad Técnica Municipal. Instrumento para la planificación del desarrollo integral del municipio. Guatemala. 53 páginas.

Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). (2001). Revista Centroamericana de Administración Pública (40-41): El Sistema de Inversión Pública de Guatemala. Costa Rica.

Instituto Geográfico Nacional (IGN). (2000). Diccionario Geográfico Nacional. CD-ROM. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (INE). sf. Guatemala: Estimaciones de población total por municipio. Período 2008-2020. Consultado en julio de 2016. <http://www.oj.gob.gt/estadisticaj/files/poblacion-total-por-municipio1.pdf>.

----- (2002). XI Censo de Población y VI de Habitación. CD-Base de datos.

Portal Transparencia Fiscal. (2016). <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>

Portal SIAF MUNI. (2016). <http://siafmuni.minfin.gob.gt/siafmuni/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD]. (2007). Desarrollo Humano: una introducción conceptual. 128. <http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/2007-Textos-para-las-nuevas-generaciones.pdf>

----- (2010). Consejos de desarrollo y participación ciudadana en Guatemala (1985-2009), Cuaderno de Desarrollo Humano 5.45. <http://desarrollohumano.org.gt/wp-content/uploads/2016/04/CDH-2009-2010-05-Consejos-de-desarrollo.pdf>

----- (2011). Cifras para el desarrollo humano, CHIMALTENANGO. <http://desarrollohumano.org.gt/fasciculos/pdfs/d4.pdf>.

Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica. (1980). La planificación económica en la construcción de la nueva Guatemala. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplán). (2007). Marco Conceptual del Sistema de Inversiones Públicas, 2007, [http://snip.segeplan.gob.gt/sche\\$sinip/documentos/Marco_Conceptual.pdf](http://snip.segeplan.gob.gt/sche$sinip/documentos/Marco_Conceptual.pdf)

----- (2010). Plan de desarrollo, Tecpán Guatemala, Chimaltenango.

----- (2012). Criterios Metodológicos para la priorización del Programa de Inversiones Públicas -PIP 2013-2015. [http://snip.segeplan.gob.gt/sche\\$sinip/documentos/Matriz_Priorizacion_Focalizacion.pdf](http://snip.segeplan.gob.gt/sche$sinip/documentos/Matriz_Priorizacion_Focalizacion.pdf)

----- (2016). Índice de Pobreza General y Extrema por Municipio. Consultado el 20 de abril de 2016 http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_remository&Itemid=274&func=star_tdown&id=103.

----- (2016). Sistema de Inversiones Públicas. [http://snip.segeplan.gob.gt/guest/SNPGPL\\$MODULO.indice?pEJERCICIO=2011&pGRAFICA_PUBLICA=S&pGRAFICA_SOCIAL=E](http://snip.segeplan.gob.gt/guest/SNPGPL$MODULO.indice?pEJERCICIO=2011&pGRAFICA_PUBLICA=S&pGRAFICA_SOCIAL=E)

Sunkel O. (1984). La Dimensión Ambiental de los Estilos de Desarrollo en América Latina. <http://archivo.cepal.org/pdfs/1980/S8000002.pdf>

Recinos A. (1980). MEMORIAL DE SOLOLÁ, ANALES DE LOS CAKCHIQUELES, TÍTULO DE LOS SEÑORES DE TOTONICAPÁN. Traducción. Guatemala.

ANEXOS

ANEXO 1

1. PROPUESTA PARA PRIORIZAR LOS PROYECTOS DEL MUNICIPIO

En el presente capítulo se propone una metodología sencilla y técnica producto de la revisión bibliográfica realizada, orientada a definir los momentos claves y los criterios para llevar a cabo el proceso de priorización de proyectos de inversión pública en el municipio, de tal manera que los proyectos seleccionados correspondan por una parte a las necesidades urgentes de la comunidad y que a la vez estén en concordancia con las prioridades definidas en el plan de desarrollo municipal y a las definidas en los siguientes niveles, como lo son el departamental y el nacional. Por otro parte, que los proyectos priorizados contribuyan o den solución a la problemática identificada en dichos instrumentos, para que en última instancia, incidan en el desarrollo del municipio de manera integral.

Es importante aclarar que aunque la mayoría de proyectos registrados en el SNIP, son proyectos de tipo social, la presente propuesta incluye los criterios para priorizar tanto proyectos sociales como productivos, en el entendido de que en las comunidades existen necesidades de ambos tipos de proyectos, y para ello es importante contar con los instrumentos técnicos que permitan tomar las decisiones adecuadas, y en este sentido las comunidades con propuestas de proyectos productivos podrán proponer proyectos de este tipo en busca de financiamiento.

Entonces, derivado de la naturaleza de proyectos que se ejecutan con fondos de la inversión pública, la propuesta podrá usarse para establecer los procedimientos y criterios para priorizar los proyectos sociales indistintamente si estos son financiados con fondos de la municipalidad o fondos de los consejos de desarrollo.

Respecto al origen de la propuesta, es importante aclarar que previo a ser formulada se recolectó información de varias metodologías producidas por instituciones tanto gubernamentales como no gubernamentales e instituciones de organismos internacionales que a lo largo del tiempo han brindado apoyo técnico a las municipalidades, de las cuales se consideró como más adecuada la propuesta elaborada por la Gerencia de Planificación y Programación Presupuestaria del Fondo Nacional para la Paz (Fonapaz), en el año 2009¹⁰. Dicha metodología fue aplicada con éxito en distintos momentos y en diferentes municipios a nivel nacional, por lo que es importante reconocer que la presente propuesta contiene los principales criterios planteados en ella y a la cual se

10 Otra metodología recomendada es la propuesta por Cooperación Técnica Alemana (GTZ) publicada en el 2001, ver página 42 de ese documento.

hicieron algunas modificaciones con el propósito de complementarla, con el fin último de que tanto la Dirección Municipal de Planificación y los Consejos de Desarrollo Municipal y comunitario cuenten con instrumentos y criterios técnicos que permitan orientar sus recursos hacia los proyectos que incidan en el desarrollo del municipio.

Las necesidades que manifiestan las comunidades suelen rebasar las posibilidades financieras que el Estado tiene para atenderlas. Por ello es conveniente contar con mecanismos que aporten a los tomadores de decisiones herramientas técnicas apropiadas en la asignación de los recursos, tomando en cuenta una distribución racional, imparcial y justa de los mismos, lo que redundará en un desempeño basado en la transparencia. En ese sentido, la propuesta integra criterios y componentes distintos que orientan hacia la posibilidad de priorizar las inversiones mediante un procedimiento que les asigna ponderaciones para obtener resultados cuantitativos expresados en punteo [Fondo Nacional para la Paz [FONAPAZ], 2009].

Según Fonapaz (2009), los criterios elegidos son el social y el técnico, aplicables a todo tipo de proyectos, y de mercado y financiero, aplicables a proyectos productivos. A cada criterio se le han asignado algunos componentes para integrarlo.

El criterio social se refiere a elementos que tienen que ver directamente con las características socioeconómicas de los beneficiarios y se ha integrado con los componentes: pobreza, pertenencia étnica, y área urbana o rural. Este criterio se alinea al primer eje de desarrollo del Plan de desarrollo Municipal.

El criterio técnico toma en cuenta la viabilidad que deben tener los proyectos desde el punto de vista de su proceso, habiéndose integrado por los componentes: sector de intervención (únicamente para proyectos sociales), impacto ambiental y condiciones físicas y logísticas.

El criterio de mercado, aplicable solamente a proyectos productivos, se preocupa de aspectos relativos a la efectiva posibilidad de venta del bien o servicio que producirá el proyecto, de acuerdo a sus propias características. Sus componentes son: oferta, demanda y precios.

Por su parte, el criterio financiero, también aplicable sólo a proyectos productivos, trata sobre los ingresos del proyecto, verificando que éstos sean mayores que los costos, en la búsqueda de su sostenibilidad. El componente que lo integra es la rentabilidad.

A través de una combinación de estos criterios de elegibilidad, de acuerdo a cada caso particular y utilizando un formato específico, la metodología propuesta pondera los proyectos asignándoles un puntaje, siendo los más altos los prioritarios de financiar.

La incorporación de esta metodología en la gestión de proyectos por parte de la Dirección Municipal de Planificación puede darse desde el momento en que las comunidades presentan una gama de necesidades, de las cuales deben seleccionar aquellas que por su condición prioritaria deban atenderse antes que otras, derivado de la insuficiencia presupuestaria que obliga a seleccionar solamente una parte del total.

Asimismo, este procedimiento puede utilizarse al momento de la aprobación de las intervenciones, tomando igualmente en cuenta que pueda hacerse necesario considerar solamente algunas de ellas, dentro de la gama completa de solicitudes recibidas.

Es importante diferenciar los proyectos sociales de los productivos. Los proyectos sociales son los que buscan solucionar una necesidad o carencia de la comunidad en general. Por su parte, los proyectos productivos son aquellos que pretenden generar una ganancia, rentabilidad o lucro. En ambos casos es vital el tema de la sostenibilidad.

1.1 Pasos del proceso de priorización

En resumen, el proceso de priorización consiste en:

Selección de criterios y componentes relevantes.

- 1) Asignación de ponderaciones y pesos a cada criterio y componente.
- 2) Evaluación de cada proyecto respecto a los criterios y componentes determinados y asignación de puntajes a cada alternativa para cada componente.
- 3) Calificación de cada proyecto, que es el resultado de multiplicar las ponderaciones por los puntajes resultantes y obtener una sumatoria.
- 4) Ordenar los proyectos de mayor a menor puntaje, o sea, priorizarlos.

1.2 Criterios y componentes

Los criterios están relacionados con la naturaleza del proyecto y son los siguientes:

- Social (para proyectos sociales y productivos)
- Técnico (para proyectos sociales y productivos)
- De mercado (únicamente para proyectos productivos)
- Financiero (únicamente para proyectos productivos)

Los proyectos sociales deberán tomar en cuenta en su priorización únicamente los criterios social y técnico. A los proyectos productivos, además del social y el técnico, se agregarán los de mercado y financiero.

1.2.1 El criterio social (para proyectos sociales y proyectos productivos)

Es un criterio que analiza aspectos en relación a las condiciones socioeconómicas que prevalecen en los sitios en que se pretende implementar proyectos. El criterio social se integra con tres componentes:

- a) Nivel de pobreza
- b) Pertinencia étnica
- c) Área urbana o rural

El nivel de pobreza constituye un componente ineludible debido a la dimensión de este problema en el país. En tanto más pobre sea la comunidad de destino de un proyecto, más justificada estará una intervención.

Derivado de la falta de información estadística sobre los indicadores de pobreza a nivel comunitario, se recomienda estimar la situación de la pobreza de la comunidad a través de una asamblea general en la que se investigue el nivel de consumo anual de los hogares (en promedio) y con los datos de las líneas de pobreza utilizados en la Encuesta de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2014 determinar si la comunidad se encuentra en situación de pobreza general o pobreza extrema. En el siguiente cuadro se presentan las líneas de pobreza mencionados.

Cuadro 15
Guatemala: Líneas de pobreza anual por persona de la
Encuesta de Condiciones de Vida 2014
(en quetzales)

Pobreza	Línea de pobreza
Pobreza general	10,218.00
Pobreza extrema	5,750.00

Fuente: elaboración propia con información de la ENCOVI 2014.

Para determinar la situación de pobreza de la comunidad se deben seguir los siguientes pasos:

- 1) Determinar el consumo promedio de los hogares en un año. Esto se realiza preguntando a cada hogar cuánto es su consumo en alimentos, vestuario, calzado, salud, educación, transporte y otros servicios por mes, luego se calcula el dato anual por familia sumando los gastos mensuales, después se realiza la sumatoria de todos los hogares y luego ese total se divide entre el total de hogares consultados para tener el consumo promedio anual por hogar.
- 2) El monto del promedio del consumo anual del hogar se divide entre el número promedio de miembros del hogar, para establecer el nivel de consumo individual por cada hogar. El tamaño promedio de un hogar, según el INE es de 5.7 para área rural y 4.7 para área urbana.
- 3) El consumo individual promedio del hogar se compara con las líneas de pobreza para establecer si el hogar es no pobre o está en pobreza general o en pobreza extrema.
- 4) Se suman la cantidad de hogares por cada nivel de pobreza, y luego se calcula el porcentaje de cada uno dividiendo el valor de cada nivel entre la suma total y luego se multiplica por cien. El resultado es el porcentaje de hogares por condición de pobreza y la sumatoria de ambos porcentajes tendrá como resultado 100%. Según el valor del porcentaje más alto, indicará si la comunidad es no pobre o se encuentra en pobreza general o en pobreza extrema.

Sobre la pertinencia étnica se constituye en un componente derivado de la realidad del país, donde más del 40% de la población es indígena y las estadísticas de pobreza y desigualdad muestran que las comunidades indígenas son las que presentan peores condiciones de vida, en este sentido se considera un criterio importante para promover la equidad en cuanto a la satisfacción de necesidades entre los sectores Maya, Xinca y Garífuna.

En consecuencia en tanto mayor sea el porcentaje de población correspondiente a estos orígenes étnicos en la comunidad de intervención, mayor puntaje tendrá este componente. Para ello habrá de dividirse la cantidad de población Maya, Xinca y/o Garífuna del lugar de intervención entre la población total de ese lugar y el resultado multiplicarse por cien. Esto resulta en el porcentaje de población vernácula de la comunidad. Al igual que en el criterio anterior, para determinar el mayor porcentaje pueden hacerse a través de una asamblea comunitaria para determinarlo.

Con respecto al criterio de área urbana o rural es un componente de localización, que enfatiza las prioridades en el área rural, más que en la urbana, bajo el concepto de que lo rural presenta mayores necesidades de atención. El criterio general de diferenciación a utilizar es el manejado por el Instituto Nacional de Estadística INE, que establece que son urbanas las comunidades ubicadas en cabeceras departamentales y municipales, y son rurales todas las demás.

1.2.2 El criterio técnico (para proyectos sociales y proyectos productivos)

Este es un criterio que toma en cuenta los siguientes componentes:

- a) Sector de intervención (únicamente para proyectos sociales)
- b) Impacto ambiental
- c) Condiciones físicas y logísticas

Sobre el sector de intervención, todos los sectores de intervención son importantes en el desarrollo del país. Sin embargo, como la intención es priorizar, se ha asignado mayor relevancia a algunos sectores, dada su naturaleza vital. Antes de detallarlos vale decir que este componente es aplicable únicamente a proyectos sociales, ya que los proyectos productivos constituyen un sector por sí mismos, por lo que en aquellos casos en que se cuente con un inventario que incluya ambos tipos de proyectos habrá que efectuar una evaluación adicional para priorizar proyectos sociales o productivos, sin mezclarlos entre ellos, sino inclinarse por unos u otros, pero esto constituye un tema aparte.

La prioridad establecida para los distintos sectores en orden jerárquico para este componente se ha determinado de la siguiente forma:

- a) Seguridad alimentaria, salud, educación, agua y saneamiento
- b) Infraestructura vial e infraestructura comunitaria
- c) Medio ambiente, cultura y deportes
- d) Otros

Respecto al impacto ambiental se ha considerado también dentro del orden técnico. A través de este componente se pretende dar mayor prioridad a los proyectos que menos impacto negativo tengan sobre el ambiente. Con base en ello se han creado las siguientes categorías jerárquicamente ordenadas:

- a) Cero impacto potencial al ambiente o impacto ambiental positivo.
- b) Impacto potencial bajo sobre el ambiente con posibilidad de ser mitigado.
- c) Impacto potencial moderado sobre el ambiente con posibilidad de ser mitigado.
- d) Impacto potencial alto sobre el ambiente con posibilidad de ser mitigado.
- e) Impacto negativo sobre el ambiente sin posibilidad de mitigación.

Las condiciones físicas y logísticas se refieren a que el lugar en el que se pretende implementar el proyecto debe estar plenamente determinado y contar con las características idóneas que permitan que la inversión a efectuar es técnicamente aceptable. Estas condiciones pueden referirse a contar con un terreno idóneo y las condiciones de ese terreno, propiedad y otras de carácter físico. Otro tipo de proyectos que no implican construcción física como capacitaciones, por ejemplo, deben tomar en cuenta aspectos logísticos, como condiciones de realización, disponibilidad de tiempo de los beneficiarios, etc.

Con los criterios definidos anteriormente, que incluyen tres componentes del orden social y tres del orden técnico, se hará una selección de los proyectos de carácter social. Para los proyectos productivos habrá que agregar criterios de mercado y financiero, de acuerdo a los siguientes parámetros:

1.2.3 El criterio de mercado (únicamente para proyectos productivos)

Este criterio busca analizar aspectos que inciden en la sostenibilidad del proyecto. Se consideran aspectos de mercado para el producto o servicio a ser generado, de acuerdo a los siguientes componentes:

- a) Demanda
- b) Oferta
- c) Precios

Un primer componente de mercado es la existencia de demanda para el producto o servicio que el

proyecto generará. Habrá proyectos que tengan una demanda amplia, pero pueden haber otros en los que esta pueda ser menor o incierta. Los proyectos que muestren mayor demanda tendrán mayor puntaje. En este sentido es importante que la formulación del proyecto defina claramente los niveles de demanda.

La oferta, desde el punto de vista de la competencia que tendrá el proyecto productivo, es otro componente, que asigna mayor puntaje a aquellos proyectos que tengan menos competencia. El nivel de competencia que tendrá el proyecto también debe quedar establecido en la formulación.

Los precios son otra parte del mercado que debe tomarse en cuenta en la priorización de proyectos productivos. Será más conveniente implementar proyectos cuyos precios de venta de sus productos o servicios sean estables en el mercado, que aquellos que no lo sean, ya que estos últimos tendrían dificultad de competir en la venta de su producción.

1.2.4 El criterio financiero (únicamente para proyectos productivos)

Este criterio también busca analizar un aspecto que incide notablemente en la sostenibilidad del proyecto. Lo hace a través de un único componente, el de rentabilidad, que se describe a continuación:

Tomando en cuenta que para que un proyecto productivo permanezca en el tiempo es necesario que genere determinado nivel de ganancia, será necesario efectuar cálculos que evidencien que esa ganancia efectivamente se logrará. El indicador a utilizar será la rentabilidad del proyecto, medida a través del Valor Actual Neto –VAN– que necesariamente deberá ser positivo. Los proyectos con VAN cero o negativo no producen ganancia o producen pérdidas, por lo que si se implementan, en poco tiempo desaparecerán.

Esto reitera la necesidad de que en el proceso de formulación del proyecto se construya un flujo de caja que debe elaborar el formulador. Con base en este flujo de caja se determinará la rentabilidad. Aunque hay otros indicadores que podrían usarse, se considera el VAN como el más aceptado en la determinación de los niveles de rentabilidad de las inversiones.

Luego de construido el flujo de caja, puede aplicarse la herramienta VAN que proporciona el programa Excel, para lo que necesariamente debe considerarse una tasa de actualización.

Para los proyectos sociales, se pondera en 60% el criterio social y en 40% el técnico. Para los proyectos productivos, se pondera en 30% el criterio social, 15% el técnico, 15% el de mercado y 40% el financiero. En el primer caso, la parte social es la que tiene mayor relevancia. En el segundo, es la parte financiera, representada a través de la rentabilidad; esto es así, porque un proyecto productivo, si no es rentable, está destinado al fracaso definitivo.

Los componentes enumerados para cada criterio tienen una subponderación, de la siguiente forma:

Cuadro 16
Ponderaciones a ser aplicadas a proyectos sociales

Criterio	Peso porcentual	Componente	Ponderación
1. Social	60%	1.1 Pobreza de acuerdo a ENCOVI 2014	30%
		1.2 Pertenencia étnica	20%
		1.3 Área urbana o rural	10%
2. Técnico	40%	2.1 Sector de intervención	15%
		2.2 Impacto ambiental	15%
		2.3 Condiciones físicas y logísticas	10%
Total:	100%	Total:	100%

Fuente: Fonapaz, 2009 (se modificó el criterio de pobreza, sustituyendo el criterio de NBI por el de ENCOVI 2014).

Cuadro 17
Ponderación a ser aplicada a proyectos productivos

Criterio	Peso porcentual	Componente	Ponderación
1. Social	30%	1.1 Pobreza de acuerdo a ENCOVI 2014	15%
		1.2 Pertenencia étnica	10%
		1.3 Área urbana o rural	5%
2. Técnico	15%	2.1 Sector de intervención	8%
		2.3 Condiciones físicas y logísticas	7%
3. De mercado	15%	3.1 Demanda	5%
		3.2 Oferta	5%
		3.3 Precios	5%
4. Financiero	40%	4.1 Rentabilidad (VAN)	40%
Total:	100%	Total:	100%

Fuente: Fonapaz, 2009 (se modificó el criterio de pobreza, sustituyendo el criterio de NBI por el de ENCOVI 2014).

1.3 Estructura de los formatos

Los cálculos se efectuarán en una hoja electrónica, la cual contendrá las columnas siguientes:

Cuadro 18
Encabezado de columnas para elaborar matriz de priorización

a)	b)	c)	d)	e)	f)
Criterio y peso porcentual	Componente	Ponderación	Alternativas para cada componente	Punteo por cada componente	Punteo total

Fuente: Fonapaz, 2009.

Cada una de ellas se explica de la siguiente forma:

- a) Criterio y peso porcentual. Describe el criterio y el peso porcentual asignado. Como se ha descrito, para proyectos sociales el criterio social pesa 60%, en tanto que el técnico 40%.
- b) Componente. Muestra los componentes específicos para cada criterio, como se ha descrito anteriormente.
- c) Ponderación. Describe la ponderación asignada para cada componente. Cada uno tendrá una ponderación que totalizará 100 en conjunto.
- d) Alternativas para cada componente. Esta columna contiene las alternativas para cada componente y el puntaje que se asigna, de acuerdo a cada alternativa. El detalle explicativo es el siguiente:

Para el componente 1.1 Pobreza, Se tomará como referencia principal el porcentaje de hogares en pobreza general y las alternativas son:

Cuadro 19
Puntajes a asignar según el porcentaje de pobreza general

Porcentaje de hogares en pobreza general	Puntaje asignado
De 80 a 100	100
De 60 a 79.99	80
De 40 a 59.99	60
De 20 a 39.99	40
De 0 a 19.99	20

Fuente: Fonapaz, 2009.

Para el componente 1.2 Población indígena, el puntaje se determina de la siguiente forma:

Cuadro 20
Puntajes a asignar según criterio étnico

Porcentaje de población Maya, Garífuna y/o Xinca	Puntaje asignado
De 80 a 100	100
De 60 a 79.99	80
De 40 a 59.99	60
De 20 a 39.99	40
De 0 a 19.99	20

Fuente: Fonapaz, 2009.

Para el componente 1.3 Localización en área urbana o rural, el puntaje se determina de la siguiente forma:

Cuadro 21
Puntajes a asignar según criterio de localización

Área	Puntaje asignado
Rural	100
Urbana	50

Fuente: Fonapaz, 2009.

Para el componente 2.1 Sector de intervención, el puntaje se determina de la siguiente forma:

Cuadro 22
Puntajes a asignar según sector de intervención

Sector	Puntaje asignado
Seguridad alimentaria, salud, educación, agua y saneamiento	100
Infraestructura vial, infraestructura comunitaria	80
Medio ambiente, cultura y deportes	60
Otros	40

Fuente: Fonapaz 2009.

Para el componente 2.2 Impacto ambiental, el puntaje se determina de la siguiente forma:

Cuadro 23
Puntajes a asignar según impacto ambiental

Impacto ambiental potencial	Puntaje asignado
Impacto cero o impacto positivo	100
Bajo impacto mitigable	80
Moderado impacto mitigable	60
Alto impacto mitigable	40
Impacto no mitigable	0

Fuente: Fonapaz 2009.

Para el componente 2.3 Condiciones físicas, el puntaje se determina de la siguiente forma:

Cuadro 24
Puntajes a asignar según condiciones físicas

Condiciones físicas	Puntaje asignado
Totalmente aptas	100
Parcialmente aptas	75
Poco aptas	25

Fuente: Fonapaz 2009.

Para el componente 3.1 Demanda, el puntaje se determina de la siguiente forma:

Cuadro 25
Puntajes a asignar según demanda

Demanda	Puntaje asignado
El proyecto cuenta efectivamente con demanda establecida	100
El proyecto aún no cuenta con una demanda establecida	50

Fuente: Fonapaz 2009.

Para el componente 3.2 Oferta, el puntaje se determina de la siguiente forma:

Cuadro 26
Puntajes a asignar según oferta

Competencia	Puntaje asignado
El proyecto tiene poca competencia	100
El proyecto tiene mucha competencia	50

Fuente: Fonapaz 2009.

Para el componente 3.3 Precios, el puntaje se determina de la siguiente forma:

Cuadro 27
Puntajes a asignar según precio

Precio del producto o servicio	Puntaje asignado
Los precios suelen ser estables	100
Los precios suelen ser inestables	50

Fuente: Fonapaz 2009.

Para el componente 4.1 Rentabilidad, el puntaje se determina de la siguiente forma:

Cuadro 28
Puntajes a asignar según VAN

Valor Actual Neto VAN	Puntaje asignado
Mayor que cero	100
cero o negativo	0

Fuente: Fonapaz 2009.

- e) Punteo para cada componente. En esta columna se debe anotar el punteo que corresponde a cada componente, de acuerdo a las alternativas de puntaje planteadas para cada uno.
- f) Punteo total. Resulta de multiplicar la ponderación de la columna c por el puntaje de la columna.

1.4 Matriz para proyectos sociales

El formato integrado de la matriz para priorizar proyectos sociales se presenta a continuación en el cuadro 29. Como se mencionó en la parte introductoria de la propuesta, los criterios de priorización se definieron en concordancia con las prioridades definidas tanto en el plan de desarrollo del municipio, como en los siguientes niveles de planificación (el departamental y el nacional). Pero es importante aclarar que las ponderaciones asignadas corresponden con el formato original de la propuesta elaborada en Fonapaz en el año 2009, las cuales asignan un mayor valor de ponderación a las prioridades definidas en dichos instrumentos de planificación.

Cuadro 29
Formato de la matriz para priorizar proyectos sociales

NOMBRE DEL PROYECTO: _____

NOMBRE DEL LUGAR POBLADO: _____

MONTO DE LA INVERSIÓN EN QUETZALES: _____

FECHA DE LA PROPUESTA: _____

CRITERIO Y PESO PORCENTUAL	COMPONENTE	PONDERACIÓN	ALTERNATIVA DE PUNTEO PARA CADA COMPONENTE	PUNTEO POR COMPONENTE	PUNTEO TOTAL
SOCIAL = 60%	NIVEL DE POBREZA GENERAL SEGÚN ENCOVI 2014	30%	80 a 100 = 100; 60 a 79.99 = 80; 40 a 59.99 = 60; 20 a 39.99 = 40; 0 a 19.99 = 20%		0.00
	PERTENENCIA ÉTNICA	20%	De 80% a 100% = 100; 60% a 79.99% = 80; 40% a 59.99% = 60; 20% a 39.99% = 40; 0 a 19.99% = 20		0.00
	LOCALIZACIÓN EN ÁREA URBANA O RURAL	10%	Rural = 100; urbana = 50		0.00
TÉCNICO = 40%	SECTOR DE INTERVENCIÓN	15%	Seguridad alimentaria, salud, agua y saneamiento, educación = 100; Infraestructura vial, infraestructura comunitaria = 80; Medio ambiente, cultura y deportes = 60; Otros = 40		0.00
	IMPACTO AMBIENTAL	15%	Impacto cero o impacto positivo = 100; Bajo impacto mitigable = 80; Moderado impacto mitigable = 60; Alto impacto mitigable = 40; Impacto no mitigable = 0		0.00
	CONDICIONES FÍSICAS Y LOGÍSTICAS	10%	Totalmente aptas = 100; parcialmente aptas = 50; poco aptas = 25		0.00
TOTAL		100%	CALIFICACIÓN		0.00

Fuente: Fonapaz 2009

Con el propósito de mostrar una aplicación de la matriz para proyectos sociales, se elaboró un ejemplo con información del SNIP, el cual contiene la información básica del proyecto y luego se le asigna el puntaje de acuerdo al cada criterio, lo que permite obtener el puntaje total por criterio y la sumatoria de los puntajes totales permite obtener la calificación final del proyecto.

Cuadro 30
Ejemplo de aplicación de matriz para proyectos sociales

NOMBRE DEL PROYECTO: CONSTRUCCIÓN Y EQUIPAMIENTO DEPOSITO DE ALMACENAMIENTO DE AGUA PLUVIAL

NOMBRE DEL LUGAR POBLADO: CASERÍO CHUARACANJAY

MONTO DE LA INVERSIÓN EN QUETZALES: 37,000.00

FECHA DE LA PROPUESTA: 20 DE DICIEMBRE DE 2010

CRITERIO Y PESO PORCENTUAL	COMPONENTE	PONDERACIÓN	ALTERNATIVA DE PUNTEO PARA CADA COMPONENTE	PUNTEO POR COMPONENTE	PUNTEO TOTAL
SOCIAL = 60%	NIVEL DE POBREZA GENERAL SEGÚN ENCOVI 2014	30%	80 a 100 = 100; 60 a 79.99 = 80; 40 a 59.99 = 60; 20 a 39.99 = 40; 0 a 19.99 = 20%	100	30.00
	PERTENENCIA ÉTNICA	20%	De 80% a 100% = 100; 60% a 79.99% = 80; 40% a 59.99% = 60; 20% a 39.99% = 40; 0 a 19.99% = 20	100	20.00
	LOCALIZACIÓN EN ÁREA URBANA O RURAL	10%	Rural = 100; urbana = 50	100	10.00
TÉCNICO = 40%	SECTOR DE INTERVENCIÓN	15%	Seguridad alimentaria, salud, agua y saneamiento, educación = 100; Infraestructura vial, infraestructura comunitaria = 80; Medio ambiente, cultura y deportes = 60; Otros = 40	100	15.00
	IMPACTO AMBIENTAL	15%	Impacto cero o impacto positivo = 100; Bajo impacto mitigable = 80; Moderado impacto mitigable = 60; Alto impacto mitigable = 40; Impacto no mitigable = 0	80	12.00
	CONDICIONES FÍSICAS Y LOGÍSTICAS	10%	Totalmente aptas = 100; parcialmente aptas = 50; poco aptas = 25	5	5.00
TOTAL		100%	CALIFICACIÓN		92.00

Fuente: elaboración propia con formato de Fonapaz e información del SNIP.

1.5 Matriz para proyectos productivos

El formato integrado de la matriz para priorizar proyectos productivos se presenta a continuación en el cuadro 31. En este caso se incorporan a la evaluación, además de los criterios social y técnico, los criterios de mercado y financiero. Al igual que en la matriz para proyectos sociales, las ponderaciones anotadas se tomaron del formato original de Fonapaz (2009) .

Cuadro 31
Formato de matriz para proyectos productivos

NOMBRE DEL PROYECTO: CONSTRUCCIÓN CENTRO DE ACOPIO

NOMBRE DEL LUGAR POBLADO: , ALDEA XECOXOL,TECPÁN GUATEMALA, CHIMALTENANGO.

MONTO DE LA INVERSIÓN EN QUETZALES: 1,230,816.00

FECHA DE LA PROPUESTA: 20 DE ENERO DE 2011

CRITERIO Y PESO PORCENTUAL	COMPONENTE	PONDERACIÓN	ALTERNATIVA DE PUNTEO PARA CADA COMPONENTE	PUNTEO POR COMPONENTE	PUNTEO TOTAL
SOCIAL = 30%	NIVEL DE POBREZA GENERAL SEGÚN ENCOVI 2014	15%	80 a 100 = 100; 60 a 79.99 = 80; 40 a 59.99 = 60; 20 a 39.99 = 40; 0 a 19.99 = 20		0.00
	PERTENENCIA ÉTNICA	10%	De 80% a 100% = 100; 60% a 79.99% = 80; 40% a 59.99% = 60; 20% a 39.99% = 40; 0 a 19.99% = 20		0.00
	LOCALIZACIÓN EN ÁREA URBANA O RURAL	5%	Rural = 100; urbana = 50		0.00
TÉCNICO = 15%	IMPACTO AMBIENTAL	8%	Impacto cero o impacto positivo = 100; Bajo impacto mitigable = 80; Moderado impacto mitigable = 60; Alto impacto mitigable = 40; Impacto no mitigable = 0		0.00
	CONDICIONES FÍSICAS Y LOGÍSTICAS	7%	Totalmente aptas = 100; parcialmente aptas = 50; poco aptas = 25		0.00
DE MERCADO = 15%	DEMANDA PARA EL PRODUCTO O SERVICIO	5%	El proyecto cuenta efectivamente con demanda = 100; el proyecto aún no cuenta con una demanda = 50		0.00
	OFERTA (COMPETENCIA PARA EL PROYECTO)	5%	El proyecto tiene poca competencia = 100%; el proyecto tiene mucha competencia = 50%		0.00
	PRECIOS	5%	Los precios suelen ser estables = 100; Los precios suelen ser inestables = 50		0.00
FINANCIERO = 40%	RENTABILIDAD (VAN)	40%	Mayor de cero = 100; cero o negativo = 0		0.00
TOTAL		100%	CALIFICACIÓN		0.00

Fuente: Fonapaz 2009.

A continuación en el cuadro 32 se presenta un ejemplo de aplicación de la matriz para priorizar proyectos productivos.

Cuadro 32
Ejemplo de aplicación de matriz para proyectos productivos

NOMBRE DEL PROYECTO: CONSTRUCCIÓN CENTRO DE ACOPIO

NOMBRE DEL LUGAR POBLADO: , ALDEA XECOXOL,TECPÁN GUATEMALA, CHIMALTENANGO.

MONTO DE LA INVERSIÓN EN QUETZALES: 1,230,816.00

FECHA DE LA PROPUESTA: 20 DE ENERO DE 2011

CRITERIO Y PESO PORCENTUAL	COMPONENTE	PONDERACIÓN	ALTERNATIVA DE PUNTEO PARA CADA COMPONENTE	PUNTEO POR COMPONENTE	PUNTEO TOTAL
SOCIAL = 30%	NIVEL DE POBREZA GENERAL SEGÚN ENCOVI 2014	15%	80 a 100 = 100; 60 a 79.99 = 80; 40 a 59.99 = 60; 20 a 39.99 = 40; 0 a 19.99 = 20	100	15.00
	PERTENENCIA ÉTNICA	10%	De 80% a 100% = 100; 60% a 79.99% = 80; 40% a 59.99% = 60; 20% a 39.99% = 40; 0 a 19.99% = 20	100	10.00
	LOCALIZACIÓN EN ÁREA URBANA O RURAL	5%	Rural = 100; urbana = 50	100	5.00
TÉCNICO = 15%	IMPACTO AMBIENTAL	8%	Impacto cero o impacto positivo = 100; Bajo impacto mitigable = 80; Moderado impacto mitigable = 60; Alto impcto mitigable = 40; Impacto no mitigable = 0	100	8.00
	CONDICIONES FÍSICAS Y LOGÍSTICAS	7%	Totalmente aptas = 100; parcialmente aptas = 50; poco aptas = 25	50	3.50
DE MERCADO = 15%	DEMANDA PARA EL PRODUCTO O SERVICIO	5%	El proyecto cuenta efectivamente con demanda = 100; el proyecto aún no cuenta con una demanda = 50	100	5.00
	OFERTA (COMPETENCIA PARA EL PROYECTO)	5%	El proyecto tiene poca competencia = 100%; el proyecto tiene mucha competencia = 50%	100	5.00
	PRECIOS	5%	Los precios suelen ser estables = 100; Los precios suelen ser inestables = 50	100	5.00
FINANCIERO = 40%	RENTABILIDAD (VAN)	40%	Mayor de cero = 100; cero o negativo = 0	80	32.00
TOTAL		100%	CALIFICACIÓN		88.50

Fuente: elaboración propia con formato de Fonapaz e información del SNIP.

Luego de calificar los proyectos de acuerdo a los criterios de priorización tanto para proyectos sociales como para proyectos productivos, en el cuadro 33 se presenta una propuesta de matriz para anotar en orden de prioridad de acuerdo a las calificaciones obtenidas el listado de proyectos priorizados.

Cuadro 33
Formato para elaborar lista de proyectos priorizados

PRIORIDAD	NOMBRE DEL LA COMUNIDAD O LUGAR	PROBLEMA IDENTIFICADO	NOMBRE DEL PROYECTO	TIPO DE PROYECTO: SOCIAL O PRODUCTIVO	COSTO ESTIMADO	CALIFICACIÓN OBTENIDA DE LA PRIORIZACIÓN	NOMBRE DE LA PERSONA RESPONSABLE
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							

Fuente: elaboración propia con información de las matrices de priorización..

ANEXO 2
INFORMCIÓN ESTADÍSTICA DEL MUNICIPIO DE TECPÁN GUATEMALA, POR LUGAR
POBLADO

Cuadro 34
Tecpán Guatemala: Número de hogares por lugar poblado,
según tipo de servicio sanitario, Año 2002

Nombre del lugar poblado	Tipo de servicio sanitario				Total
	Letrina o pozo ciego	Excusado lavable	Conectado a fosa séptica	Conectado a red de drenajes	
AGUA ESCONDIDA	67	0	1	0	68
ASEDOPIA	0	0	1	0	1
ASUNCION MANZANALES	110	1	3	1	115
CALIAJ	126	0	2	2	130
CALLEJON CUARTO	6	0	0	38	44
CAQUIXAJAY	268	0	1	7	276
CHAJALAJYA	108	2	0	0	110
CHICAPIR	28	0	0	0	28
CHICHABAC	2	0	0	0	2
CHICHOY	48	0	1	0	49
CHIJACINTO	12	0	0	0	12
CHIPOCOC	39	0	0	3	42
CHIQUIMJUYU	80	0	0	0	80
CHIRIJUYU	388	4	0	0	392
CHIVARABAL	103	0	0	2	105
CHUACHALI	64	0	1	0	65
CHUARACANJAY	41	0	0	0	41
CHUATZUNUJ	117	0	1	1	119
CHUAXITE	31	0	0	0	31
CHUZAKIA Ó BUENA VISTA	14	0	0	0	14
COLONIA IXIMCHE	0	0	0	17	17
COLONIA MENONITA	1	0	0	6	7
CRUZ DE SANTIAGO	83	0	27	0	110
EL CARMEN	7	0	0	0	7
EL TABLON	62	0	0	2	64
EL TESORO	50	0	0	0	50
LA CUMBRE	104	0	0	1	105
LAS FLORES	7	0	0	0	7
LOTIFICACION LOS ANGELES	132	4	0	226	362
PACACAY	105	0	0	1	106
PACAM	15	0	1	0	16
PACHALI	96	0	0	0	96
PACHICHIAC	170	0	0	5	175
PACOC	23	1	5	2	31
PACORRAL	234	3	2	0	239
PALAMA	120	0	2	1	123
PALEY	122	0	1	3	126
PALIMA	55	0	3	2	60
PAMANZANA	90	0	1	2	93
PAMESUL	91	0	0	0	91
PANABAJAL	285	0	5	1	291
PANIMACHAVAC	40	0	2	0	42
PANIMACOC	262	8	2	0	272
PAQUIP	142	1	12	5	160
PARAXCHAJ	10	0	0	0	10
PARAXQUIN	170	0	0	2	172
PATIOBOLAS	53	0	0	2	55
PAXEPANIL O XEPANIL	7	0	0	0	7
PAXIXIL	14	0	0	0	14
PAXOROTOT	243	1	5	0	249
POBLACION DISPERSA	5	0	10	1	16
POTRERILLO	22	0	0	0	22
PUEBLO VIEJO	248	6	3	14	271
SAN ANTONIO	105	0	4	27	136
SAN JOSE CHIRIJUYU	278	0	2	9	289
SAN LORENZO POROMA	58	0	3	18	79
SAN VICENTE PALAMA	30	0	0	0	30
SANTA ELENA	24	0	0	0	24
TECPAN GUATEMALA	208	31	21	2147	2407
TZANABAJ	31	1	0	0	32
VENECIA	29	13	0	11	53
VISTA BELLA	69	0	9	1	79
XAYA	48	13	0	48	109
XECOXL	141	0	0	2	143
XEJAVI	79	0	0	1	80
XENIMAJUYU	155	0	155	1	311
XEPAC	84	0	0	0	84
XESAJCAP Ó SAN CARLOS	38	0	0	0	38
XETONOX	80	0	1	0	81
XETZAC	150	0	11	15	176
XUATZAN SAN FRANCISCO	2	0	0	0	2
ZACULEU	96	0	1	0	97
Total	6425	89	299	2627	9440

Fuente: elaboración propia con información del Censo de Población 2002.

Cuadro 35
Tecpán Guatemala: Número de hogares por lugar poblado, según
fuentes de abastecimiento de agua, Año 2002

Nombre del lugar poblado	1	2	3	4	5	6	7	Total
AGUA ESCONDIDA	61	0	3	10	0	1	0	75
ASEDOPIA	0	0	0	1	0	0	0	1
ASUNCIÓN MANZANALES	77	0	0	28	0	5	6	116
CALIAJ	130	0	0	0	0	0	0	130
CALLEJON CUARTO	31	0	2	11	0	0	0	44
CAQUIXAJAY	305	0	0	1	0	0	0	306
CHAJALAJYA	109	4	0	6	0	0	4	123
CHICAPIR	24	0	0	10	0	3	1	38
CHICHABAC	1	0	0	4	0	2	1	8
CHICHOY	54	0	0	0	0	1	0	55
CHIJCINTO	4	0	0	8	0	0	0	12
CHIPOCOC	38	0	2	1	0	0	2	43
CHIQUIMJUYU	39	0	1	34	0	11	1	86
CHIRIJUYU	233	1	4	157	0	0	1	396
CHIVARABAL	104	0	1	0	0	0	0	105
CHUACHALI	35	0	14	21	1	6	3	80
CHUARACANJAY	40	0	1	1	1	0	2	45
CHUATZUNUJ	130	0	0	2	0	0	1	133
CHUAXITE	0	0	2	19	0	11	0	32
CHUZAKIA Ó BUENA VISTA	14	0	2	1	0	1	0	18
COLONIA IXIMCHE	16	0	0	1	0	0	0	17
COLONIA MENONITA	5	0	2	1	1	0	0	9
CRUZ DE SANTIAGO	80	0	27	3	0	0	2	112
EL CARMEN	0	0	0	0	0	7	0	7
EL TABLON	73	0	0	5	0	3	1	82
EL TESORO	76	0	0	4	0	0	1	81
LA CUMBRE	90	2	0	12	0	7	0	111
LAS FLORES	10	0	0	0	0	0	0	10
LOTIFICACION LOS ANGELES	181	0	18	163	0	6	5	373
PACACAY	104	0	0	2	0	0	1	107
PACAM	0	0	0	5	0	14	0	19
PACHALI	93	0	0	3	0	0	4	100
PACHICHIAC	162	0	0	21	1	3	0	187
PACOC	6	0	0	27	0	0	0	33
PACORRAL	137	0	1	101	0	9	0	248
PALAMA	162	0	0	70	0	16	0	248
PALEY	104	0	2	16	1	5	0	128
PALIMA	59	0	0	1	0	1	1	62
PAMANZANA	82	0	0	9	1	1	2	95
PAMESUL	47	0	0	45	0	9	0	101
PANABAJAL	189	0	0	100	0	33	0	322
PANIMACHAVAC	44	0	0	4	0	3	0	51
PANIMACOC	237	0	0	28	0	16	4	285
PAQUIP	153	0	0	9	0	0	0	162
PARAXCHAJ	16	0	0	0	0	0	0	16
PARAXQUIN	167	0	0	22	0	0	1	190
PATIOBOLAS	26	0	3	28	0	2	1	60
PAXEPANIL Ó XEPANIL	6	0	0	2	0	0	0	8
PAXIXIL	5	0	3	6	0	0	0	14
PAXOROTOT	10	0	200	46	0	4	4	264
POBLACION DISPERSA	9	0	2	5	0	0	0	16
POTRERILLO	29	0	0	1	0	0	0	30
PUEBLO VIEJO	153	19	10	61	1	61	3	308
SAN ANTONIO	82	1	0	50	2	0	4	139
SAN JOSE CHIRIJUYU	158	1	55	80	0	0	1	295
SAN LORENZO POROMA	43	0	0	28	0	1	8	80
SAN VICENTE PALAMA	31	0	1	21	0	9	0	62
SANTA ELENA	0	0	0	3	0	21	0	24
TECPAN GUATEMALA	2027	12	104	269	3	28	51	2494
TZANABAJ	9	0	0	22	0	5	0	36
VENECIA	14	0	0	45	0	0	0	59
VISTA BELLA	77	0	0	2	0	1	0	80
XAYA	43	0	5	73	0	0	0	121
XECOXOL	99	4	0	26	0	21	1	151
XEJAVI	82	0	2	0	0	0	5	89
XENIMAJUYU	144	0	0	101	0	75	3	323
XEPAC	49	0	16	18	0	6	3	92
XESAJCAP Ó SAN CARLOS	15	0	0	18	0	26	2	61
XETONOX	15	0	0	5	0	64	0	84
XETZAC	161	0	0	15	0	4	1	181
XUATZAN SAN FRANCISCO	0	0	0	3	0	5	0	8
ZACULEU	129	0	0	38	0	4	1	172
Total	7138	44	483	1933	12	511	132	10253

Etiquetas de columnas

No.	Título
1	Chorro de uso exclusivo
2	Chorro para varios hogares
3	Chorro público (fuera del local)
4	Pozo
5	Camión o tonel
6	Río, lago o manantial
7	Otro
8	Total

Fuente: elaboración propia con información del Censo de Población 2002.

Cuadro 36
Tecpán Guatemala: Número de hogares por lugar poblado,
según tipo de alumbrado, Año 2002

Nombre del lugar poblado	Alumbrado				Total
	Candela	Gas corriente	Panel solar	Eléctrico	
AGUA ESCONDIDA	19	0	0	56	75
ASEDOPIA	0	0	0	1	1
ASUNCIÓN MANZANALES	11	0	0	105	116
CALIAJ	8	2	0	120	130
CALLEJON CUARTO	0	1	0	43	44
CAQUIXAJAY	14	0	0	292	306
CHAJALAJYA	17	5	0	101	123
CHICAPIR	36	0	0	2	38
CHICHABAC	0	0	0	8	8
CHICHOY	3	0	0	52	55
CHIJACINTO	9	0	0	3	12
CHIPOCOC	1	5	0	37	43
CHIQUIMJUYU	0	0	0	86	86
CHIRIJUYU	7	2	4	383	396
CHIVARABAL	2	0	0	103	105
CHUACHALI	13	0	0	67	80
CHUARACANJAY	26	1	0	18	45
CHUATZUNUJ	7	1	0	125	133
CHUAXITE	3	0	0	29	32
CHUZAKIA Ó BUENA VISTA	5	0	0	13	18
COLONIA IXIMCHE	0	0	0	17	17
COLONIA MENONITA	1	0	0	8	9
CRUZ DE SANTIAGO	4	2	0	106	112
EL CARMEN	6	1	0	0	7
EL TABLON	18	1	1	62	82
EL TESORO	13	0	0	68	81
LA CUMBRE	15	2	0	94	111
LAS FLORES	2	0	0	8	10
LOTIFICACION LOS ANGELES	20	1	0	352	373
PACACAY	31	1	1	74	107
PACAM	19	0	0	0	19
PACHALI	8	0	1	91	100
PACHICHAC	68	8	0	111	187
PACOC	0	0	0	33	33
PACORRAL	18	0	0	230	248
PALAMA	45	49	2	152	248
PALEY	21	17	2	88	128
PALIMA	14	6	3	39	62
PAMANZANA	6	1	0	88	95
PAMESUL	38	10	2	51	101
PANABAJAL	10	0	3	309	322
PANIMACHAVAC	10	0	0	41	51
PANIMACOC	27	1	0	257	285
PAQUIP	40	0	2	120	162
PARAXCHAJ	1	0	0	15	16
PARAXQUIN	64	0	2	124	190
PATIBOLAS	0	0	1	59	60
PAXEPANILO XEPANIL	2	0	0	6	8
PAXIXIL	0	0	0	14	14
PAXOROTOT	9	0	0	255	264
POBLACION DISPERSA	5	0	0	11	16
POTRERILLO	9	1	0	20	30
PUEBLO VIEJO	11	0	1	296	308
SAN ANTONIO	19	0	0	120	139
SAN JOSE CHIRIJUYU	9	0	0	286	295
SAN LORENZO POROMA	4	0	0	76	80
SAN VICENTE PALAMA	35	6	1	20	62
SANTA ELENA	24	0	0	0	24
TECPÁN GUATEMALA	46	5	10	2433	2494
TZANABAJ	2	0	1	33	36
VENECIA	1	0	0	58	59
VISTA BELLA	2	0	0	78	80
XAYA	13	0	0	108	121
XECOXOL	15	3	0	133	151
XEJAVI	9	0	1	79	89
XENIMAJUYU	15	1	1	306	323
XEPAC	19	5	0	68	92
XESAJCAP Ó SAN CARLOS	7	2	0	52	61
XETONOX	4	0	0	80	84
XETZAC	16	0	0	165	181
XUATZAN SAN FRANCISCO	7	0	0	1	8
ZACULEU	32	6	0	134	172
Total	995	146	39	9073	10253

Fuente: elaboración propia con información del Censo de Población 2002.

Cuadro 37
Tecpán Guatemala: Número de viviendas por lugar poblado,
según tipo de local de habitación, Año 2002

nombrep	Cuarto en							Sin local	Total
	Formal	Apartamento	casa	Rancho	Casa improvisada	Otro	Colectivo		
AGUA ESCONDIDA	90	0	0	1	3	0	0	0	94
ASEDOPIA	29	0	0	0	0	0	0	0	29
ASUNCION MANZANALES	119	0	0	0	5	0	0	0	124
CALIAJ	147	0	0	0	0	0	0	0	147
CALLEJON CUARTO	50	0	0	0	0	0	0	0	50
CAQUIXAJAY	322	1	0	0	0	0	0	0	323
CHAJALAJYA	125	0	0	2	1	0	0	0	128
CHICAPIR	36	0	0	6	0	0	0	0	42
CHICHABAC	4	0	0	0	4	0	0	0	8
CHICHOY	65	0	0	0	1	0	0	0	66
CHIJACINTO	18	0	0	1	0	0	0	0	19
CHIPOCOCC	45	0	0	6	0	0	0	0	51
CHIQUMJUYU	82	0	0	6	0	0	0	0	88
CHIRIJUYU	457	0	0	0	0	0	0	0	457
CHIVARABAL	105	0	0	2	0	0	0	0	107
CHUACHALI	52	0	0	1	35	0	0	0	88
CHUARACANJAY	44	0	0	3	0	0	0	0	47
CHUATZUNUJ	146	1	0	2	0	0	0	0	149
CHUAXITE	12	0	0	0	25	0	0	0	37
CHUZAKIA Ó BUENA VISTA	22	0	0	0	0	0	0	0	22
COLONIA IXIMCHE	16	0	1	0	0	0	0	0	17
COLONIA MENONITA	7	0	0	0	2	0	0	0	9
CRUZ DE SANTIAGO	90	0	0	0	28	3	0	0	121
EL CARMEN	9	0	0	0	0	0	0	0	9
EL TABLON	67	0	0	21	1	0	0	0	89
EL TESORO	71	0	0	23	0	0	1	0	95
LA CUMBRE	125	0	0	1	0	0	0	0	126
LAS FLORES	7	0	0	5	0	0	0	0	12
LOTIFICACION LOS ANGELES	370	0	0	8	47	0	0	0	425
PACACAY	118	0	0	9	0	0	0	0	127
PACAM	18	0	0	2	0	0	0	0	20
PACHALI	97	1	1	9	1	0	0	0	109
PACHICHIAAC	210	0	0	9	0	0	0	0	219
PACOC	44	0	0	0	0	1	0	0	45
PACORRAL	253	0	0	3	6	0	0	0	262
PALAMA	247	0	0	11	7	0	0	0	265
PALEY	151	0	0	2	0	0	0	0	153
PALIMA	50	0	0	17	0	0	0	0	67
PAMANZANA	112	0	0	1	0	0	0	0	113
PAMESUL	120	0	0	10	0	0	0	0	130
PANABAJAL	344	1	0	0	1	0	0	0	346
PANIMACHAVAC	58	0	0	0	0	0	0	0	58
PANIMACOC	327	0	2	0	0	2	0	0	331
PAQUIP	137	0	0	48	0	0	0	0	185
PARAXCHAJ	15	0	0	2	0	0	0	0	17
PARAXQUIN	194	1	0	21	1	0	0	0	217
PATOBOLAS	64	0	0	4	1	0	0	0	69
PAXEPANILO XEPANIL	8	0	0	0	2	0	0	0	10
PAXIXIL	11	0	0	0	5	0	0	0	16
PAXOROTOT	262	0	0	14	6	0	0	0	282
POBLACION DISPERSA	27	0	0	0	4	0	0	0	31
POTRERILLO	32	0	0	0	0	0	0	0	32
PUEBLO VIEJO	342	0	0	1	1	0	0	0	344
SAN ANTONIO	178	0	0	0	0	0	0	0	178
SAN JOSE CHIRIJUYU	216	0	0	97	3	0	0	0	316
SAN LORENZO POROMA	97	0	2	0	0	3	0	0	102
SAN VICENTE PALAMA	65	0	0	1	1	0	0	0	67
SANTA ELENA	2	0	0	0	46	0	0	0	48
TECPAN GUATEMALA	2458	17	21	43	152	13	1	1	2706
TZANABAJ	40	0	0	0	0	1	0	0	41
VENECIA	64	0	0	0	0	0	0	0	64
VISTA BELLA	95	0	0	0	0	0	0	0	95
XAYA	137	0	0	0	2	0	0	0	139
XECOXL	165	0	0	2	0	0	0	0	167
XEJAVI	74	0	1	25	1	0	0	0	101
XENIMAJUYU	340	0	0	0	0	0	0	0	340
XEPAC	94	0	0	0	8	1	0	0	103
XESAJCAP Ó SAN CARLOS	23	0	0	9	33	0	0	0	65
XETONOX	88	1	0	1	1	0	0	0	91
XETZAC	199	1	0	0	0	0	0	0	200
XUATZAN SAN FRANCISCO	10	0	0	0	0	0	0	0	10
ZACULEU	185	0	0	4	1	0	0	0	190
Total	10503	24	28	433	435	24	2	1	11450

Fuente: elaboración propia con información del Censo de Población 2002.

Cuadro 38
Tecpán Guatemala: Población por lugar poblado,
según sexo, Año 2002

Nombre del lugar poblado	Hombre	Mujer	Total
AGUA ESCONDIDA	241	244	485
ASEDOPIA	2	2	4
ASUNCION MANZANALES	328	342	670
CALIAJ	365	404	769
CALLEJON CUARTO	122	133	255
CAQUIXAJAY	873	889	1762
CHAJALAJYA	343	333	676
CHICAPIR	141	108	249
CHICHABAC	23	22	45
CHICHOY	153	149	302
CHIJACINTO	35	35	70
CHIPOCOC	136	148	284
CHIQUMJUYU	266	256	522
CHIRIJUYU	1071	1072	2143
CHIVARABAL	355	323	678
CHUACHALI	229	251	480
CHUARACANJAY	134	138	272
CHUATZUNUJ	445	370	815
CHUAXITE	111	91	202
CHUZAKIA Ó BUENA VISTA	51	46	97
COLONIA IXIMCHE	38	32	70
COLONIA MENONITA	21	33	54
CRUZ DE SANTIAGO	321	337	658
EL CARMEN	21	18	39
EL TABLON	224	229	453
EL TESORO	310	323	633
LA CUMBRE	334	382	716
LAS FLORES	33	36	69
LOTIFICACION LOS ANGELES	1110	1123	2233
PACACAY	343	376	719
PACAM	63	59	122
PACHALI	260	294	554
PACHICHIAIC	545	511	1056
PACOC	106	93	199
PACORRAL	705	706	1411
PALAMA	772	784	1556
PALAY	395	410	805
PALJMA	184	198	382
PAMANZANA	285	291	576
PAMESUL	324	326	650
PANABAJAL	1058	999	2057
PANIMACHAVAC	167	168	335
PANIMACOC	876	887	1763
PAQUIP	534	504	1038
PARAXCHAJ	57	67	124
PARAXQUIN	575	612	1187
PATIOBOLAS	189	196	385
PAXEPANILO XEPANIL	19	32	51
PAXIXIL	36	52	88
PAXOROTOT	820	786	1606
POBLACION DISPERSA	50	44	94
POTRERILLO	76	93	169
PUEBLO VIEJO	926	949	1875
SAN ANTONIO	415	387	802
SAN JOSE CHIRIJUYU	862	876	1738
SAN LORENZO POROMA	249	218	467
SAN VICENTE PALAMA	200	211	411
SANTA ELENA	59	83	142
TECPAN GUATEMALA	6131	6695	12826
TZANABAJ	108	97	205
VENECIA	171	195	366
VISTA BELLA	236	248	484
XAYA	306	363	669
XECOXOL	435	460	895
XEJAVI	287	267	554
XENIMAJUYU	992	1062	2054
XEPAC	270	313	583
XESAJCAP Ó SAN CARLOS	208	197	405
XETONOX	269	255	524
XETZAC	533	560	1093
XUATZAN SAN FRANCISCO	16	26	42
ZACULEU	509	583	1092
Total	29457	30402	59859

Fuente: elaboración propia con información del Censo de Población 2002.

Cuadro 39
Tecpán Guatemala: Población por lugar poblado,
según indígena o no indígena, Año 2002

Nombre del lugar poblado	Si	No	Total
AGUA ESCONDIDA	476	9	485
ASEDOPIA	3	1	4
ASUNCION MANZANALES	662	8	670
CALIAJ	750	19	769
CALLEJON CUARTO	251	4	255
CAQUIXAJAY	1758	4	1762
CHAJALAJYA	585	91	676
CHICAPIR	249	0	249
CHICHABAC	45	0	45
CHICHOY	302	0	302
CHIJCACINTO	70	0	70
CHIPOCOC	239	45	284
CHIQUIMJUYU	522	0	522
CHIRIJUYU	2078	65	2143
CHIVARABAL	673	5	678
CHUACHALI	466	14	480
CHUARACANJAY	262	10	272
CHUATZUNUJ	815	0	815
CHUAXITE	202	0	202
CHUZAKIA Ó BUENA VISTA	55	42	97
COLONIA IXIMCHE	37	33	70
COLONIA MENONITA	54	0	54
CRUZ DE SANTIAGO	658	0	658
EL CARMEN	39	0	39
EL TABLON	453	0	453
EL TESORO	632	1	633
LA CUMBRE	716	0	716
LAS FLORES	69	0	69
LOTIFICACION LOS ANGELES	2105	128	2233
PACACAY	719	0	719
PACAM	122	0	122
PACHALI	554	0	554
PACHICHAC	1056	0	1056
PACOC	199	0	199
PACORRAL	1396	15	1411
PALAMA	1548	8	1556
PALEY	758	47	805
PALIMA	342	40	382
PAMANZANA	575	1	576
PAMESUL	650	0	650
PANABAJAL	2055	2	2057
PANIMACHAVAC	280	55	335
PANIMACOC	1749	14	1763
PAQUIP	976	62	1038
PARAXCHAJ	124	0	124
PARAXQUIN	1161	26	1187
PATIOBOLAS	385	0	385
PAXEPANIL O XEPANIL	34	17	51
PAXIXIL	88	0	88
PAXOROTOT	1604	2	1606
POBLACION DISPERSA	76	18	94
POTRERILLO	169	0	169
PUEBLO VIEJO	1858	17	1875
SAN ANTONIO	753	49	802
SAN JOSE CHIRIJUYU	1738	0	1738
SAN LORENZO POROMA	391	76	467
SAN VICENTE PALAMA	411	0	411
SANTÁ ELENA	142	0	142
TECPAN GUATEMALA	9529	3297	12826
TZANABAJ	205	0	205
VENEZIA	307	59	366
VISTA BELLA	472	12	484
XAYA	561	108	669
XECOXOL	885	10	895
XEJAVI	550	4	554
XENIMAJUYU	1992	62	2054
XEPAC	554	29	583
XESAJCAP Ó SAN CARLOS	405	0	405
XETONOX	523	1	524
XETZAC	961	132	1093
XUATZAN SAN FRANCISCO	42	0	42
ZACULEU	1092	0	1092
Total	55217	4642	59859

Fuente: elaboración propia con información del Censo de Población 2002.

Cuadro 40
Tecpán Guatemala: Población por lugar poblado,
según alfabetismo, Año 2002

Nombre del lugar poblado	Si	No	Total
AGUA ESCONDIDA	219	144	363
ASEDOPIA	2	0	2
ASUNCION MANZANALES	365	133	498
CALIAJ	513	74	587
CALLEJON CUARTO	169	36	205
CAQUIXAJAY	1021	324	1345
CHAJALAJYA	364	141	505
CHICAPIR	84	101	185
CHICHABAC	11	20	31
CHICHOY	156	76	232
CHIJACINTO	23	34	57
CHIPOCOC	108	101	209
CHIQUIMJUYU	303	75	378
CHIRIJUYU	1473	241	1714
CHIVARABAL	417	84	501
CHUACHALI	203	128	331
CHUARACANJAY	86	108	194
CHUATZUNUJ	488	120	608
CHUAXITE	114	32	146
CHUZAKIA Ó BUENA VISTA	47	32	79
COLONIA IXIMCHE	54	5	59
COLONIA MENONITA	30	11	41
CRUZ DE SANTIAGO	436	71	507
EL CARMEN	7	24	31
EL TABLON	233	110	343
EL TESORO	218	230	448
LA CUMBRE	344	193	537
LAS FLORES	26	24	50
LOTIFICACION LOS ANGELES	1001	678	1679
PACACAY	296	224	520
PACAM	34	49	83
PACHALI	280	122	402
PACHICHIAC	375	403	778
PACOC	83	70	153
PACORRAL	866	234	1100
PALAMA	480	659	1139
PALEY	359	227	586
PALIMA	132	149	281
PAMANZANA	303	118	421
PAMESUL	203	261	464
PANABAJAL	1182	373	1555
PANIMACHAVAC	162	63	225
PANIMACOC	952	372	1324
PAQUIP	504	274	778
PARAXCHAJ	46	38	84
PARAXQUIN	432	458	890
PATIOBOLAS	234	44	278
PAXEPANIL O XEPANIL	25	14	39
PAXIXIL	53	11	64
PAXOROTOT	913	242	1155
POBLACION DISPERSA	53	18	71
POTRERILLO	99	31	130
PUEBLO VIEJO	1058	303	1361
SAN ANTONIO	465	142	607
SAN JOSE CHIRIJUYU	1030	291	1321
SAN LORENZO POROMA	285	72	357
SAN VICENTE PALAMA	177	140	317
SANTA ELENA	37	69	106
TECPAN GUATEMALA	8633	1763	10396
TZANABAJ	107	39	146
VENECIA	236	54	290
VISTA BELLA	318	46	364
XAYA	405	113	518
XECOXOL	399	248	647
XEJAVI	322	102	424
XENIMAJUYU	1167	306	1473
XEPAC	277	159	436
XESAJCAP Ó SAN CARLOS	180	125	305
XETONOX	310	78	388
XETZAC	600	229	829
XUATZAN SAN FRANCISCO	14	17	31
ZACULEU	337	460	797
Total	32938	12560	45498

Fuente: elaboración propia con información del Censo de Población 2002.

Cuadro 41
Tecpán Guatemala: Población por lugar poblado,
según población económicamente activa o inactiva, Año 2002

Nombre del lugar poblado	PEA	PEI	Total
AGUA ESCONDIDA	171	192	363
ASEDOPIA	1	1	2
ASUNCION MANZANALES	207	291	498
CALIAJ	237	350	587
CALLEJON CUARTO	100	105	205
CAQUIXAJAY	464	881	1345
HAJALAJYA	118	387	505
CHICAPIR	97	88	185
CHICHABAC	14	17	31
CHICHOY	90	142	232
CHIJCANTO	22	35	57
CHIPOCOC	74	135	209
CHIQUMJUYU	90	288	378
CHIRIJUYU	620	1094	1714
CHIVARABAL	385	116	501
CHUACHALI	132	199	331
CHUARACANJAY	92	102	194
CHUATZUNUJ	351	257	608
CHUAXITE	82	64	146
CHUZAKIA Ó BUENA VISTA	37	42	79
COLONIA IXIMCHE	33	26	59
COLONIA MENONITA	18	23	41
CRUZ DE SANTIAGO	257	250	507
EL CARMEN	17	14	31
EL TABLON	193	150	343
EL TESORO	178	270	448
LA CUMBRE	181	356	537
LAS FLORES	29	21	50
LOTIFICACION LOS ANGELES	719	960	1679
PACACAY	211	309	520
PACAM	45	38	83
PACHALI	206	196	402
PACHICHIAC	314	464	778
PACOC	58	95	153
PACORRAL	545	555	1100
PALAMA	433	706	1139
PALEY	179	407	586
PALIMA	111	170	281
PAMANZANA	185	236	421
PAMESUL	182	282	464
PANABAJAL	633	922	1555
PANIMACHAVAC	76	149	225
PANIMACOC	505	819	1324
PAQUIP	347	431	778
PARAXCHAJ	35	49	84
PARAXQUIN	359	531	890
PATIOBOLAS	97	181	278
PAXEPANIL O XEPANIL	14	25	39
PAXIXIL	30	34	64
PAXOROTOT	375	780	1155
POBLACION DISPERSA	25	46	71
POTRERILLO	48	82	130
PUEBLO VIEJO	657	704	1361
SAN ANTONIO	242	365	607
SAN JOSE CHIRIJUYU	530	791	1321
SAN LORENZO POROMA	163	194	357
SAN VICENTE PALAMA	128	189	317
SANTA ELENA	42	64	106
TECPAN GUATEMALA	4455	5941	10396
TZANABAJ	78	68	146
VENECIA	111	179	290
VISTA BELLA	150	214	364
XAYA	217	301	518
XECOXOL	244	403	647
XEJAVI	237	187	424
XENIMAJUYU	590	883	1473
XEPAC	178	258	436
XESAJCAP Ó SAN CARLOS	120	185	305
XETONOX	170	218	388
XETZAC	352	477	829
XUATZAN SAN FRANCISCO	14	17	31
ZACULEU	316	481	797
Total	19016	26482	45498

Fuente: elaboración propia con información del Censo de Población 2002.

ANEXO 3
IMÁGENES DEL TRABAJO DE CAMPO



Foto tomada por el autor de la tesis el 07-07-2011 durante la reunión de alcaldes auxiliares. La reunión se realizó en el salón municipal ubicado en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. Lo asistentes ponen atención a las directrices dadas por los que dirigen la reunión.



Foto tomada por el autor de la tesis el 07-07-2011 durante la reunión de alcaldes auxiliares. la reunión se realizó en el salón municipal ubicado en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. Momento en que los asistentes votan para aprobar la agenda de la reunión.



Foto tomada por el autor de la tesis el 07-07-2011 durante la reunión de alcaldes auxiliares. la reunión se realizó en el salón municipal ubicado en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. En la imagen se observa el representante de la municipalidad que dirige la reunión.



Foto tomada por el autor de la tesis el 07-07-2011 durante la reunión de alcaldes auxiliares. la reunión se realizó en el salón municipal ubicado en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. Momento que son presentados los miembros de la junta electoral del municipio, los cuales explicaron el procedimiento a seguir en las elecciones a realizarse en noviembre de es año.



Foto tomada por el autor de la tesis el 05/07/2011 durante la reunión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. La reunión se realizó en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. En la imagen se observa al presidente y vicepresidente de los COMUDE quienes dirigen la reunión.



Foto tomada por el autor de la tesis el 05/07/2011 durante la reunión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. La reunión se realizó en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. En la imagen se observa la participación de la mujer.



Foto tomada por el autor de la tesis el 05/07/2011 durante la reunión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. La reunión se realizó en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. Momento en que una de las representantes se dirige a la asamblea para denunciar actos de corrupción en uno de los institutos de educación básica del municipio.



Foto tomada por el autor de la tesis el 05/07/2011 durante la reunión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. La reunión se realizó en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. En la imagen se observa al presidente y vicepresidente de los COMUDE quienes dirigen la reunión.



Foto tomada por el autor de la tesis el 05/07/2011 durante la reunión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. La reunión se realizó en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. Momento en que una de las representantes se dirige a la asamblea para dar su opinión sobre uno de los puntos tratados en la agenda..



Foto tomada por el autor de la tesis el 05/07/2011 durante la reunión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. La reunión se realizó en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. Momento en que una de las representantes se dirige a la asamblea para denunciar actos de corrupción en uno de los institutos de educación básica del municipio.



Foto tomada por el autor de la tesis el 02/08/2011 durante la reunión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. La reunión se realizó en el sótano municipal ubicado en el segundo nivel del edificio municipal de la Ciudad de Tecpán Guatemala. Momento en que una de las representantes se dirige a la asamblea para plantear una duda.



Foto tomada por el autor de la tesis el 05/07/2011 durante la reunión de los Consejos Comunitarios de Desarrollo. La reunión se realizó en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. Momento en que una de las representantes se dirige a la asamblea para plantear una duda.



Foto tomada por el autor de la tesis el 19/07/2011 durante la reunión del Consejo Municipal de Desarrollo. La reunión se realizó en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. En la imagen se observa cuando los presentes votan para aprobar la agenda de la reunión.



Foto tomada por el autor de la tesis el 19/07/2011 durante la reunión del Consejo Municipal de Desarrollo. En la imagen se observa la intervención del vicepresidente del COMUDE.



Foto tomada por el autor de la tesis el 19/07/2011 durante la reunión del Consejo Municipal de Desarrollo. La reunión se realizó en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. En la imagen se observa cuando uno de los representantes comunitarios toma la palabra.



Foto tomada por el autor de la tesis el 19/07/2011 durante la reunión del Consejo Municipal de Desarrollo. La reunión se realizó en el sótano del parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala. En la imagen se observa el listado de comunidades y proyectos que fueron priorizados en esa reunión.



Foto tomada por el autor de la tesis el 04/08/2011 Recorrido por áreas de producción del sector sur del municipio de Tecpán Guatemala.



Foto tomada por el autor de la tesis el 04/08/2011 Recorrido por el estadio municipal de la Ciudad de Tecpán Guatemala.



Foto tomada por el autor de la tesis el 04/08/2011 Día de plaza, recorrido por las ventas ubicadas frente al edificio municipal y frente al parque central de la Ciudad de Tecpán Guatemala.



Foto tomada por el autor de la tesis el 04/08/2011 Recorrido por el sitio arqueológico Iximché, del municipio de Tecpán Guatemala.



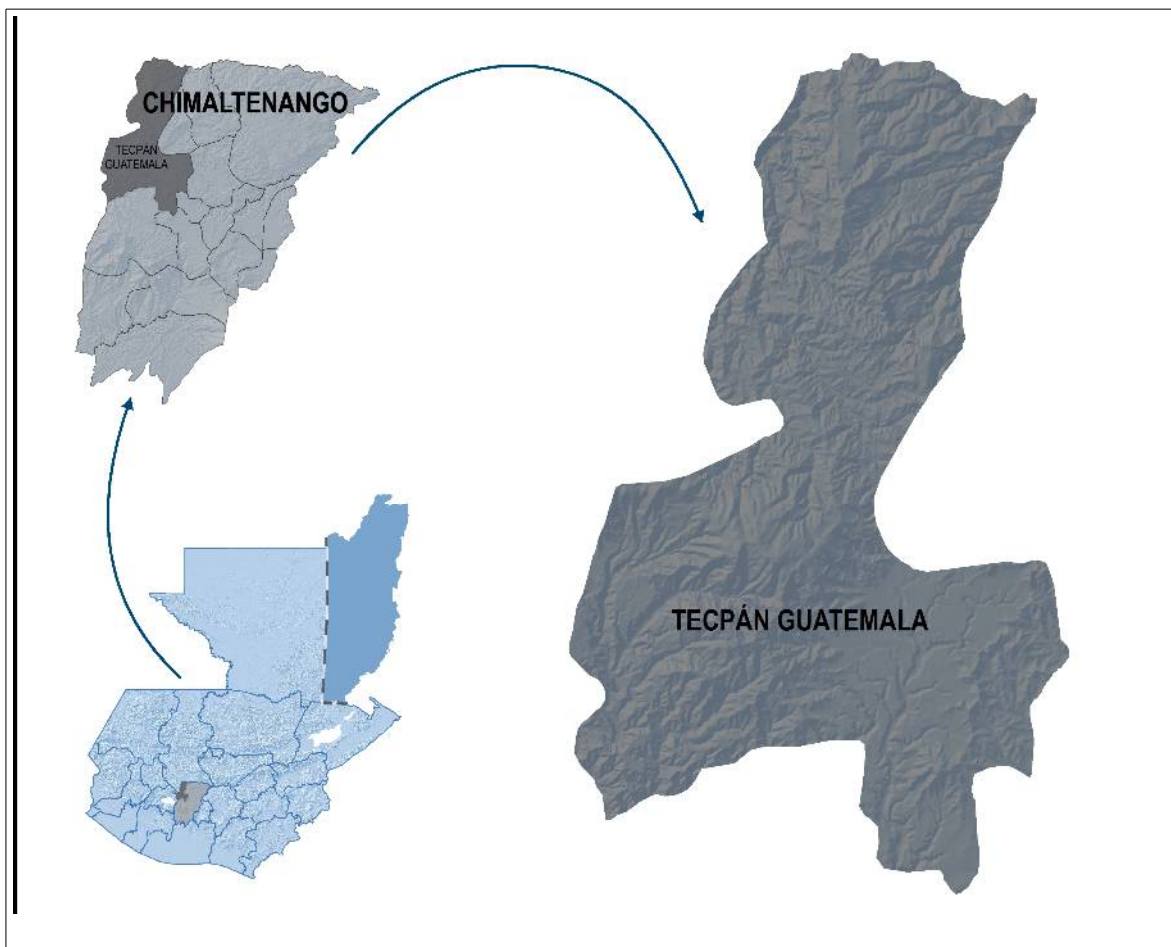
Foto tomada por el autor de la tesis el 04/08/2011. En la imagen se observa la entrada principal de la iglesia católica de la Ciudad de Tecpán Guatemala. .



Foto tomada por el autor de la tesis el 04/08/2011. Interior de la iglesia católica de la Ciudad de Tecpán Guatemala.



Foto tomada por el autor de la tesis el 04/08/2011. Interior de la iglesia católica de la Ciudad de Tecpán Guatemala.

MAPA DE UBICACIÓN DE TECPÁN GUATEMALA

Fuente: elaboración propia con el programa para elaborar mapas ArcGis.

**ANEXO 4
SIGLA Y ACRÓNIMOS**

ADSEIC	Asociación de Desarrollo, Servicio y Educación Integral Comunitaria
APROFORCHI	Asociación de Productores Forestales de Chimaltenango
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CDUR	Consejo de Desarrollo Urbano y Rural
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
DEOCSA	Distribuidora de Energía de Occidente Sociedad Anónima
DMP	Dirección Municipal de Planificación
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
ENCOVI	Encuesta de Condiciones de Vida
FIS	Fondo de Inversión Social
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FTN	Franja Transversal del Norte
GTZ	Agencia Alemana de Cooperación Técnica (por sus siglas en alemán)
GUATEL	Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones
ICAP	Instituto Centroamericano de Administración Pública
IDH	Índice de Desarrollo Humano
ILPES	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INE	Instituto Nacional de Estadística
INFOM	Instituto Nacional de Fomento Municipal
IGN	Instituto Geográfico Nacional
IUSI	Impuesto Unificado Sobre Inmuebles
LTS	Long term support (mantenimiento a largo plazo)
MAGA	Ministerio de Agricultura Ganadería y de Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MGT	Modelo de Gestión Territorial
MINEDUC	Ministerio de Educación

MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
OL	Organismo Legislativo
OMP	Oficina Municipal de Planificación
ONG	Organización no Gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PARPA	Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva Agropecuaria
PASO	Plan de Acción Social
PAVA	Programa de Ayuda a los Vecinos del Altiplano
PDD	Plan de Desarrollo Departamental
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PEA	Población Económicamente Activa
PIP	Programa de Inversión Pública
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PSPP	Proposed System Package Plan
SAG	Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLÁN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEGUI	Sistema de Seguimiento de Proyectos
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
SICOIN	Sistema de Contabilidad del Estado
SIGES	Sistema Informático de Gestión
SII	Sistema de Información Integral
SINAPRE	Sistema Nacional de la Preinversión
SINIP	Sistema de Información del Sistema Nacional de Inversión Pública
SINISEP	Sistema Nacional de Información de Proyectos
SINPET	Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial
SIPECIF	Sistema de Prevención y Control de Incendios Forestales
SNIP	Sistema Nacional de Inversión Pública
VAN	Valor Actual Neto

ANEXO 5
ÍNDICE DE CUADROS

No.	Título	Página
1	Objetivos de desarrollo sostenible contenidos en la Agenda 2030	22
2	Prioridades del Plan Nacional de Desarrollo Kátun: nuestra Guatemala 2032, por eje de desarrollo	23
3	Objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo del Departamento de Chimaltenango 2011-2025, por eje de desarrollo	24
4	Objetivos estratégicos del Plan de Desarrollo Municipal de Tecpán Guatemala 2011-2025, por eje de desarrollo	25
5	Municipio de Tecpán Guatemala: Principales indicadores de la dimensión social	46
6	Municipio de Tecpán Guatemala: Principales indicadores demográficos y sociales (diferentes años)	47
7	Tecpán Guatemala: Recursos presupuestarios nacionales asignados y ejecutados en el municipio, período 2011-2015	48
8	Tecpán Guatemala: Recursos presupuestarios nacionales asignados y ejecutados en el municipio, período 2011-2015	49
9	Municipalidad de Tecpán Guatemala: Ejecución presupuestaria por tipo de gasto, período 2011-2015	50
10	Municipalidad de Tecpán Guatemala: Gastos de inversión ejecutados por objeto de gasto, período 2011-2015	51
11	Tecpán Guatemala: Número de proyectos por etapa. Período 2011-2015	54
12	Tecpán Guatemala: Número de proyectos por etapa, según la institución que financia el proyecto, período 2011-2015	55
13	Tecpán Guatemala: Número de proyectos por año, según la función presupuestaria, período 2011-2015	56

No.	Título	Página
14	Tecpán Guatemala: Actores que participan en el proceso de inversión pública del municipio	57
15	Guatemala: Líneas de pobreza anual por persona determinados en la Encuesta de Condiciones de Vida 2014, (en quetzales)	73
16	Ponderaciones a ser aplicadas a proyectos sociales	77
17	Ponderaciones a ser aplicadas a proyectos productivos	77
18	Encabezado de columnas para elaborar matriz de priorización	78
19	Puntajes a asignar según el porcentaje de pobreza general	78
20	Puntajes a asignar según criterio étnico	79
21	Puntajes a asignar según criterio de localización	79
22	Puntajes a asignar según sector de intervención	79
23	Puntajes a asignar según impacto ambiental	80
24	Puntajes a asignar según condiciones físicas	80
25	Puntajes a asignar según demanda	80
26	Puntajes a asignar según oferta	81
27	Puntajes a asignar según precio	81
28	Puntajes a asignar según VAN	81
29	Formato de la matriz para priorizar proyectos sociales	82
30	Ejemplo de aplicación de matriz para proyectos sociales	83

No.	Título	Página
31	Formato de matriz para proyectos productivos	84
32	Ejemplo de aplicación de matriz para proyectos productivos	85
33	Formato para elaborar lista de proyectos priorizados	86

ANEXO 6
LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS DURANTE EL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

NOMBRE	CARGO E INSTITUCIÓN
AUTORIDADES LOCALES	
Longíno Jiatz Batz	Alcalde Municipal de Tecpán Guatemala (2008-2012)
Leonardo Ignacio Riquiac	1er. Concejel de la Municipalidad de Tecpán
Lic. Josue Moreira	Síndico Primero Municipalidad de Tecpán
Manuel Tecún	Alcalde Auxiliar Aldea La Cumbre
FUNCIONARIOS Y SERVIDORES MUNICIPALES	
Iván Arenales	Secretario Municipal de Tecpán
Edgar Daniel Morales	Director Municipal de Planificación, Municipalidad de Tecpán Guatemala
Magdalena Calil	Secretaria (DMP) Municipalidad de Tecpán Guatemala
Ruperto Alemán	Oficina de Información Pública de la Municipalidad de Tecpán Guatemala
Abner Gamaliel Xajil	Director de Planificación Municipal de Tecpán
Edy Yax	Oficina de Gestión de Riesgo a Desastres, Municipalidad de Tecpán Guatemala
REPRESENTANTES DE INSTITUCIONES DE GOBIERNO CENTRAL EN EL TERRITORIO	
Ing. Angel Eduardo Pineda Nieto	Delegado Departamental de SEGEPLAN en Chimaltenango
Marisol Tes	Secretaria de Delegación Departamental de SEGEPLAN en Chimaltenango
Karen Alemán	Oficina de Turismo, Tecpán Guatemala
Tomas Calo Ortíz	Oficial de Policía Nacional Civil de Tecpán
Edwin José Flores Castillo	Ordenamiento Territorial, Chimaltenango
Dra. Hurrutia	Directora del Hospital Nacional de Tecpán
Ing. Rahul Díaz	TV6 Sistema de Consejos de Desarrollo
Licda. Sandra Espinosa	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
Ing. Mario Avendaño	Fondo Nacional para la Paz, (FONAPAZ) Chimaltenango
Lic. Luis Fernando Castellanos Bonilla	Jefatura del Departamento de Muestreo Instituto Nacional de Estadística
Marco Antonio Guajan	Técnico Social de la Defensoría Indígena de Chimaltenango
INTEGRANTES DE COCODE Y COMUDE	
"Aracely Salpor	Maestra del Instituto Experimental y Representante de COCODE del Barrio Patacabaj
María Dolores Ajín Mejía	Representante de COCODE

NOMBRE	CARGO E INSTITUCIÓN
Lucio Chocoj Juchan	Representante de COCODE
Flor de María Román	Representante de COCODE
Juan Antonio Sevech	Secretario del COMUDE o Alcalde de Tecpán
Waldemar Bojorquez	Representante del COCODE del Parcelamiento La Giralda
Emilio Pérez	Presidente de COCODE de 2do. Nivel del Municipio de Tecpán Guatemala
Ernesto Tucubal	Representante de COCODE Aldea Pachichiac
Eulogio Batz	Representante del COCODE del Barrio Poroná
Ramona Socop	Representante del COCODE del Barrio Patacabaj
Carlos Tzian	Representante del COCODE de San Vicente Saculeu
Manuel Suarsuy	Representante del COCODE del Caserío Vía Nueva
Victor López	Representante del COCODE de la Aldea Pamezul
Pedro Morales Macario	Representante del COCODE de la Aldea Paraxquin
José Cruz Tol	Representante del COCODE del Sector Santa Teresa
Oswaldo Salomón	Representante del COCODE de la Aldea Chirijuyú
Gabino López	Representante del COCODE de la Aldea Xejavi
Emilio Pérez	Presidente de los COCODE del Sector Sur de Tecpán
Demetrio Méndez	Representante de COCODE del Caserío Palei
Fausto Tucubal Cuxil	Presidente del COCODE de Aldea Pacorral
Salvador Quiná Chale	Representante de COCODE de Aldea Saculeu
Roberto Lorenzo	Representante de COCODE de Aldea Xecoxol
Marco Set Capir	Representante de COCODE de Caserío Chijacinto
ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y PRIVADAS	
Mardoqueo Lares	Asociación "VIDA" y representante de la sociedad civil ante el COMUDE
Julio Xoquic	Director de Sucursal de Génesis Empresarial en Tecpán

Nota: La mayoría de entrevistas fueron realizadas entre julio de 2011 y enero de 2012, pero en el año 2015-2016 también hubo algunas.

ANEXO 7
GUÍA DE ENTREVISTA USADA EN EL TRABAJO DE CAMPO

Tema de investigación: Importancia de la priorización de proyectos

Lugar: _____ Fecha: _____

1. Datos del entrevistado:

Nombre:

Entidad:

Puesto que ocupa:

2. ¿Qué procedimiento utilizan para realizar el proceso de priorización de proyectos en el municipio?
3. ¿Qué criterios utilizan para seleccionar sus proyectos?
4. ¿Sabe qué es el Sistema Nacional de Inversión Pública y cuál es su función?
5. ¿Conoce el plan de desarrollo del municipio?
6. ¿Participó en su elaboración?
7. ¿Qué problemas considera que son los más importantes en el municipio?
8. ¿Ha recibido alguna capacitación sobre proyectos o el Sistema Nacional de Inversión Públicas?
9. ¿Sabe de dónde provienen los recursos de los proyectos ejecutados en su comunidad?
10. ¿Cuáles considera que han sido los principales problemas para ejecutar los proyectos en su comunidad?