



Universidad de San Carlos de Guatemala
Facultad de Ingeniería
Escuela de Estudios de Postgrado
Maestría en Gestión de la Planificación para el Desarrollo

**PROPUESTA DE HERRAMIENTAS QUE AYUDEN A MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA
GESTIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL
DEPARTAMENTO DE QUICHÉ**

Lic. Roberto Rolando Pereira Noriega

Asesorado por el MSc. Ing. Erick Orlando Urrutia Rodríguez

Guatemala, febrero de 2023

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE INGENIERÍA

**PROPUESTA DE HERRAMIENTAS QUE AYUDEN A MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA
GESTIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL
DEPARTAMENTO DE QUICHÉ**

TRABAJO DE GRADUACIÓN

PRESENTADO A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE INGENIERÍA
POR

LIC. ROBERTO ROLANDO PEREIRA NORIEGA
ASESORADO POR EL MSC. ING. ERICK ORLANDO URRUTIA RODRÍGUEZ

AL CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE
MAESTRO EN GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO

GUATEMALA, FEBRERO DE 2023

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE INGENIERÍA



NÓMINA DE JUNTA DIRECTIVA

DECANA	Inga. Aurelia Anabela Cordova Estrada
VOCAL I	Ing. José Francisco Gómez Rivera
VOCAL II	Ing. Mario Renato Escobedo Martínez
VOCAL III	Ing. José Milton de León Bran
VOCAL IV	Br. Kevin Vladimir Cruz Lorente
VOCAL V	Br. Fernando José Paz González
SECRETARIO	Ing. Hugo Humberto Rivera Pérez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL PRIVADO

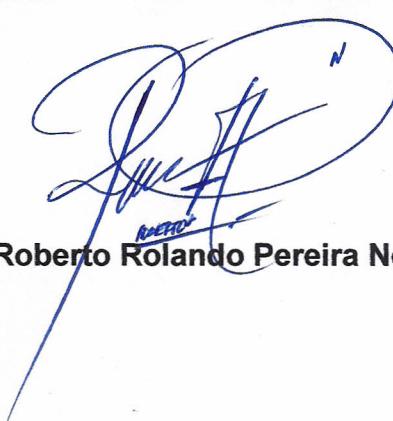
DECANA	Inga. Aurelia Anabela Cordova Estrada
DIRECTOR	Mtro. Ing. Edgar Darío Álvarez Cotí
EXAMINADOR	Mtro. Ing. Juan Carlos Fuentes Montepeque
EXAMINADOR	Mtro. Lic. Luis Alberto Santos Quiñónez
SECRETARIO	Ing. Hugo Humberto Rivera Pérez

HONORABLE TRIBUNAL EXAMINADOR

En cumplimiento con los preceptos que establece la ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presento a su consideración mi trabajo de graduación titulado:

PROPUESTA DE HERRAMIENTAS QUE AYUDEN A MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL DEPARTAMENTO DE QUICHÉ

Tema que me fuera asignado por la Dirección de Escuela de Estudios de Postgrado con fecha 29 de enero de 2022.



Lic. Roberto Rolando Pereira Noriega

Decanato
Facultad de Ingeniería
24189101- 24189102
secretariadecanato@ingenieria.usac.edu.gt

LNG.DECANATO.OI.245.2023

La Decana de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, luego de conocer la aprobación por parte del Director de la Escuela de Estudios de Posgrado, al Trabajo de Graduación titulado: **PROPUESTA DE HERRAMIENTAS QUE AYUDEN A MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL DEPARTAMENTO DE QUICHÉ**, presentado por: **Lic. Roberto Rolando Pereira Noriega**, que pertenece al programa de Maestría en artes en Gestión de la planificación para el desarrollo después de haber culminado las revisiones previas bajo la responsabilidad de las instancias correspondientes, autoriza la impresión del mismo.

IMPRÍMASE:



Inga. Aurelia Anabela Cordova Estrada



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
DECANA
FACULTAD DE INGENIERÍA
★

Decana

Guatemala, febrero de 2023

AACE/gaoc



Guatemala, febrero de 2023

LNG.EEP.OI.245.2023

En mi calidad de Director de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, luego de conocer el dictamen del asesor, verificar la aprobación del Coordinador de Maestría y la aprobación del Área de Lingüística al trabajo de graduación titulado:

**“PROPUESTA DE HERRAMIENTAS QUE AYUDEN A MEJORAR LA
EFICIENCIA DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL DESARROLLO
MUNICIPAL EN EL DEPARTAMENTO DE QUICHÉ”**

presentado por **Lic. Roberto Rolando Pereira Noriega** correspondiente al programa de **Maestría en artes en Gestión de la planificación para el desarrollo**; apruebo y autorizo el mismo.

Atentamente,

“Id y Enseñad a Todos”


Mtro. Ing. Edgar Darío Álvarez Cotí
Director
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ingeniería





Guatemala, 05 de julio de 2022.

M.Sc. Edgar Darío Álvarez Cotí
Director
Escuela de Estudios de Postgrado
Presente

M.Sc. Ingeniero Álvarez Cotí:

Por este medio informo que he revisado y aprobado el **INFORME FINAL** del trabajo de graduación titulado: **“PROPUESTA DE HERRAMIENTAS QUE AYUDEN A MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL DEPARTAMENTO DE QUICHÉ”** del estudiante **Roberto Rolando Pereira Noriega** quien se identifica con número de carné **999004565** del programa de **Maestría en Gestión de la Planificación para el Desarrollo**.

Con base en la evaluación realizada hago constar que he evaluado la calidad, validez, pertinencia y coherencia de los resultados obtenidos en el trabajo presentado y según lo establecido en el **Normativo de Tesis y Trabajos de Graduación aprobado por Junta Directiva de la Facultad de Ingeniería Punto Sexto inciso 6.10 del Acta 04-2014 de sesión celebrada el 04 de febrero de 2014**. Por lo cual el trabajo evaluado cuenta con mi aprobación.

Agradeciendo su atención y deseándole éxitos en sus actividades profesionales me suscribo.

Atentamente,

M.Sc. Ing. Juan Carlos Fuentes Montepeque
Coordinador
Área de Desarrollo Socio Ambiental y Energético
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ingeniería USAQ



Guatemala, 21 mayo 2022.

Ingeniero M.Sc.
Edgar Álvarez Cotí
Director
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ingeniería USAC
Ciudad Universitaria, Zona 12

Distinguido Ingeniero Álvarez:

Atentamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que como asesor de trabajo de graduación del estudiante Roberto Rolando Pereira Noriega, Carné número 999004565, cuyo título es **"PROUESTA DE HERRAMIENTAS QUE AYUDEN A MEJORAR LA EFICIENCIA DE LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL EN EL DEPARTAMENTO DE QUICHÉ"**, para optar al grado académico de Maestro en Gestión de la Planificación para el Desarrollo, he procedido a la revisión de este.

En tal sentido, en calidad de asesor doy mi anuencia y aprobación para que el estudiante Pereira Noriega, continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de usted.

Atentamente,



Erick Urrutia Rodríguez.
Ingeniero Agrónomo Msc.
Colegiado No. 2,169.

Ing. Erick Orlando Urrutia Rodríguez.

M.Sc. Gerencia en Agricultura Sostenible y Recursos Naturales.
Asesor

ACTO QUE DEDICO A:

Dios	Fuente de vida y mi inspiración de cada día.
Mi madre	María Candelaria Noriega de Pereira (q. d. e. p.) siempre en mi mente y corazón, mis triunfos son para usted madre querida.
Mi padre	Benigno Rolando Pereira de León, por su ejemplo de superación y lucha continua, ha forjado en mí el compromiso de ser una persona que aporte valor a la sociedad, lo amo padre.
Mis hermanos	Edgar Efrén Pereira (q. d. e. p.) a su memoria, Magda Marivel Pereira por su ejemplo de fuerza y valor para afrontar la vida.
Mi familia	Mi esposa Luisa Fernanda Cabrera y mis hijos Roberto Gadiel, Darlene Fernanda y Kristell Anahí Pereira Cabrera, todo mi amor y cariño hacia ustedes, son mi razón de existir.
Mi institución laboral	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, por abrirme el espacio de superación personal y profesional, mucho de lo que soy lo debo ella.

AGRADECIMIENTOS A:

Universidad de San Carlos de Guatemala	Por ser la <i>alma mater</i> que me permitió nutrirme de conocimientos.
Escuela de Estudios de Postgrado	Por proporcionarme los conocimientos que me permitieron realizar este trabajo de graduación.
Delegación Departamental de SEGEPLAN Quiché	A mis apreciables compañeros de equipo en la delegación, somos familia y el esfuerzo de cada uno en sus áreas laborales y familiares, me inspira a ser mejor cada día.
Mis compañeros de estudio	Por acompañarme y motivarme a seguir adelante en momentos difíciles durante la carrera, especialmente a Marlon Alvarado, Nancy Colindres y Josefina Ajchomay, mi respeto y admiración hacia ustedes.
Mi asesor	MSc. Ing. Erick Orlando Urrutia Rodríguez, por guiarme durante el trabajo de graduación.
Familia y amigos en general	

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	V
LISTA DE SÍMBOLOS	VII
GLOSARIO	IX
RESUMEN	XI
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	XIII
OBJETIVOS	XXI
RESUMEN DEL MARCO METODOLÓGICO	XXIII
INTRODUCCIÓN	XXV
1. MARCO REFERENCIAL	1
1.1 Estudios previos	1
1.2 Antecedentes	2
2. MARCO TEÓRICO	5
2.1 Informe de desarrollo humano	5
2.2 Niveles de pobreza en el departamento de Quiché	7
2.3 Competencias del municipio	7
2.4 Cobertura de servicios públicos	9
2.5 Recursos económicos que administran los gobiernos municipales	13
2.6 La planificación para alcanzar el desarrollo en Guatemala	18
2.7 Seguimiento a la planificación a corto y mediano plazo en el departamento de Quiché	21
3. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	29

3.1	Características del estudio	29
3.2	Unidades de análisis	30
3.3	Variables.....	31
3.4	Fases del estudio	32
3.4.1	Fase 1. Exploración bibliográfica.....	33
3.4.2	Fase 2. Gestión o recolección de la información.....	33
3.4.3	Fase 3. Análisis de información.....	34
3.4.4	Fase 4. Interpretación de información	34
3.5	Técnicas de análisis	35
4.	PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	37
4.1	Nivel de conocimiento de las competencias propias del municipio, artículo 68 del Código Municipal.....	37
4.2	Aplicación de criterios técnicos en la definición de los presupuestos municipales de forma anual	39
4.3	Conocimiento de la suma del presupuesto disponible en el municipio anualmente.....	40
4.4	Conocimiento del porcentaje del presupuesto municipal invertido en competencias propias del municipio	41
4.5	Conocimiento de la existencia de planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial vigentes en los municipios	42
4.6	Conocimiento del planificador municipal sobre el contenido del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial.....	43
4.7	Ejecución y seguimiento periódico del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial en los municipios	44
4.8	Seguimiento al PDM-OT en la elaboración del POA municipal	45
4.9	Existencia de banco de datos estadísticos sobre indicadores de desarrollo en las direcciones municipales de planificación	46

4.10 Uso de indicadores de desarrollo en la planificación operativa anual en los municipios	47
4.11 Actualización de indicadores de desarrollo a nivel municipal	48
4.12 Con qué periodicidad se realiza la actualización de indicadores de desarrollo a nivel municipal	49
4.13 Reuniones periódicas de equipos técnicos municipales con la finalidad de dar seguimiento a las gestiones del gobierno local en los territorios.....	50
5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	51
5.1 ¿De qué manera se puede administrar de forma eficiente los recursos municipales en el departamento de Quiché?	51
5.2 ¿Cómo se puede mejorar los indicadores de desarrollo en los municipios del departamento de Quiché?.....	52
5.3 ¿Qué se puede hacer para darle seguimiento a la planificación estratégica en los municipios del departamento de Quiché?	53
5.4 ¿Cuáles son las herramientas que ayudan a mejorar la gestión presupuestaria municipal con el fin que incida positivamente en los indicadores de desarrollo municipal en el departamento de Quiché?.....	54
6. PROPUESTA DE HERRAMIENTAS DE APOYO A LA GESTIÓN MUNICIPAL.....	57
6.1 Formato de clasificación de demandas de inversión por fuente de financiamiento	57
6.2. Registro de indicadores de demanda, cobertura y calidad de los servicios en el municipio.....	59

6.3 Programador multianual de proyectos en seguimiento al plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial y su vinculación con las prioridades nacionales de desarrollo	61
CONCLUSIONES	65
RECOMENDACIONES	67
REFERENCIAS	69
APÉNDICES	71

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

FIGURAS

1.	Árbol de problemas	XVII
2.	Mapa de Guatemala, Indicador del índice de desarrollo humano por departamento año 2015 - 2016	6
3.	Cobertura de los servicios públicos básicos, departamento de Quiché, agosto 2021.....	13
4.	Distribución sectorial de la inversión en el Consejo de Desarrollo del departamento de Quiché para el año 2021.....	15
5.	Esquema del proceso de planificación territorial normado por el Sistema Nacional de Planificación	22
6.	Municipalidades que presentaron sus informes de ejecución presupuestaria en el departamento de Quiché, año 2020	25
7.	Percepción de los directores municipales de planificación sobre el conocimiento de las competencias propias del municipio	38
8.	Aplicación de criterios técnicos en los municipios para definir los presupuestos anuales de inversión	39
9.	Conocimiento del presupuesto disponible anualmente en los municipios por parte del director de planificación.....	40
10.	Conocimiento del porcentaje del presupuesto municipal invertido en competencias propias del municipio	41
11.	Existencia de planes de desarrollo municipal vigentes en los municipios.....	42
12.	Conocimiento efectivo del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial por parte del director municipal de planificación.....	43

13. Existencia de procesos recurrentes de evaluación y seguimiento al PDM-OT en los municipios	44
14. Seguimiento al PDM-OT en la elaboración del POA municipal	45
15. Existencia de banco de datos con información estadística sobre indicadores de desarrollo en los municipios	46
16. Uso de información estadística en los procesos de planificación operativa anual en los municipios	47
17. Actualización periódica de indicadores de desarrollo en los municipios.	48
18. Periodicidad con la que se actualizan los indicadores de desarrollo en los municipios.....	49
19. Porcentaje de municipios en los que se realizan reuniones de coordinación de manera ordenada y frecuente.....	50

TABLAS

I. Competencias propias del municipio que se consideran como obras de infraestructura de servicios básicos a la población.....	9
II. Plantas de tratamiento de desechos líquidos activas en Quiché	10
III. Inversión aprobada por el CODEDE - Quiché para el año 2021 fondo aporte al Consejo Departamental de Desarrollo	14
IV. Transferencias monetarias hacia las municipalidades Ministerio de Finanzas Públicas año 2021	17
V. Ejercicios de planificación PDM-OT actualizados, departamento de Quiché.....	20
VI. Variables analizadas en el proceso de investigación.....	32
VII. Nivel de conocimiento de los directores municipales de planificación de Quiché sobre las competencias propias del municipio	38

LISTA DE SÍMBOLOS

Símbolo	Significado
%	Porcentaje
Q.	Quetzales
(*)	Referencia al pie de tabla

GLOSARIO

CGC	Contraloría General de Cuentas
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
DMP	Dirección Municipal de Planificación
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
GpR	Gestión por resultados
IDH	Índice de Desarrollo Humano
MED	Metas Estratégicas de Desarrollo
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible

ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDMOT	Plan de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial
PEI	Plan Estratégico Institucional
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
POM	Plan Operativo Multianual
RED	Resultados Estratégicos de Desarrollo
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SIPLANGL	Sistema de Planes de Gobiernos Locales
SISCODE	Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
SNP	Sistema Nacional de Planificación

RESUMEN

Las municipalidades administran recursos públicos derivados de asignaciones desde el gobierno central a través del situado constitucional, el impuesto a la circulación de vehículos, impuesto a la distribución del petróleo y las transferencias a través del Sistema de Consejos de Desarrollo (SISCODE), adicionalmente disponen de la recaudación propia que ingresa a las arcas municipales por concepto de arbitrios municipales y cobros por la prestación de servicios públicos, con estos ingresos se estructura el presupuesto de inversión anual, el cual debe impactar directamente en la mejora de las condiciones de vida de la población.

La inversión de recursos en los municipios debe contrarrestar los indicadores negativos en los temas más sensibles a la población; éstos establecen que el departamento de Quiché es el territorio con las tasas más altas de pobreza y pobreza extrema a nivel nacional, las condiciones en la calidad de vida de más de la mitad de la población no alcanzan un nivel aceptable, es el departamento en el cual la inversión pública no ha logrado transformar las condiciones de vida de la población pese a la gran cantidad de recursos que se administran año con año.

La investigación que aborda el presente estudio va orientada al conocimiento que tienen los técnicos y gobiernos de los municipios, sobre las principales competencias de este con base en la ley de la materia y el seguimiento que se le da a la planificación del desarrollo a largo, mediano y corto plazo, para medir los impactos con base en indicadores.

De la existencia de planes, programas y proyectos efectivos en los territorios municipales, se espera una mejora constante en los indicadores clave del desarrollo, específicamente en las funciones de saneamiento básico, salud y educación con lo que se debe generar una mejora constante en la calidad de vida de la población.

De los hallazgos del estudio se presentan herramientas de apoyo que faciliten la labor de priorizar la inversión local en los municipios atendiendo específicamente las competencias propias que manda la ley y les ayude a orientar la gestión de los recursos para atender aquellas otras demandas existentes en los territorios las cuales no siendo competencias propias, deben gestionarse para promover que el gobierno central a través de los ministerios, realice las inversiones requeridas o bien sean gestionadas a través de organismos de cooperación internacional.

El objetivo primordial de la investigación es orientar a los asesores y tomadores de decisiones a dar prioridad a la atención de las competencias propias del municipio facilitándoles herramientas de apoyo que les ayuden en la gestión del desarrollo local.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Una de las funciones de los gobiernos municipales es la administración presupuestaria anual y la programación multianual basada en procesos de planificación participativa orientada a objetivos específicos dentro del marco del Sistema Nacional de Planificación (SNP), que administra la SEGEPLAN como ente rector de la planificación en Guatemala; los planes de desarrollo municipal contienen la base del desarrollo local y las prioridades identificadas en ellos deberían ser el punto de partida de la orientación presupuestaria, sin embargo, la asignación de recursos públicos se dirige en gran cantidad a la atención de otras demandas de obras de infraestructura que siendo importantes, no son prioritarias porque su aporte al desarrollo social es muy bajo.

Contexto general

La planificación de la inversión en los municipios del departamento de Quiché se realiza anualmente, cada Plan Operativo Anual (POA), contiene la estructura administrativa y financiera de los recursos que ejecuta la municipalidad en un período de doce meses y la ley principal que rige al municipalismo, el Código Municipal en el Artículo. 68, establece en la literal a), las competencias propias del municipio, en ella se menciona lo relacionado a los servicios de agua y saneamiento, urbanismo, gestión de parques y áreas de recreación, entre otros; de manera que la inversión local debe ir orientada a satisfacer esas demandas de servicios con calidad y eficiencia como prioridades. (Congreso de la República de Guatemala, 2002)

Los Planes de Desarrollo Municipal y Ordenamiento Territorial (PDM-OT), son instrumentos de planificación a mediano y largo plazo, por medio de los cuales los gobiernos municipales deben programar la ejecución de obras de beneficio social y la inversión de los recursos atender las principales demandas establecidas en ellos, cualquier equipo de gobierno que esté al frente del municipio debería tomar como instrumento principal de su gestión dicho plan y orientar la inversión hacia los objetivos identificados en él.

En la práctica, los recursos se orientan a proyectos de infraestructura en las funciones de transporte, salones comunales, calles urbanas, subsidios familiares con dotación de insumos para agricultura, alimentación, útiles escolares y muchas otras actividades de similares características por la facilidad de planificarlas y ejecutarlas; con estas acciones se posterga la inversión en las necesidades relacionadas con el agua, el saneamiento, salud, el acceso a servicios públicos básicos en general, entre otros; esta situación se presenta debido a que este tipo de obras requieren procesos de planificación más complejos, una gestión más complicada y una inversión mucho más onerosa, desde el proceso de captación y uso del recurso hídrico, hasta la disposición de aguas residuales tratadas, listas para una reutilización para finalizar el ciclo completo de uso y tratamiento del recurso.

De igual manera el tema de recolección, clasificación y disposición de desechos sólidos que produce la población en mayor cantidad en las áreas urbanas, en el departamento de Quiché no existe ni un solo municipio que cuente con infraestructura dedicada al proceso de tratamiento de este tipo de desechos, solamente disponen de terrenos que han sido convertidos en vertederos sin ningún tipo de tratamiento y reutilización.

Descripción del problema

Se estima que la inversión anual en las municipalidades del departamento de Quiché alcanza los 505.3 millones de quetzales en concepto de transferencias desde el gobierno central sin tomar en cuenta las recaudaciones propias de los municipios, si la inversión en satisfacer las necesidades de agua y saneamiento alcanzarán tan solo el 50 % del monto administrado, la demanda de los servicios fuera satisfecha en un mediano plazo, de esa cuenta la administración municipal puede encargarse de brindar atención en otros rubros y alcanzar progresivamente una mejora en las condiciones de vida de la población.

Los servicios públicos de agua y saneamiento se constituyen como las necesidades principales que deben ser cubiertas con calidad a la totalidad de la población tanto urbana como rural, los instrumentos de planificación del desarrollo municipal establecen esas demandas como prioritarias pero son respondidas en menor cantidad debido a la complejidad que significa su atención, la planificación conlleva una serie de estudios adicionales que permiten crear la factibilidad de los proyectos, en su ejecución la cantidad de recursos a invertir es considerable y los períodos de tiempo para concluir el proceso son a mediano plazo y en su fase de operación, se requiere de personal entrenado que realice las acciones de forma continua.

Estas son algunas de las razones por las cuales los gobiernos municipales se inclinan por no accionar en dichos rubros, decisión que limita el bienestar de la población lo cual incide negativamente en los indicadores de desarrollo humano y afectan directamente la calidad de vida de los habitantes; la falta de seguimiento a la planificación del desarrollo municipal convierte a los planes en instrumentos inoperantes no porque sean de mala calidad sino por la falta de voluntad de los actores políticos quienes deben considerarlos como su guía

principal de trabajo e instrumento rector del desarrollo del municipio, la ausencia de mecanismos de seguimiento a los planes permite que éstos sean instrumentos de requisito y no de gestión.

Formulación del problema

Para comprender de una forma sencilla las implicaciones que se tienen al no dar respuesta a la problemática identificada a nivel municipal, se plantean las siguientes preguntas cuyas respuestas ayudan a encontrar la solución propuesta.

Pregunta central

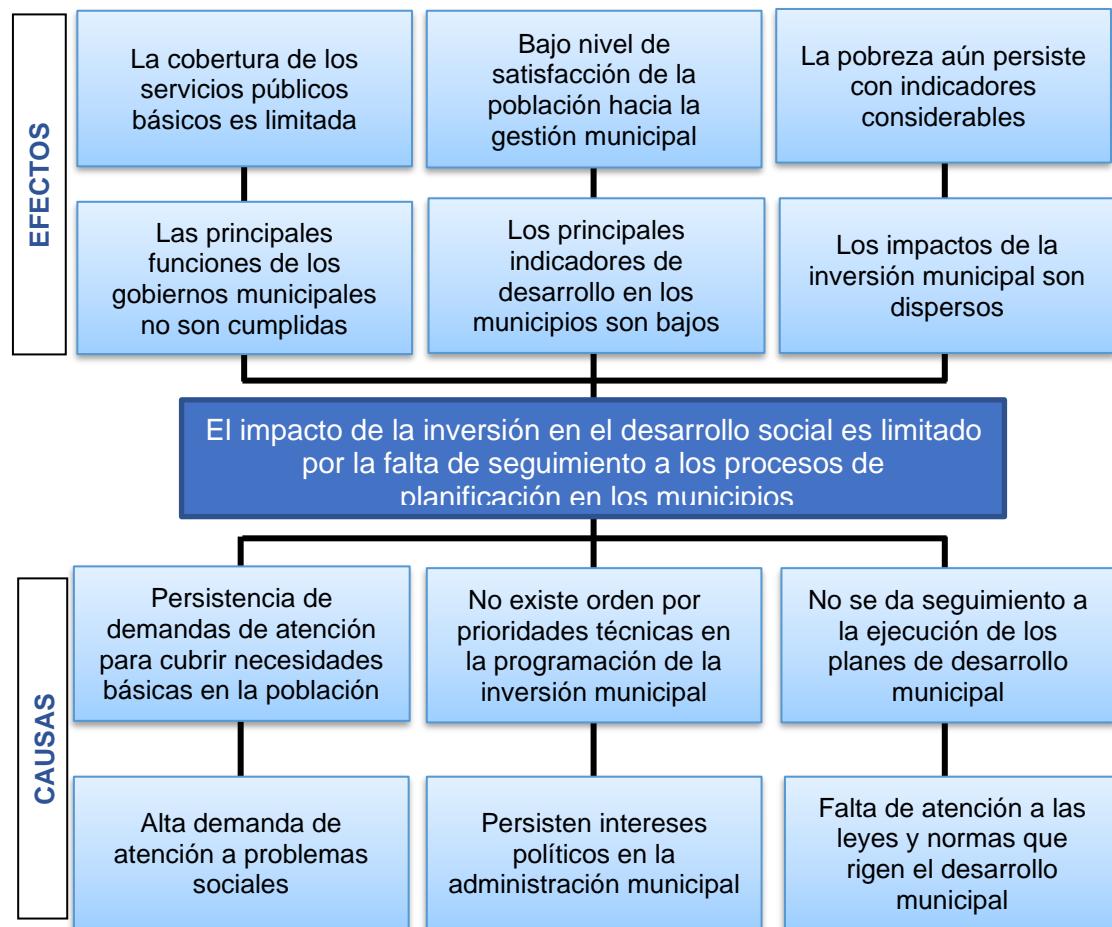
¿Cuáles son las herramientas que ayudan a mejorar la gestión presupuestaria municipal con la finalidad de incidir positivamente en los indicadores de desarrollo en el departamento de Quiché?

Preguntas auxiliares

Para responder a esta interrogante se deberán contestar las siguientes preguntas auxiliares:

- ¿De qué manera se puede administrar de forma eficiente los recursos municipales en el departamento de Quiché?
- ¿Cómo se puede mejorar los indicadores de desarrollo en los municipios del departamento de Quiché?
- ¿Qué se puede hacer para darle seguimiento a la planificación estratégica en los municipios del departamento de Quiché?

Figura 1. Árbol de problemas



Fuente: elaboración propia.

Delimitación del problema

La inversión de recursos públicos en los gobiernos municipales debe generar el desarrollo en las comunidades y éste se mide, entre otros indicadores, por el acceso que tengan los ciudadanos a los servicios públicos básicos enmarcados en los rubros de agua y saneamiento, también son considerados servicios básicos el acceso a los servicios de salud y educación pero en estos

dos casos existen dos ministerios específicamente encargados de cumplir esa función, por lo tanto, el presente estudio se enfoca en las competencias propias de la municipalidad, existen otras necesidades a cubrir las cuales no generan mayor aporte en temas de desarrollo humano en los territorios porque su impacto se relaciona directamente con el urbanismo y la mejora de la infraestructura vial.

Las demandas de la población en primera instancia van orientadas a la necesidad de acceso al agua potable y a la construcción de redes de alcantarillado sanitario con sus plantas de tratamiento de aguas residuales cumple de manera responsable con los procesos de uso adecuado del recurso hídrico, de esta forma también se reducen los impactos negativos al ambiente con la disminución o inclusive, eliminación de contaminantes a los afluentes de aguas superficiales.

Otro elemento importante para considerar en cuanto a servicios públicos indispensables para la población es la implementación y funcionamiento de manera eficiente de sistemas de recolección y tratamiento de desechos sólidos, los niveles de contaminación ambiental en las cabeceras municipales aún son elevados debido a la ausencia de procesos que brinden atención a este rubro. La inversión de los recursos públicos a nivel municipal debe causar un impacto positivo hasta alcanzar niveles aceptables en los principales indicadores de desarrollo para garantizar buena calidad de vida de los ciudadanos.

Los planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial incluyen esos elementos dentro de sus prioridades, pero por varias razones que se analizarán con mayor profundidad en el estudio del caso, no son considerados en la ejecución presupuestaria anual y los principales indicadores de desarrollo siguen siendo débiles en su alcance.

Para cambiar esta realidad es necesario crear herramientas e implementar métodos que garanticen el seguimiento de los objetivos y metas planteadas en la planificación municipal y permitir que solo hasta que sean cumplidas, se pueda disponer de recursos para atender otras necesidades y así lograr un impacto positivo en los niveles de desarrollo humano de los habitantes.

OBJETIVOS

General

Proponer herramientas técnicas que ayuden a los gobiernos municipales a dar seguimiento a sus planes para mejorar el impacto en los indicadores de desarrollo local en el departamento de Quiché.

Específicos

1. Establecer cuáles son las principales funciones que deben cumplir los gobiernos municipales para orientar la inversión de los recursos asignados desde el gobierno central y los propios originados de la recaudación local, en el departamento de Quiché.
2. Definir criterios para priorizar la inversión municipal con el fin de mejorar el impacto en los indicadores de desarrollo en el departamento de Quiché.
3. Identificar métodos que faciliten el seguimiento a la planificación estratégica y operativa con la participación de las oficinas técnicas y la comisión de finanzas del municipio con el fin de evaluar constantemente sus alcances, en el departamento de Quiché.

RESUMEN DEL MARCO METODOLÓGICO

Por medio de una encuesta se investigó a los directores de planificación municipal de los 21 municipios del departamento de Quiché para investigar el nivel de conocimiento que tienen sobre las competencias propias del municipio de acuerdo con el código municipal, se investigó también sobre la existencia, evaluación y seguimiento de los instrumentos de planificación estratégica que tienen vigencia en los municipios y sobre la existencia y actualización de indicadores de desarrollo a nivel local como fundamento a las decisiones que se toman en la elaboración de los planes de corto plazo.

Para el desarrollo de la investigación se adoptó un diseño no experimental debido a que como resultados del análisis de la información obtenida, se propone el uso de herramientas creadas para facilitar la ejecución y seguimiento a los planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial para orientar el alcance de objetivos y metas concretas con base en indicadores, el fin es que los equipos técnicos de las municipalidades puedan implementar esas herramientas para facilitarles el proceso de seguimiento periódicamente.

La población en estudio son las 21 municipalidades del departamento de Quiché, se analizó el contexto desde la opinión, conocimiento y experiencia de los directores municipales de planificación quienes son los encargados de la planificación del desarrollo local y de su seguimiento periódico, la investigación de campo obtuvo respuestas de la totalidad de actores las cuales son analizadas en el presente documento, cada dirección cuenta con un director y su equipo técnico, en algunos casos de excepción el equipo técnico está conformado por profesionales experimentados en la planificación y su seguimiento, el director

realiza una función gerencial pero el conocimiento no está centralizado en la persona del director.

Dentro de las variables analizadas en la investigación se consideró el seguimiento al PDM-OT en la planificación anual para determinar si efectivamente es un instrumento de gestión del desarrollo local y no un documento de requisito, también se analizó la existencia de procesos de evaluación de impactos de las acciones que ejecuta el gobierno local con base en indicadores, se evaluó la existencia y periodicidad con la que éstos son actualizados y si en efecto, la planificación operativa los considera como elementos de decisión en su elaboración.

Las fases consideradas en el proceso de investigación fueron cuatro, la primera se basa en la exploración bibliográfica que permite conocer cuáles son las competencias propias del municipio de acuerdo con la ley y los modelos de planificación estratégica y operativa que deben implementar los gobiernos municipales, en la segunda fase se recolectó información relacionada al tema de investigación y en la tercera fase se analiza la información obtenida para proceder a su interpretación en la cuarta fase.

Como resultado de la investigación se proponen herramientas de apoyo que facilitan la labor de las direcciones de planificación municipal en los ejercicios de priorización de acciones y selección de proyectos que deben ser ejecutados atendiendo como prioridad aquellas demandas que son competencia propia del gobierno municipal y orientando la gestión de aquellas otras demandas que son competencia de otra instancia pública creando así la posibilidad de incrementar la eficiencia en el gasto público.

INTRODUCCIÓN

Uno de los principales deberes del Estado establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala Constituyente, (1985) es garantizar el desarrollo integral de la persona según lo establece el artículo 2, bajo este precepto el país se integra a través de municipios que son la unidad básica de la organización territorial del Estado, quienes tienen la responsabilidad de atender los servicios públicos que demande su población. El Código Municipal (2002) artículos 2 y 3; con el fin de que la población alcance niveles de desarrollo integral elevados que les permitan vivir bien y en paz.

Históricamente la inversión de recursos públicos en la construcción de infraestructura de servicios básicos que estén disponibles para la población ha sido bastante considerable pero el desarrollo integral de la población aún no se logra visualizar, año con año los gobiernos municipales invierten recursos asignados desde el gobierno central y lo recaudado localmente en proyectos de inversión pero al parecer el ejercicio carece de orden o lineamientos claros y precisos que les permitan atender las demandas de forma directa impactando los indicadores básicos de desarrollo.

La planificación del desarrollo local es una de las acciones primordiales que deben realizar los equipos de gobierno y sus técnicos a nivel local para luego trasladarse al nivel de ejecución de los planes y establecer procesos de seguimiento y evaluación constantes para corregir la ruta si fuere necesario y actualizar periódicamente los indicadores que les permitan medir el nivel de impacto de sus intervenciones en materia de inversión para el desarrollo, bajo este esquema los gobiernos municipales deberían transformar positivamente el

nivel de vida de la población, sin embargo el anhelado desarrollo no se alcanza y las razones son diversas.

El presente estudio analiza el contexto de la existencia de planes de desarrollo en los municipios del departamento de Quiché, evalúa el conocimiento que tienen los directores municipales de planificación sobre estos planes, su implementación y el seguimiento; así mismo analiza el conocimiento de las competencias propias de los municipios como punto de partida que permita orientar la inversión local en atención a sus competencias y puedan tener claridad sobre la gestión que deben hacer ante los ministerios y fondos sociales específicos para que el gobierno central atienda aquellas otras necesidades que no son competencias propias pero que representan demanda en los territorios, de esta manera alcanzar la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos.

Luego del análisis de la existencia de instrumentos de planificación del desarrollo local y el conocimiento de las competencias propias del municipio, se presentan herramientas que sirven de apoyo a los equipos técnicos municipales y a los tomadores de decisiones para facilitar la orientación de los recursos con los que se dispone y canalizar la gestión de aquellas necesidades que no representan un compromiso propio de la autoridad municipal, ante entes de cooperación internacional o la institucionalidad pública desde el gobierno central.

Las herramientas de apoyo que se presentan deben ser utilizadas para la priorización de demandas y su clasificación de acuerdo con el origen del financiamiento, como resultado final se espera que los recursos con que cuentan los gobiernos locales sean invertidos en atención a las competencias propias y les permitan alcanzar mayor eficiencia en la inversión pública, esto provocará un impacto positivo en los principales indicadores de desarrollo local.

1. MARCO REFERENCIAL

En el presente apartado se presentan los antecedentes que fueron considerados para el estudio de medición del impacto en la inversión local y de los avances que se tienen en gestión del desarrollo en los municipios, se consideraron algunos ejercicios aislados que presentan información, pero no al nivel de detalle que se necesita.

1.1 Estudios previos

La medición del desarrollo social en Guatemala es un aspecto evaluado desde la perspectiva general a nivel de país, no existen procesos ni estudios desarrollados a nivel individual por municipio y/o departamento, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), realiza mediciones periódicas de indicadores de desarrollo, pero no refleja datos más focalizados a fracciones del territorio más específicas, su estudio se enfoca solo en la percepción general a nivel nacional y departamental.

Mediante el ranking de la gestión municipal que administra la SEGEPLAN a cada dos años, se evalúa la gestión de equipos de gobierno municipal pero esa medición es enfocada solamente al desempeño y cumplimiento de funciones y no al resultado o impacto que provocan las intervenciones en la población que recibe los bienes o servicios.

A la fecha no existen herramientas o procesos objetivos que ayuden a medir el impacto de la inversión en los territorios municipales, tampoco existen bancos de datos sobre indicadores concretos que se relacionen con el desarrollo

social, por ende la medición de los avances periódicos en los territorios es muy subjetiva y se basa en la percepción de cada actor pero el sesgo de la interpretación de la información es el principal elemento a cuestionar porque los resultados de los análisis individuales serán siempre motivados por intereses en particular, no existen procesos serios de medición de mejora en los indicadores de desarrollo.

La evaluación a la que están sujetos los gobiernos municipales es orientada a la inversión de los recursos financieros que le son transferidos desde el gobierno central o las recaudaciones propias sin medir el nivel de impacto o los resultados, también se evalúa la calidad de las obras que se construyen y el uso correcto de los recursos; existe otro tipo de evaluación que va orientada al cumplimiento de procesos administrativos de acuerdo con leyes específicas cuya obligación de su cumplimiento recae en servidores y funcionarios públicos, pero los resultados sociales de esa inversión carecen de procesos de seguimiento y evaluación de manera formal.

El desarrollo humano y social en Guatemala a nivel territorial no se mide con frecuencia, no existen herramientas, procesos ni órganos encargados de realizar tal labor.

1.2 Antecedentes

Los procesos metódicos de planificación para lograr el desarrollo en Guatemala son relativamente nuevos en la historia del país, en los años 2010 y principios del año 2011 se concluyó con la labor de documentar la planificación que promueve el desarrollo a nivel municipal en un buen porcentaje de la totalidad de los municipios los cuales están diseñados al alcance de objetivos comunes, eso significó un paso muy importante en la construcción de un sistema nacional

que ayude a planificar el desarrollo, el SNP, que iniciaba a gestar sus primeros resultados concretos.

El Código Municipal (2002) del Congreso de la República de Guatemala, establece las atribuciones del municipio en su artículo 68, los gobernantes de los municipios deben atender sus competencias invirtiendo los recursos que disponen directamente en ellas, la Ley de los Consejos de Desarrollo y su Reglamento, establece en sus primeros dos artículos la naturaleza de ésta y sus principios, donde se resalta que promueve el desarrollo de los habitantes y se presta atención a la forma de pensar y actuar de los distintos grupos de población que cohabitan en el país.

A mediados del año 2014, Guatemala aprobó en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), un plan de desarrollo nacional, el cual fue construido con aportes multisectoriales y el involucramiento de diversas agrupaciones y líderes sociales de la población, fue elaborado a través del SCDUR y denominado *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*, el cual es considerado como un segundo paso en la consolidación del SNP. (SEGEPLAN, 2014)

La Política Nacional de Desarrollo, tiene como fin primordial establecer estrategias para que las instituciones que integran el Estado, empresas privadas y cooperantes, orienten sus acciones en atención a los intereses y prioridades que fomentan el desarrollo de Guatemala. (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, 2015)

El plan K'atun evidencia que la falta de seguimiento a los esfuerzos de planificación que se han desarrollado en el país es una constante desde la elaboración de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), en el año 2,001

cuando cita “Sin embargo, la mayoría de los temas planteados no fue ejecutada de acuerdo con lo programado debido a las condiciones políticas e institucionales que impidieron la asignación oportuna de recursos en el *Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032*,” (SEGEPLAN, 2014, p. 37). Actitud que continúa manifestándose en los territorios.

La SEGEPLAN impulsa la medición del accionar municipal a cada dos años, en el estudio del año 2018 del Rankin de la Gestión Municipal [RGM], (SEGEPLAN, 2018) se evidencia que el 65 % de los municipios tienen una baja gestión aplicada a los servicios que ofrece a la ciudadanía, refiriéndose al servicio de agua, recolección y tratamiento de aguas servidas y tratamiento de basura, un 26 % se posicionan en la media baja, un 7 % en la media y tan solo un 2 % en una posición media alta, ningún municipio alcanza un promedio aceptable que lo caracterice como buen gestor del desarrollo social.

El Punto Resolutivo 04-2019, establece en el Artículo 7 la priorización de los principales rubros en los que se debe invertir los recursos asignados a los consejos de desarrollo para hacerlos eficientes, siendo estos agua, salud, saneamiento y educación, argumenta las razones de esa de esa decisión con objetivos claros. Los presupuestos sectoriales y municipales aún no responden a los ejercicios de planificación realizados en los municipios y las prioridades consideradas en la ejecución presupuestaria no se ajustan a los parámetros establecidos. (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural , 2019)

2. MARCO TEÓRICO

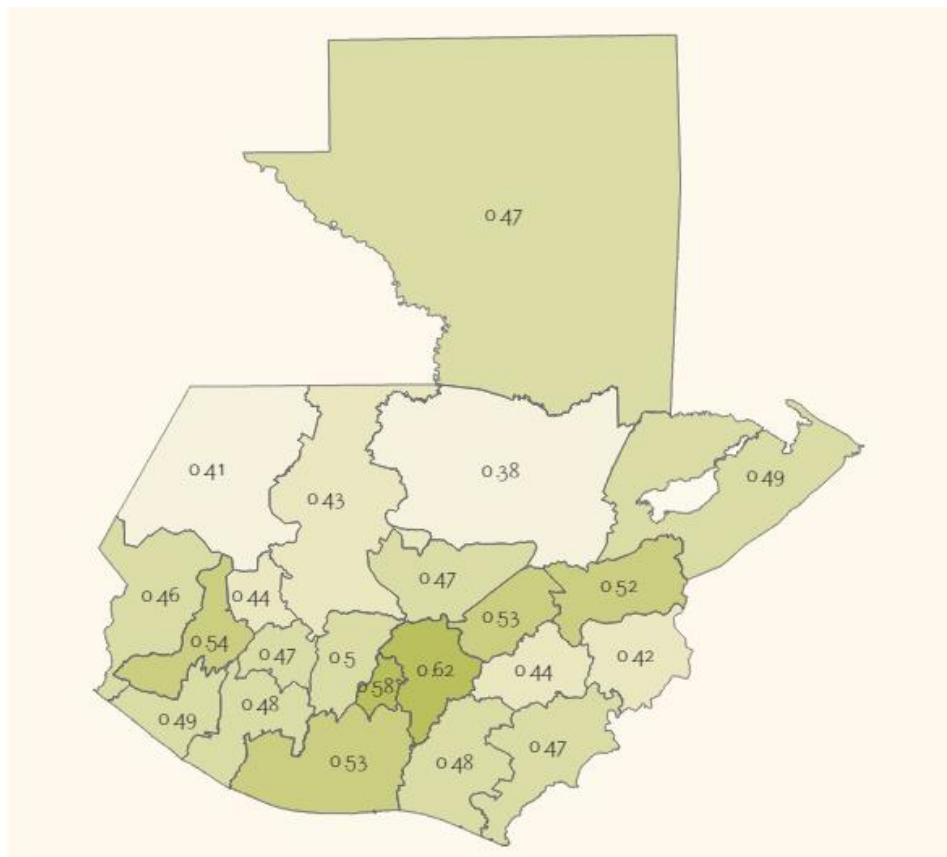
El nivel del desarrollo humano es medido por el acceso que tienen los ciudadanos a los medios de vida de calidad y a satisfacer sus necesidades básicas en sus respectivas áreas de residencia, estos servicios se relacionan con el acceso a vivienda digna, seguridad ciudadana, fuentes de empleo, acceso a servicios de salud, educación y niveles económicos estables, todos con estándares de calidad aceptables. En todos los servicios mencionados y algunos otros, no existe responsabilidad directa de los gobiernos municipales, más bien deben apoyar a la institucionalidad pública específica en el desarrollo de sus funciones, para la atención de ellos se han creado ministerios e instituciones de gobierno central quienes tienen como competencia principal la temática indicada.

2.1 Informe de desarrollo humano

El Informe Nacional de Desarrollo Humano Mas allá del conflicto, luchas por el bienestar 2015 – 2016 desarrolla una medición de los diferentes indicadores de desarrollo humano en el país diferenciados por departamento, en el análisis se toman en cuenta muchas variables entre ellas el acceso que la población tiene a los servicios básicos y las diferentes condiciones de vida, se presenta un análisis extenso de aspectos socioeconómicos donde sobresale el resultado final que indica que en Guatemala el promedio del índice de desarrollo humano (IDH) alcanza el 0.49, es decir que no se logra alcanzar el 50 % de satisfacción en la calidad de vida de los ciudadanos. (PNUD, 2016, p. 25)

En el análisis de país la región metropolitana es la que alcanza los niveles más altos de desarrollo en los departamentos de Guatemala, Sacatepéquez, Chimaltenango, El Progreso y Escuintla quienes superan el 0.50 del IDH; entre los promedios más bajos se encuentra el departamento de Quiché con un índice de 0.43 solamente superado por los departamentos de Chiquimula, Huehuetenango y Cobán con un 0.38; en la figura siguiente se presenta el indicador nacional por departamento.

Figura 2. Mapa de Guatemala, indicador del índice de desarrollo humano por departamento año 2015 - 2016



Fuente: PNUD. (2015). *Informe Nacional de Desarrollo Humano Mas allá del conflicto, luchas por el bienestar 2015 – 2016.*

2.2 Niveles de pobreza en el departamento de Quiché

La región del altiplano del país que cubre el departamento de Quiché ha sido una región fuertemente impactada por fenómenos sociales y naturales los cuales han sido la causa de los indicadores de pobreza general y extrema que persiste en la población, la ENCOVI establece que el indicador de pobreza general en Quiché es de 74.7 % del cual en nivel de pobreza extrema alcanza el 41.8 % de la población, cifra que supera los indicadores a nivel nacional los cuales se establecen en 59.3 % el indicador de pobreza general, mientras que el indicador de pobreza extrema se sitúa en 23.4 %. (INE, 2014)

La ENCOVI señala que solamente el 25.3 % de los habitantes de Quiché vive en condiciones de no pobreza y en este aspecto, el análisis incluye el acceso a los servicios públicos básicos lo que se interpreta que cerca del 75 % de la población no tiene la facilidad de acceder a servicios básicos de calidad; si comparamos este indicador con la cantidad de recursos que administran los gobiernos municipales anualmente, nos lleva a concluir que a 25 años de haber firmado los acuerdos de paz y a 20 años de práctica de diferentes leyes de desarrollo social y participación ciudadana, el desarrollo real no ha llegado a los ciudadanos, por lo tanto; es momento de analizar qué acciones no se realizan de manera adecuada y establecer puntos de control para hacer más eficiente la gestión municipal.

2.3 Competencias del municipio

Recientemente se celebró en Guatemala el arribo a los doscientos años de vida independiente, en diciembre de 1,996 se le puso fin al conflicto armado interno que afectó el territorio de Guatemala a finales de la década de los setentas y principio de los ochentas, y como parte de los tratados de paz, el país asumió

diversas responsabilidades lo que incluye aquellas que conllevan el compromiso de buscar mejorar los medios de vida de sus habitantes, como parte de esos compromisos se crearon leyes que motivan la participación de los ciudadanos en procesos de planificación y diseño de un modelo de desarrollo los cuales se han ejecutado con cierto grado de dificultad, sin embargo se ve muy distante la posibilidad de alcanzar una calidad de vida del primer mundo.

El Código Municipal indica en el artículo 68 las atribuciones del municipio como se muestra en la tabla I, se enlistan las principales funciones que se deben ejecutar como su razón fundamental de existir, el inciso a) hace mención al servicio de agua y saneamiento básico como las competencias principales, entre otros; estos servicios provocan un fuerte impacto en la calidad de la vida de los pobladores y como parte fundamental de este estudio de investigación, el enfoque se orienta a la atención en éstos servicios y en la calidad y cantidad de recursos que se dirigen a las demandas y al seguimiento de los planes que orientan el desarrollo local; los artículos 35 y 36 establecen las competencias del Concejo Municipal y las respectivas comisiones de trabajo que deben ser creadas con propósitos definidos.

Como parte fundamental de la gestión municipal, los gobernantes y sus equipos técnicos integrados por la DMP, la DAAFIM, Secretaría Municipal, Oficina de Servicios Públicos Municipales, entre otros; deben planificar la forma de alcanzar mejores condiciones y calidad de vida en los territorios por medio de ejercicios abiertos de participación de la ciudadanía organizada en sus diversos grupos, la planificación es la base del desarrollo cuyo propósito es buscar mejores condiciones y calidad de vida de los habitantes.

Tabla I. Competencias propias del municipio que se consideran como obras de infraestructura de servicios básicos a la población

No.	Actividad
1	Abastecimiento de agua potable debidamente clorada
2	Alcantarillado
3	Alumbrado Público
4	Mercados
5	Rastros
6	Administración de cementerios, autorización y control de cementerios privados
7	Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos
8	Limpieza y ornato
9	Construcción y mantenimiento de caminos inferiores a las circunscripciones territoriales inferiores al municipio
10	Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas
11	Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación
12	Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio

Fuente: Código Municipal (2002). *Artículo 68, Decreto 12-2002.*

2.4 Cobertura de servicios públicos

En Guatemala, mediante el Reglamento de las descargas y reuso de aguas residuales y de la disposición de lodos, se establecen todos los parámetros y cualidades que deben alcanzarse en el tratamiento de residuos líquidos, en el artículo 65 se establece en principio la fecha 2 de mayo de 2,011 para que los municipios cumplieran con lo relacionado al tratamiento final de aguas residuales, a esa fecha no fue mucho el avance en la materia que se obtuvo como resultado final en la aplicación del reglamento. (MARN, 2006)

Debido a ello el Acuerdo Gubernativo 58-2019, Reformas al acuerdo gubernativo número 236-2006, aprueba una ampliación en el plazo de aplicación de la referida norma en los municipios, se estableció en el artículo 1 la fecha 29

de noviembre de 2019 como la fecha máxima permitida para dar cumplimiento al contenido de lo reglamentado. (MARN, 2019)

Aún con la prórroga del referido acuerdo, en el departamento de Quiché solamente están activas seis plantas de tratamiento para aguas residuales que cumplen con la normativa, de las seis solo tres prestan el servicio con cobertura total del centro poblado donde están instaladas, las otras tres solo cubren una proporción de las viviendas de la zona, los análisis respectivos de la calidad del agua que disponen dichas plantas no han sido certificados por una autoridad competente así que tampoco dan certeza de su buen funcionamiento.

La tabla II que se presenta a continuación indica la ubicación de las plantas de tratamiento que existen en el departamento de Quiché y la cobertura del servicio que prestan.

Tabla II. Plantas de tratamiento de desechos líquidos activas en Quiché

Ubicación	Cantidad de Plantas de Tratamiento	Cobertura del Servicio
Cabecera Municipal de Patzité	1	75 %
Cabecera Municipal de Canillá	1	100 %
Cabecera Municipal de San Antonio Ilotenango	1	100 %
Cabecera Municipal de Santa Cruz del Quiché	1	40 %
Aldea Santa Rosa, Municipio de Santa Cruz del Quiché	1	100 %
Barrio La Joya, cabecera municipal de Pachalúm	1	3 %
TOTAL	6	

Fuente: elaboración propia, empleando información proporcionada por las DMP 2021.

Solamente operan seis plantas de tratamiento de desechos líquidos en todo el departamento evidenciado así la falta de inversión en ese rubro que asignan los responsables del gobierno municipal aun teniendo la vigilancia del MSPAS, el cual debe encargarse de dar seguimiento a la gestión que hacen los gobiernos en los municipios para cumplir las normas y orientarles en su aplicación.

Las cabeceras municipales deben implementar acciones concretas para ejecutar planes y proyectos orientados al tratamiento de aguas residuales con urgencia, se necesita establecer planes integrales y construirlos con la participación activa de los líderes comunitarios debido a que por su característica, este tipo de proyectos son muy complejos, aunque conllevan un beneficio a la población y al ambiente, también debe considerarse la oposición de vecinos quienes residen cercanos a las zonas de descarga a proponer.

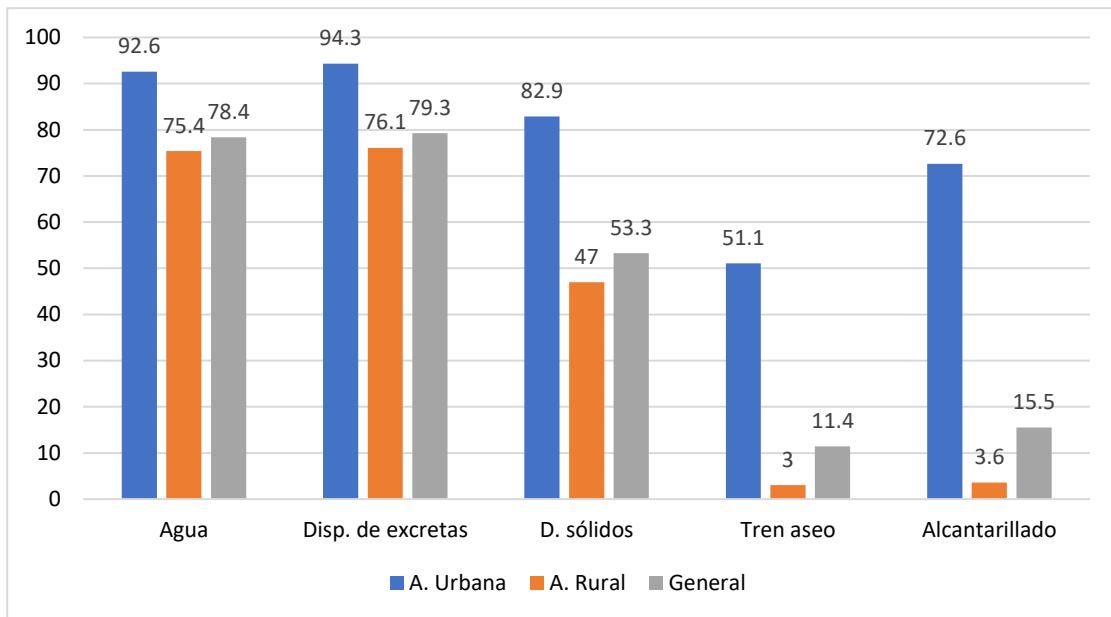
En relación con la disposición de sistemas de agua que sea adecuada para el consumo humano, un estudio reciente elaborado por la gerencia de saneamiento del medio, de la dirección de área de salud de Quiché del MSPAS, establece que para el mes de agosto del año 2021 la cobertura de disposición del servicio de agua tratada para el consumo humano en áreas urbanas del departamento de Quiché alcanza un 92.6 % mientras que para las áreas rurales el porcentaje es de 75.4 % establece un promedio de 78.4% de cobertura.

El servicio de alcantarillado sanitario si muestra datos muy distantes a la media, la cobertura de sistemas de alcantarillado sanitario en los territorios urbanos es de 72.6 % pero en los territorios rurales es de 3.6 % establece un promedio en 15.5 % de cobertura, así mismo el estudio refleja información de los servicios de tren de aseo, disposición de excretas y desechos sólidos lo cual evidencia la necesidad de invertir recursos desde el gobierno municipal en

atención a estos rubros como prioridades que cada municipio debe abordar con su presupuesto anual y atender así las competencias propias que le asigna el código municipal.

De este tipo de servicios básicos, los niveles más bajos de cobertura se encuentran en los territorios rurales de los municipios y específicamente en los servicios de recolección y tratamiento de desechos sólidos y sistemas de captación y traslado de desechos líquidos, mientras que el servicio con mayor cobertura en los territorios urbanos y rurales es el de agua apta para el consumo humano o potable debido al seguimiento y asesoramiento continuo que brinda el MSPAS a los equipos técnicos municipales; para dar cumplimiento en esta labor, progresivamente se ha incrementado el control en la dotación del vital líquido y se ha garantizado su potabilidad; los planes establecen una estrategia similar para alcanzar mayor cobertura en la prestación del servicio de recolección, traslado y tratamiento de desechos líquidos.

Figura 3. Cobertura de los servicios públicos básicos, departamento de Quiché, agosto 2021



Fuente: MSPAS (2021). *Sistema de Información de Servicios de Salud, agosto 2,021*
Dirección de área de salud Quiché.

2.5 Recursos económicos que administran los gobiernos municipales

Relacionado a la inversión en Quiché, una de las fuentes de financiamiento de obra pública más importantes es el fondo aporte a los consejos de desarrollo que es administrado por el SISCODE de forma anual, se consultó al respecto a la delegación departamental de SEGEPLAN en Quiché sobre los recursos administrados por el sistema en el año vigente y se obtuvo la información en la que se puede comprobar en montos y porcentajes cual fue la inversión total asignada al departamento y a qué sectores es orientada como lo presenta el cuadro a continuación.

**Tabla III. Inversión aprobada por el CODEDE - Quiché para el año 2021
fondo aporte al Consejo Departamental de Desarrollo**

Sectores de Inversión	Cantidad de Proyectos	Monto de Inversión	
Fomento a la producción	1	Q	500,000.00
Saneamiento	8	Q	12,338,508.00
Salud	8	Q	11,368,367.00
Educación	51	Q	33,078,123.00
Agua	39	Q	38,261,291.00
Infraestructura vial	41	Q	43,275,691.00
TOTAL	148	Q	138,821,980.00

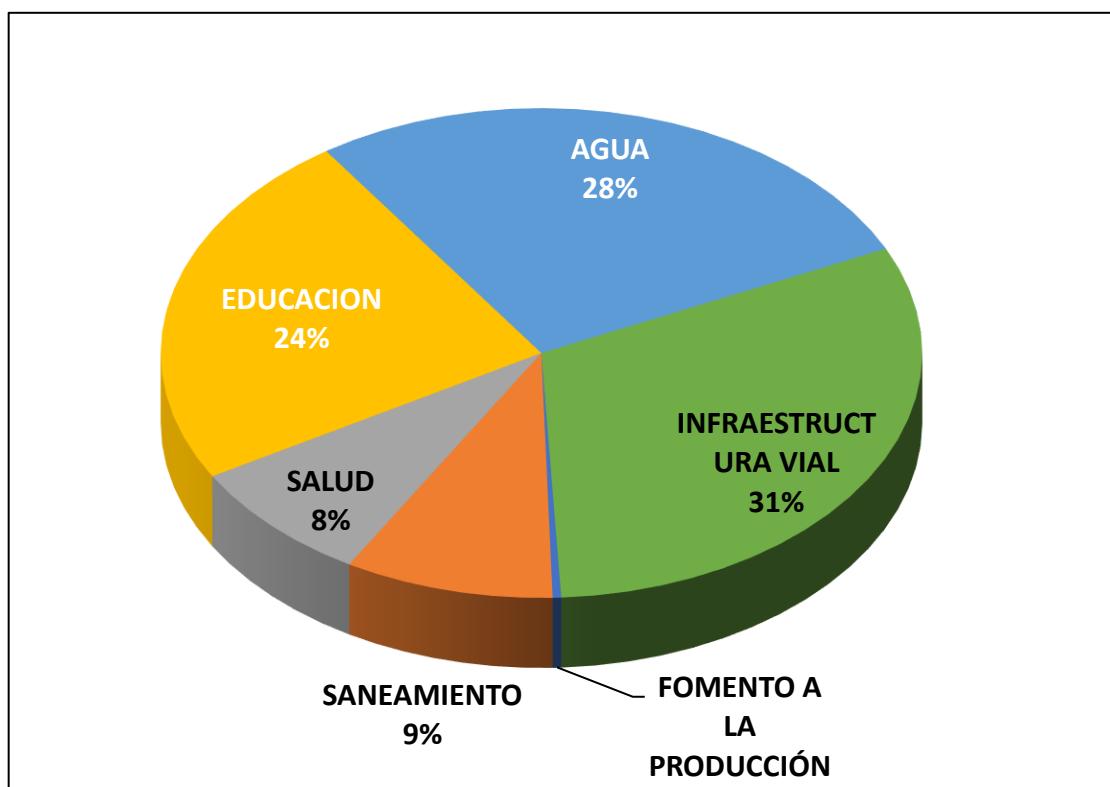
Fuente: elaboración propia, empleando información de la Delegación
Departamental de SEGEPLAN – Quiché.

Al fijar la atención en los sectores de análisis que son agua, salud, educación y saneamiento, se obtiene el dato de un 68 % de la inversión en un año en atención hacia esas demandas, con lo que se dispone de un 32 % de los recursos para la atención en las demás necesidades las cuales aunque sustentan una demanda a nivel comunitario, no representan la prioridad; por lo tanto se evidencia en parte una orientación adecuada de los recursos la cual no es medida por su grado de eficiencia, la legislación vigente promueve la participación ciudadana en el proceso de elaboración del presupuesto de inversión, desde el nivel comunitario quien prioriza y propone al nivel municipal quien a su vez integra una propuesta que es elevada al nivel departamental.

La descentralización y desconcentración del Estado es promovida en este proceso donde se resalta la autoridad que tiene el primer nivel del SISCODE para

priorizar sus necesidades con base en demandas siendo elevada a los niveles inmediatos superiores hasta alcanzar el nivel nacional quien aprueba e integra la propuesta de inversión, aquellas iniciativas de inversión que por su costo resulten imposibles de ejecutar en un solo ejercicio fiscal, pueden ser programadas para una ejecución multianual estableciendo el flujo de fondos por medio del POM de la municipalidad.

Figura 4. Distribución sectorial de la inversión en el Consejo de Desarrollo del departamento de Quiché para el año 2021



Fuente: elaboración propia, empleando datos de Delegación Departamental de SEGEPLAN – Quiché.

La inversión total en el departamento aprobada por el CODEDE para el ejercicio fiscal 2021 asciende a la cantidad de 138.8 millones de quetzales para obra nueva, el 37 % fue orientado a la atención de la demanda de servicios de agua para consumo humano y saneamiento, para el rubro de saneamiento únicamente se invirtió recursos en sistemas de alcantarillado sanitario e infraestructura de tratamiento de aguas residuales haciendo un total de 47 proyectos específicos, en el rubro de infraestructura para tratamiento de desechos sólidos ningún municipio priorizó un solo proyecto.

El CONADUR, por medio del Punto Resolutivo 04-2019, aprobó el *Normativo para la distribución y administración de los recursos financieros, así como la planificación, ejecución y supervisión de los programas y proyectos, financiados con el aporte a los consejos departamentales de desarrollo* el cual establece en el artículo 7, la priorización de los sectores de inversión de dichos fondos debido a que se considera que son las necesidades más sentidas y que representan menor cobertura de servicios a la población, siendo estos sectores: educación, salud, agua, saneamiento y proyectos de fomento a la producción. (CONADUR, 2019)

Aún con un normativo vigente que es cuidadoso del buen uso de los recursos y orienta a los gobiernos municipales a canalizar su inversión para atender demandas en los sectores prioritarios específicos, el impacto directo de ésta inversión que afecta positivamente los indicadores de desarrollo humano ha sido muy bajo, el SISCODE tiene más de dos décadas de administrar recursos para la ejecución de obra pública pero los cambios que esta inversión ha generado en el desarrollo humano de la población han sido mínimos.

Otra fuente para el financiamiento de la administración municipal muy importante son las transferencias directas desde el MINFIN, quien actúa de

acuerdo con lo que establecen los artículos 118 al 122 del Código Municipal y sus reformas contenidas en el Decreto Legislativo Número 22-2010 estas trasferencias son relacionadas con el situado constitucional del 10 %, el aporte IVA – PAZ, el impuesto a la circulación de vehículos y el impuesto a la distribución de petróleo. (Congreso de la República de Guatemala, 2010)

El Ministerio de Finanzas Públicas publicó el comunicado a las municipalidades del país por medio del cual informa sobre la “distribución de los impuestos citados por municipio a nivel nacional, para el departamento de Quiché las transferencias del año 2021 suman las siguientes cantidades” (Diario de Centroamérica, 2021, p. 10 y 11).

Tabla IV. Transferencias monetarias hacia las municipalidades Ministerio de Finanzas Públicas año 2021

No.	Concepto	Monto Mensual	Meses del Año	Total
1	10 % Constitucional	Q. 13,022,030.59	12	Q. 156,264,367.08
2	IVA – Paz	Q. 14,159,040.59	12	Q. 169,908,487.08
3	Impo. Circulación de Vehículos	Q. 1,818,447.42	12	Q. 21,821,369.04
4	Impo. Distribución de Petróleo	Q. 1,544,438.09	12	Q. 18,533,257.08
TOTAL		Q. 30,543,956.69	12	Q. 366,527,480.28

Fuente: elaboración propia, utilizando datos del Diario de Centroamérica.

A esta cantidad de recursos administrados por las municipalidades, habrá que agregarles la recaudación propia la cual varía significativamente entre cada municipio y las fuentes de cooperación internacional y donaciones las cuales ciertamente no son muchas ni están presentes en todos los municipios, pero si

suman a los esfuerzos locales por alcanzar mejores niveles de desarrollo en los territorios.

La suma de todos los ingresos a la administración financiera municipal de forma anual es bastante considerable y contrasta totalmente con los indicadores que miden los niveles de desarrollo humano en el departamento, son más de 500 millones de quetzales los que administran anualmente las municipalidades del departamento, cantidad muy elevada y considerable para avanzar progresivamente en el alcance de la cobertura en calidad y disposición de los servicios públicos básicos al servicio de la población.

2.6 La planificación para alcanzar el desarrollo en Guatemala

Con la aprobación del plan K'atun en el año 2014, se marcó el camino que se debe seguir para orientar los ejercicios de planificación tanto a nivel institucional, municipal y sectorial; definido el rumbo colectivo se ha orientado a las municipalidades, ministerios de Estado e institucionalidad pública a enfocar sus esfuerzos para alcanzar los objetivos y metas trazados; para el año 2015, durante la cumbre del desarrollo sostenible celebrada por la ONU, Guatemala se suscribió a la resolución internacional, Transformar Nuestro Mundo; con el propósito de dar cumplimiento a los denominados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que fueron establecidos en la agenda internacional 2030.

Ante la similitud de las agendas nacional e internacional, el CONADUR identificó la necesidad de alinear los ODS al K'atun para evitar la duplicidad de esfuerzos en atender las principales necesidades que plantea la población en distintos escenarios, en obediencia al mandato del consejo, la SEGEPLAN condujo una estrategia de priorización de los ODS con el objetivo de articularlos con las prioridades del plan K'atun y definir una agenda en común que incluyera

metas compartidas y sintetizara en un solo instrumento ambas agendas para un seguimiento más práctico y simple estableciendo como resultado final, las 10 prioridades nacionales para alcanzar un desarrollo sustentable.

En el año 2018 se dio inicio a un proceso de actualización de los ejercicios de planificación del desarrollo municipal con la adición del componente de ordenamiento de los territorios, con este esfuerzo se busca articular la planeación del desarrollo local con las prioridades del desarrollo establecidas por el país con lo que se brinda atención al orden de la infraestructura pública y privada en los territorios y la dotación de los servicios adecuados a cada sector de demanda, para ello se debe dar seguimiento a los procesos desde lo local para contribuir a la agenda nacional la cual a su vez está orientada a sumarse a la agenda internacional y así poner en práctica la estrategia nacional implementada.

Como parte sustancial de la labor de la delegación de SEGEPLAN en Quiché, se avanza en la actualización de los PDMOT, no con los niveles de aceptación esperados de parte de los gobiernos municipales, pero se continua en el proceso hasta lograr que el 100 % de los municipios puedan tener ese instrumento de planificación orientado a la agenda nacional la cual a su vez se suma a la internacional establecida por la ONU.

Al dar seguimiento a las prioridades del desarrollo establecidas por Guatemala por medio de los PDM-OT, automáticamente se atienden las metas fijadas en la agenda de los ODS y a las establecidas en el PND debido a la estrategia de articulación implementada, para ello, la SEGEPLAN mantiene una orientación y asesoría constante a los gobiernos municipales a fin de actualizar y dar seguimiento a los ejercicios de planificación y programación de los recursos de inversión mediante los instrumentos técnicos denominados PEI, POM y POA

que se elaboran anualmente y su ejecución es motivo de seguimiento de forma cuatrimestral.

En cuanto al seguimiento que se da a la actualización de los PDM-OT en el departamento de Quiché desde la delegación departamental de SEGEPLAN, se establece que, al primer trimestre del año 2022, 17 municipios han completado a cabalidad el proceso, 3 municipios están en proceso y 1 no ha manifestado un interés concreto sobre su abordaje.

Tabla V. Ejercicios de planificación PDM-OT actualizados, departamento de Quiché

No.	Municipio	PDMOT Actualizado	Observaciones
01	Santa Cruz del Quiché	Si	
02	Chiché	Si	
03	Chinique	Si	
04	Zacualpa	Si	
05	Chajul	Si	
06	Chichicastenango	En proceso	Finaliza en 2022
07	Patzté	Si	
08	San Antonio Ilotenango	Si	
09	San Pedro Jocopilas	No	Renuencia de autoridades municipales
10	Cunén	En Proceso	Finaliza en 2022
11	Cotzal	Si	
12	Joyabaj	Si	
13	Nebaj	Si	
14	San Andrés Sajcabajá	Si	
15	Uspantán	Si	
16	Sacapulas	Si	
17	San Bartolomé Jocotenango	En Proceso	Finaliza en 2022
18	Canillá	Si	
19	Chicamán	Si	
20	Ixcán	Si	
21	Pachalúm	Si	

Fuente: elaboración propia, utilizando datos de SEGEPLAN Quiché 2022.

2.7 Seguimiento a la planificación a corto y mediano plazo en el departamento de Quiché

Para operativizar los planes que impulsan el desarrollo en los territorios se crearon las herramientas denominadas plan estratégico de la institución (PEI), el cual es un formato de planificación con una temporalidad media creado para establecer las metas y prioridades que debe asumir un equipo de gobierno municipal durante los 4 años de su período de gestión vinculadas a las PND, al alcance de las metas estratégicas de desarrollo denominadas MED y a obtener los resultados estratégicos de país conocidos como RED los cuales se esperan alcanzar en seguimiento a la agenda 2030, el municipio debe establecer sus propias metas y los resultados que pretenda alcanzar de acuerdo con indicadores específicos de cada prioridad en su territorio.

El siguiente paso es la programación multianual de recursos durante un período de 4 años que debe proyectar el municipio de acuerdo con el dato histórico del presupuesto administrado localmente, cada prioridad identificada debe tener establecidos sus productos e indicadores para realizar una medición específica de los alcances que se programan de forma multianual, esta programación está basada en el enfoque gestión por resultados (GpR) con la intención de hacer más práctica la administración en los municipios y establecer el alcance de sus acciones y objetivos con base en indicadores reales, en conclusión esto será la programación operativa multianual o POM; la cual en síntesis es una programación de la inversión durante los próximos 4 años.

Finalmente, el POA, del municipio es la planificación anual de las acciones a desarrollar y sus presupuestos asignados, estas acciones deben ser la respuesta inmediata a las metas y resultados a mediano plazo que el gobierno municipal ha establecido en el período de su gestión de 4 años.

Figura 5. Esquema del proceso de planificación territorial normado por el Sistema Nacional de Planificación



Fuente: elaboración propia, basada en imágenes obtenidas de SEGEPLAN 2021.

El artículo 135 del decreto 12-2002, Código Municipal, establece que el alcalde municipal debe informar a cada cuatro meses sobre el nivel de ejecución presupuestaria a su concejo municipal, así mismo a la CGC, de manera constante o mensual y mediante los sistemas que se han creado para facilitar información que promueve la transparencia fiscal, debe facilitar la información al MINFIN y a la SEGEPLAN; así mismo debe compartir la misma a cada cuatro meses al COMUDE, para dar cumplimiento al principio de control, fiscalización y asesoría.

La Ley Orgánica del Presupuesto, decreto legislativo 101-97 incluyendo sus reformas aprobadas por el organismo legislativo mediante el decreto 13-2013, establecen mediante el artículo 17 bis. la obligatoriedad de hacer accesible la información que genere la gestión presupuestaria por resultados y establece que la presidencia de la república debe presentar al Congreso, por medio de la SEGEPLAN un informe conteniendo las metas y sus respectivos indicadores del desempeño y calidad del gasto así como la información oportuna que actualice los avances que se tienen sobre los diferentes indicadores que se oriental al desarrollo, esto aplica para los ministerios del estado y las municipalidades, para éste último caso la secretaría solicita a las municipalidades presentar dicho informe de seguimiento a la gestión presupuestaria.

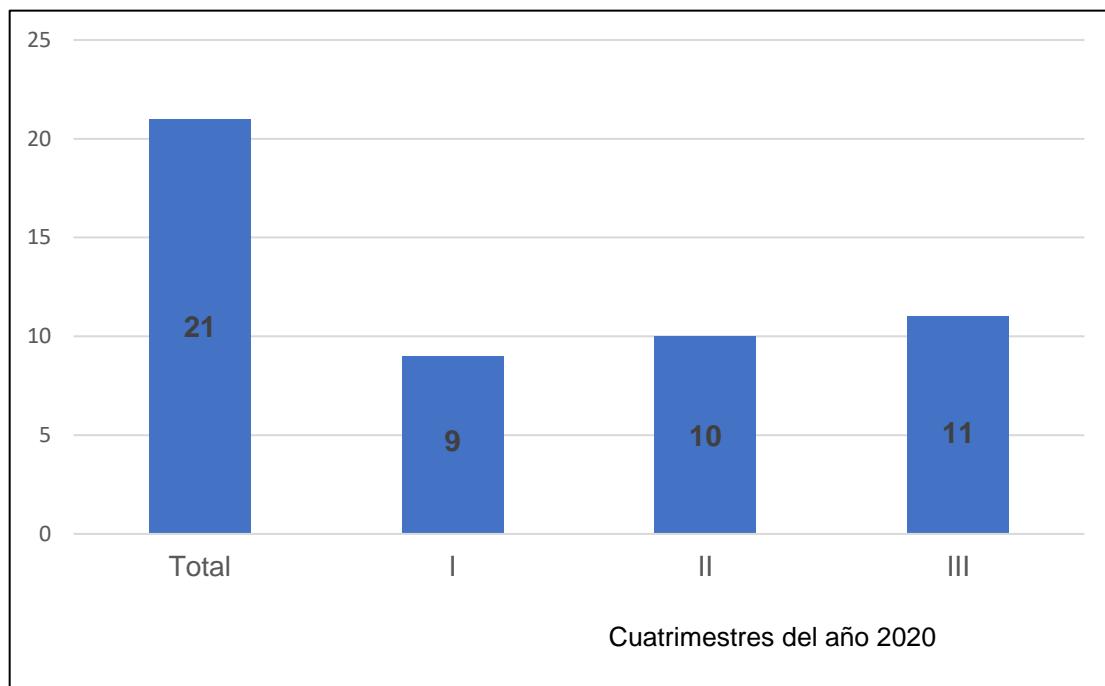
Como una medida de seguimiento a los planes municipales y a la gestión de los presupuestos, la SEGEPLAN ha desarrollado el Sistema de Planes de Gobiernos Locales (SIPLANGL), instrumento informático por medio del cual debe gestarse el seguimiento a los POA anuales e informar de forma cuatrimestral mediante el reporte preestablecido en el mismo, sobre el seguimiento a la gestión del presupuesto orientada a GpR, formato de gestión del gobierno de Guatemala implementado en el 2,013; la secretaría gira instrucciones a los municipios del departamento pero no todos obedecen a la orientación.

La renuencia a informar es recurrente en varios de los municipios, empero, lejos de informar, el sistema en si carece de métodos y procedimientos para dar el seguimiento a la planificación a largo plazo la cual debe constituirse como pilar fundamental en los ejercicios de planificación del desarrollo local y el seguimiento a la inversión periódica debería ser evaluado constantemente y orientado al alcance de metas y resultados planificados en los instrumentos PDM-OT, el PEI, el POM y el POA a manera de mantener una constancia en el seguimiento a la inversión de los recursos y la medición de impactos que éstos generan en los principales indicadores del desarrollo local y alcanzar así mayor efectividad tanto en la planificación y su seguimiento y las fases de evaluación constante.

En el reporte de informes para dar seguimiento a la ejecución presupuestaria municipal en el año 2020, el departamento de Quiché solo alcanza un 48 % de efectividad, un promedio de 10 municipios dieron cumplimiento a lo que indica la ley del presupuesto y sus reformas, estos presentaron su informe de seguimiento en los plazos establecidos al finalizar cada uno de los períodos cuatrimestrales, el resto de municipios optó por obviar dicho informe desconociéndose en función del seguimiento a los planes, las acciones que el gobierno municipal impulsa para el alcance de metas y el logro de resultados que se esperan en los territorios.

Por medio de una gráfica, se analiza la relación entre la totalidad de municipios que integran el departamento de Quiché y el cumplimiento a la presentación de informes cuatrimestrales durante el último ejercicio fiscal de gestión presupuestaria, el año 2020 completo.

Figura 6. Municipalidades que presentaron sus informes de ejecución presupuestaria en el departamento de Quiché, año 2020



Fuente: elaboración propia, utilizando información de la delegación departamental de SGEPLAN – Quiché.

En promedio son 10 municipios los que cumplieron con la entrega de sus informes, sin embargo, existen varios municipios quienes no presentaron informes de seguimiento en ninguno de los 3 períodos establecidos por la metodología, son los municipios de Chiché, Chichicastenango, Cunén, Joyabaj, Sacapulas y San Pedro Jocopilas; a medida de presión y orientación a cumplir con su responsabilidad de informar, los gobiernos de los municipios deberían ser objeto de observancia de parte de la CGC en los procesos de auditoría recurrentes a fin de orientarles a hacer cumplir la ley en lo que corresponde, así

mismo, el personal técnico de la SEGEPLAN realiza su función de asesoría técnica en los plazos fijados en apoyo a su gestión.

De los 21 municipios que integran el departamento, solamente 5 cumplieron a cabalidad con el proceso de presentar sus informes de seguimiento a la ejecución presupuestaria de forma periódica como lo establece la ley, son los municipios de Canillá, Santa Cruz del Quiché, Uspantán, San Bartolomé Jocotenango y Zacualpa; progresivamente deberá irse extendiendo el espectro de incidencia hacia los demás municipios que aún no desarrollan estos procesos como parte de su cultura organizacional en la administración municipal.

El proceso de seguimiento a la planificación y ejecución presupuestaria no debería quedar como una entrega de reportes y cumplimiento de procesos legalmente fundamentados, debe generar análisis y discusión con base en los indicadores que dieron origen a la priorización de la inversión; tanto a nivel de COMUDE como en el Concejo Municipal, se organizan comisiones de trabajo quienes deben ser las encargadas de analizar dichos elementos para determinar el impacto que la inversión genera y manejar el grado de avance que se tiene año con año de acuerdo con las metas establecidas.

Todavía no existe un instrumento legal que condicione a los equipos técnicos y a los tomadores de decisiones en los municipios para que la inversión en los territorios sea cuidadosamente priorizada y cada unidad monetaria que sea invertida, realmente tenga ese enfoque de gestionar resultados positivos y sumar para que se mejoren los indicadores de desarrollo por ejemplo, la comisión de salud, de educación, de medio ambiente, de agua, de saneamiento, entre otras, debería analizar cada esfuerzo e inversión de recursos erogados por la administración municipal a fin de realizar un seguimiento concreto a la ejecución

del presupuesto y su relación con las metas establecidas; aún no se cuenta en el país con la instrumentación técnica ni legal que permita definir ese alcance.

En el año 2013, en el mes de enero, la SEGEPLAN en coordinación con el MINFIN presentan el documento denominado *Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público* en el cual se indica “La GpR busca que las instituciones públicas aumenten el valor que aportan a la ciudadanía por medio de la mejora continua de la entrega de los productos que trasladan a la sociedad” (MINFIN y SEGEPLAN, 2013, p. 2). Este enunciado incluye a las municipalidades y sus equipos de gobierno, toda la institucionalidad pública incluye sus instituciones autónomas y semi autónomas como los gobiernos municipales, adoptan este sistema administrativo para dirigir sus esfuerzos hacia la consecución de impactos directos en su gestión.

Por medio de esta herramienta de trabajo los gobiernos municipales pueden establecer planes de trabajo y orientar sus presupuestos hacia objetivos concretos con base en indicadores, en ausencia de procesos institucionalmente implementados o de la creación de instancias rectoras del seguimiento a los planes, y en la medida que se generen leyes y normas que establezcan la obligatoriedad y los procesos de aplicación, deben ser los gobiernos municipales a través de sus comisiones de trabajo y sus unidades técnicas los que deben generar los métodos y modelos de seguimiento a la ejecución presupuestaria con el enfoque de GpR.

Por sus características, los equipos de gobierno municipales en Quiché carecen de capacidades técnicas para generar instrumentos de ésta índole, por tal razón es necesario que existan fuentes externas que conozcan el entorno municipal y puedan aportar instrumentos que apoyen el ejercicio del gobierno local con el objetivo de aportar valor a la gestión y les permitan contar con

instrumentos de medición de impactos con base en indicadores de desarrollo para mejorar la gestión y alcanzar mayor eficiencia y eficacia.

3. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

Se utilizó la herramienta de encuesta para investigar el nivel de conocimiento de las principales competencias del gobierno municipal, la existencia y manejo de los planes de desarrollo municipal y los métodos de seguimiento y evaluación que sean aplicados por los equipos técnicos municipales de forma periódica, la encuesta fue dirigida a los directores de planificación municipal quienes son los responsables de liderar la planificación y su seguimiento en los territorios.

Para el desarrollo de la investigación se adoptó un diseño no experimental debido a que como resultados del análisis de la información obtenida, se propone en el presente informe el uso de herramientas creadas para facilitar la ejecución y seguimiento a los planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial orientando el alcance de objetivos y metas concretas con base en indicadores, el fin es que los equipos técnicos de las municipalidades puedan implementar esas herramientas para facilitarles el proceso de seguimiento periódico y la priorización eficiente de la inversión de los recursos administrados por el gobierno local, el estudio se enfoca en la totalidad de los directores municipales de planificación del departamento de Quiché considerando que es un número limitado.

3.1 Características del estudio

Se utilizó un enfoque mixto debido a que se analizó la cantidad de instrumentos de planificación a los que se les da seguimiento y también se consideró la temporalidad en que se aplica el mismo, con el presente informe se

proponen mejoras en la calidad de esos ejercicios tanto para los municipios que ya desarrollan un seguimiento básico, como para aquellos que aún no han implementado dicho proceso de forma periódica a fin de ayudarles en la medición del impacto en los principales indicadores de desarrollo que alcanzan los gobiernos locales con su intervención, el estudio desarrollado no consideró la fase de verificación de hipótesis.

El diseño planteado es no experimental con variables cuantitativas debido a que el tema de investigación se analizó en su estado original sin ninguna manipulación ni implementación de procesos o herramientas de apoyo, el alcance de la presente investigación es de tipo explicativo por sus características partiendo desde la descripción de los formatos actuales de planificar y el seguimiento que se da en los territorios y el nivel de conocimiento que poseen los directores de planificación sobre las funciones principales del municipio según la ley que rige la materia.

3.2 Unidades de análisis

La población en estudio son las 21 municipalidades del departamento de Quiché, se analizó el contexto desde la opinión, conocimiento y experiencia de los directores municipales de planificación quienes son los encargados de la planificación del desarrollo local y de su seguimiento periódico, la investigación de campo obtuvo respuestas de la totalidad de actores las cuales han sido analizadas, cada dirección cuenta con un director y su equipo técnico, en algunos casos de excepción el equipo técnico está conformado por profesionales experimentados en la planificación y su seguimiento, el director realiza una función gerencial pero el conocimiento no está centralizado en la persona del director.

En casos como el descrito anteriormente, se permitió al director hacerse acompañar de un técnico quien realizó aportes para obtener la información necesaria para el análisis considerando que la dirección municipal de planificación, por mandato legal según el Decreto 12-2002 Artículo 96, es el ente encargado de mantener una base de datos de proyectos en seguimiento a las prioridades del municipio con base en el PDM-OT y es el encargado de asesorar técnicamente al alcalde y el concejo municipal para que las decisiones que sean tomadas vayan orientadas al alcance de sus objetivos primordiales.

3.3 Variables

Las variables consideradas en el estudio van orientadas al conocimiento y aplicación de lo que establece el Código Municipal con respecto a las competencias propias del municipio y la asignación presupuestaria de forma anual, es importante que los equipos técnicos municipales orienten al Concejo Municipal a tomar decisiones en cuanto a la asignación presupuestaria con recursos propios y hagan gestión ante los ministerios responsables de cubrir aquellas otras áreas las cuales a pesar de tener demanda considerable, no son competencia propia del gobierno municipal.

El seguimiento y ejecución del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial es la segunda variable considerada para analizar si en efecto este instrumento se constituye como una herramienta de gestión del desarrollo local y no un documento de requisito, al partir de allí se profundiza en el seguimiento que anualmente se da con la planificación y ejecución de actividades o proyectos y la asignación de presupuesto para dar respuesta a las demandas de la población y mantener observancia estricta al alcance de los diferentes indicadores de desarrollo que sean los prioritarios en el municipio, de esta forma se practica una gestión por resultados de forma efectiva.

Tabla VI. Variables analizadas en el proceso de investigación

Variable	Definición teórica	Definición operativa
Conocimiento de las competencias municipales de acuerdo con la ley	Evaluación del conocimiento del artículo 68 del decreto 12-2002, Código Municipal	Aplicación de criterios de asignación presupuestaria de acuerdo con competencias propias del municipio
Conocimiento del PDM-OT del municipio	Nivel de conocimiento del PDM-OT como instrumento de desarrollo del municipio	En que temporalidad se recurre al instrumento para darle seguimiento en los procesos de planificación a corto y mediano plazo
Ejecución del PDM-OT	De qué manera se implementan acciones de ejecución del PDM-OT en los POA del municipio	Como se utiliza el PDM-OT en la programación financiera anual y multianual
Evaluación periódica de resultados e impactos del PDM-OT	Con que periodicidad se desarrollan actividades de evaluación e impacto de las acciones implementadas del PDM-OT con base en indicadores	Revisión de indicadores principales en temas fundamentales del desarrollo municipal y comparación periódica para evaluar resultados
Desarrollo de procesos de actualización del PDM-OT con los equipos técnicos municipales.	Los líderes de los equipos técnicos municipales deben reunirse periódicamente para analizar los alcances del PDM-OT y agregar aquellas necesidades que van surgiendo en el tiempo y actualizando los indicadores.	Reuniones periódicas de coordinadores de equipos técnicos municipales con el objetivo de revisar y actualizar los alcances deseados en el PDM-OT

Fuente: elaboración propia.

3.4 Fases del estudio

Para el presente estudio se utilizó el modelo de investigación no experimental o Ex Post Facto que es un tipo de investigación sistemática por medio de la cual el investigador no tiene control sobre las variables independientes a investigar debido a que los hechos ya ocurrieron previo al desarrollo del proceso, el modelo de investigación es explicativa de acuerdo con

los instrumentos técnicos y legales que sirven como fundamento de la labor de planificación y su seguimiento en los municipios, con la información obtenida de la investigación se demuestra la relación causa – efecto en los resultados de medición del impacto en los principales indicadores de desarrollo de los municipios del departamento de Quiché.

3.4.1 Fase 1. Exploración bibliográfica

Se realizaron consultas bibliográficas con base en instrumentos técnicos y legales vigentes en Guatemala los cuales establecen los procedimientos de planificación y los modelos que deben ser aplicados en los municipios para mantener un horizonte claro en el ejercicio del gobierno municipal, esta investigación permitió conformar la base del estudio para plantear las recomendaciones pertinentes que permitan mejorar la gestión de los gobiernos locales.

3.4.2 Fase 2. Gestión o recolección de la información

Se desarrolló una encuesta la cual se aplicó en las 21 municipalidades del departamento de Quiché, en la mayoría de los casos la encuesta se realizó de forma presencial llenando un formulario impreso con 18 preguntas preestablecidas las cuales fueron las mismas para la totalidad de la población a investigar, en algunos otros casos y considerando las distancias a recorrer entre los municipios y la cabecera departamental se utilizaron medios electrónicos para hacer llegar la encuesta a los sujetos de investigación y así obtener sus respuestas las cuales fueron analizadas.

3.4.3 Fase 3. Análisis de información

Se generó un listado con las variables de interés en el proceso de la investigación y en el análisis de cada una de las encuestas desarrolladas se identificó la media de la totalidad de las respuestas obtenidas para identificar así la tendencia en las prácticas municipalistas en el departamento, las variables que tengan la mayor cantidad de respuestas iguales o similares son las que marcan la tendencia general y con base en ellas se procedió a realizar las recomendaciones pertinentes y a la elaboración de las herramientas de apoyo que sirven para mejorar la gestión de los gobiernos municipales con el objetivo de mejorar el impacto de la inversión de los recursos disponibles en los municipios.

3.4.4 Fase 4. Interpretación de información

La agrupación de las respuestas obtenidas ayudó a establecer las principales tendencias que se repiten en la mayoría de los municipios y con base en ellas se establecieron los principales contenidos que incluyen las herramientas propuestas como método de apoyo en la mejora del desempeño de los equipos técnicos municipales y los concejos municipales quienes son los que al final toman las decisiones con base en criterios bien fundamentados.

Las respuestas obtenidas sirven como variable de comparación para determinar el cumplimiento de las principales funciones de los gobiernos municipales y sus equipos técnicos con relación a las leyes y normas que establecen los procesos de planificación y seguimiento, vigentes en Guatemala; así mismo la aplicación y seguimiento de políticas públicas existentes que se relacionan con los indicadores de desarrollo de la población en general.

3.5 Técnicas de análisis

Se utilizó la técnica de la estadística descriptiva mediante la aplicación de las medidas de tendencia central las cuales pretenden resumir en un solo valor a un conjunto de datos, específicamente se utilizó la media para determinar el conocimiento de las competencias propias del municipio de acuerdo con la ley y el comportamiento de los equipos técnicos municipales para determinar la forma en que los PDM-OT son la base de la planificación operativa y se les da seguimiento periódico para analizar los impactos en los principales indicadores de desarrollo en los territorios.

El análisis de la información obtenida con la encuesta ayudó a establecer datos estadísticos numéricos que facilitaron realizar propuestas de herramientas para mejorar el ejercicio del gobierno municipal y el desempeño en las funciones de los equipos técnicos municipales, la propuesta posee una base fundamentada en mandatos legales y cumplimiento de normas vigentes orientadas a la ejecución de las funciones principales de los gobiernos municipales en torno al seguimiento de los indicadores de desarrollo social en los municipios del departamento de Quiché.

Con los datos tabulados de la encuesta desarrollada se procedió a realizar un análisis de la información obtenida con lo cual se estableció la tendencia de la gestión municipal en cuanto al cumplimiento de sus funciones y el seguimiento a los instrumentos de planificación del desarrollo en los territorios.

4. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

A continuación, se presentan los resultados de la investigación abordada por medio de la encuesta, se preguntaron temas básicos y fundamentales que debe conocer a profundidad un director de planificación, se presentará el tema investigado y la tendencia por medio de un gráfico de acuerdo con las respuestas obtenidas de la población de análisis.

4.1 Nivel de conocimiento de las competencias propias del municipio, artículo 68 del Código Municipal

La población de análisis fueron 21 directores municipales de planificación del departamento de Quiché, del total de encuestados, 15 admitieron tener un conocimiento regular o moderado sobre las competencias propias del municipio establecidas en la legislación correspondiente y solamente 1 admite tener un desconocimiento total sobre el tema investigado, las respuestas se basan en la percepción propia de cada individuo sobre el elemento en cuestión sin confirmar el nivel de respuestas obtenidas.

Es relevante hacer notar que solamente dos elementos admiten tener un conocimiento amplio sobre el tema, esto representa solamente un 10% del total y la razón de esa respuesta se basa en el tiempo que llevan en el desempeño del cargo en diferentes escenarios municipales lo cual ha impactado de forma positiva su nivel de conocimiento y experiencia en el ejercicio del puesto; finalmente 3 elementos encuestados admiten tener un conocimiento en nivel bajo sobre el tema de investigación lo que representa un 14 %.

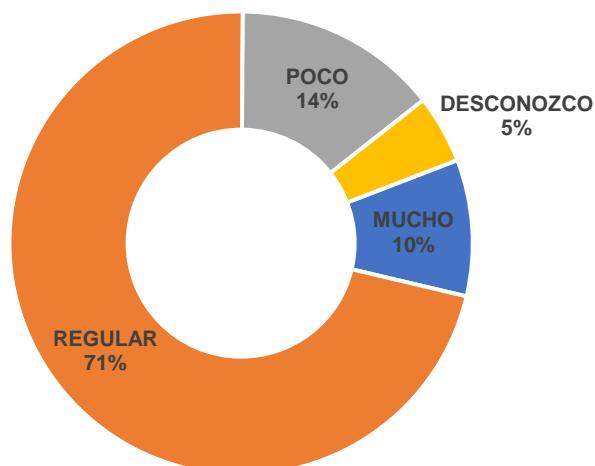
Tabla VII. Nivel de conocimiento de los directores municipales de planificación de Quiché sobre las competencias propias del municipio

No.	Variable	Cantidad de respuestas	Porcentaje de respuestas
1	Regular	15	71 %
2	Bajo	3	14 %
3	Mucho	2	10 %
4	Nada	1	5 %
TOTALES		21	100 %

Fuente: elaboración propia.

Gráficamente la distribución porcentual de la percepción de cada elemento de análisis en cuanto a la pregunta planteada se percibe de la siguiente manera.

Figura 7. Percepción de los directores municipales de planificación sobre el conocimiento de las competencias propias del municipio

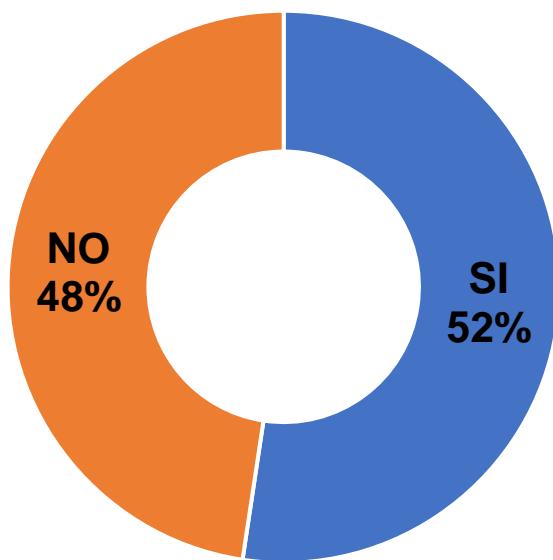


Fuente: elaboración propia.

4.2 Aplicación de criterios técnicos en la definición de los presupuestos municipales de forma anual

A los encuestados se les preguntó de acuerdo con su nivel de conocimiento, sobre la capacidad que tienen los gobiernos municipales para aplicar criterios técnicos a la hora de definir la inversión del presupuesto de inversión municipal anualmente, la opción de respuestas fue limitada, solamente pudieron expresar de forma afirmativa o negativa sobre la pregunta y las respuestas obtenidas indican que en un 48 % de los municipios no se aplican criterios técnicos para priorizar la inversión.

Figura 8. Aplicación de criterios técnicos en los municipios para definir los presupuestos anuales de inversión

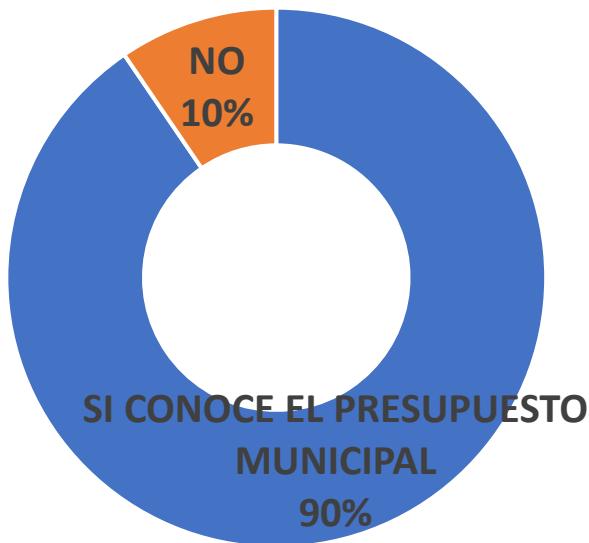


Fuente: elaboración propia.

4.3 Conocimiento de la suma del presupuesto disponible en el municipio anualmente

Para el investigador es importante saber el conocimiento que tienen los directores municipales de planificación sobre los recursos disponibles en el municipio para inversión de forma anual, se les cuestionó sobre el tema y las respuestas obtenidas indican que el 90 % de los encuestados si conoce la disponibilidad de recursos en su municipio de forma anual.

Figura 9. Conocimiento del presupuesto disponible anualmente en los municipios por parte del director de planificación

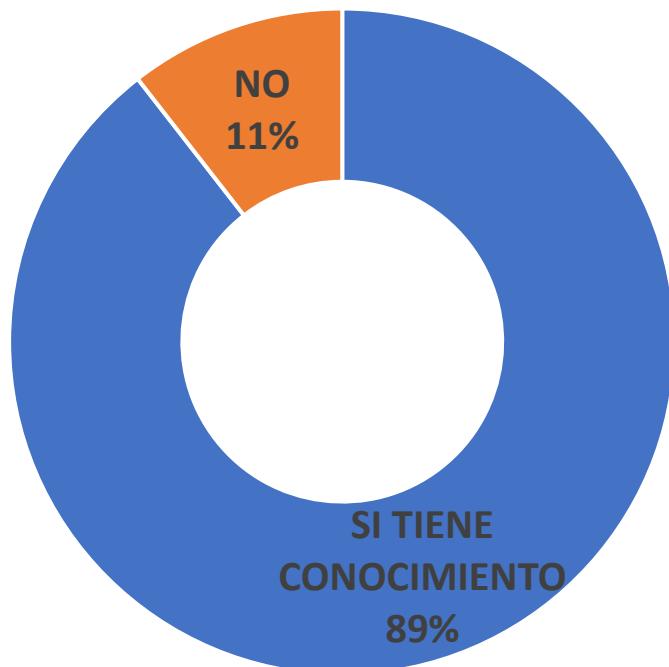


Fuente: elaboración propia.

4.4 Conocimiento del porcentaje del presupuesto municipal invertido en competencias propias del municipio

A los encuestados que respondieron afirmativamente la pregunta anterior, se les cuestionó sobre el conocimiento que tienen sobre el porcentaje de la inversión en el municipio que se emplea en atender las competencias propias del municipio de acuerdo con lo que establece el código municipal, la respuesta obtenida indica que un buen porcentaje respondió que si tiene conocimiento sobre lo que el municipio invierte en esos rubros.

Figura 10. Conocimiento del porcentaje del presupuesto municipal invertido en competencias propias del municipio



Fuente: elaboración propia.

4.5 Conocimiento de la existencia de planes de desarrollo municipal y ordenamiento territorial vigentes en los municipios

Los instrumentos de planificación en los territorios se constituyen como una herramienta principal de trabajo por medio de la cual los gobiernos municipales deben orientar su accionar para alcanzar las metas trazadas en ellos, el ochenta y uno por ciento de los encuestados respondió que en su municipio cuentan con esa herramienta de trabajo, la respuesta obtenida es correcta de acuerdo con los registros que se tienen en la delegación de SEGEPLAN en Quiché, son cuatro municipios los que aún están en el proceso de actualización de la herramienta.

Figura 11. Existencia de planes de desarrollo municipal vigentes en los municipios

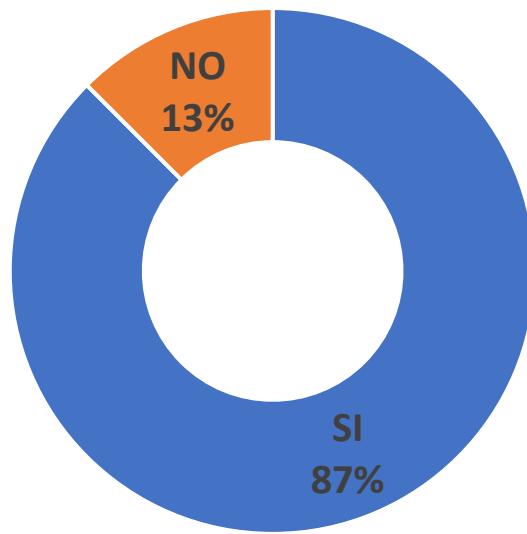


Fuente: elaboración propia.

4.6 Conocimiento del planificador municipal sobre el contenido del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial

Del 81 % de municipios que poseen un instrumento de planificación actualizado, se les consultó si conocen las prioridades contenidas en él y que mencionaran al menos dos de estas prioridades para evidenciar efectivamente el conocimiento del documento, el resultado de la encuesta fue el siguiente:

Figura 12. Conocimiento efectivo del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial por parte del director municipal de planificación



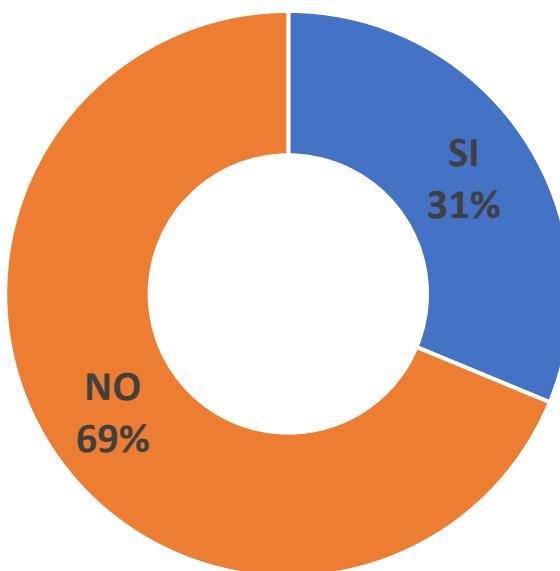
Fuente: elaboración propia.

De 16 municipios que poseen plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial actualizado, solamente 14 directores de planificación pudieron mencionar dos prioridades contenidas en él, con este dato se confirma que, realmente aun teniendo la herramienta de apoyo en el municipio, no es conocida y utilizada como se debe.

4.7 Ejecución y seguimiento periódico del plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial en los municipios

En esta pregunta se evidenció que, aunque 16 municipios cuenten con la herramienta PDM-OT actualizada, solamente en 5 municipios se implementan procesos recurrentes de revisión y seguimiento de este lo cual solo alcanza un 31 % del universo de 16 municipios evaluados.

Figura 13. Existencia de procesos recurrentes de evaluación y seguimiento al PDM-OT en los municipios



Fuente: elaboración propia.

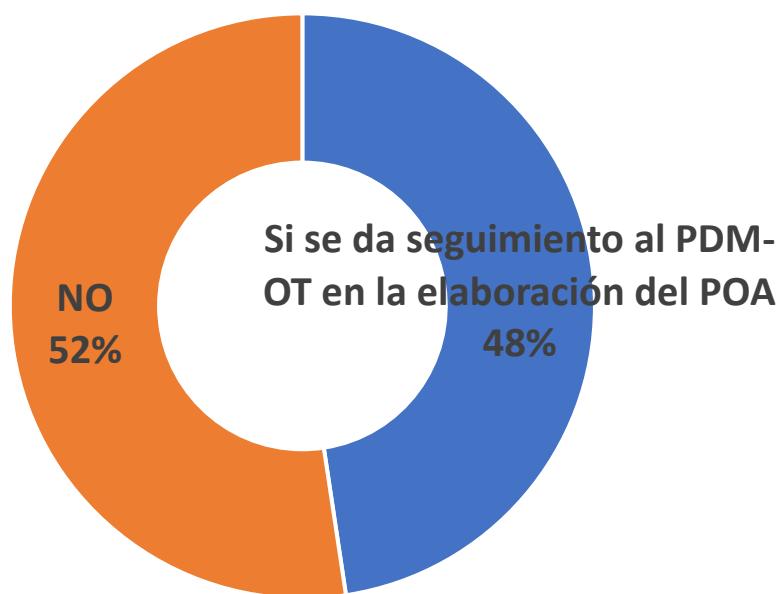
Esta situación es grave porque el seguimiento periódico a esas herramientas que promueven el desarrollo es el elemento que garantiza de cierta forma el avance en la gestión local, pero la gran mayoría de municipios no implementa procesos de evaluación y seguimiento, sumado a ello hay 4

municipios que ni siquiera poseen el instrumento de planificación actualizado. De los 5 municipios que respondieron que si practican un seguimiento periódico al PDM-OT, 3 manifestaron realizar esos ejercicios de forma anual y uno de forma semestral y uno de forma cuatrimestral.

4.8 Seguimiento al PDM-OT en la elaboración del POA municipal

La elaboración del plan operativo anual municipal es un ejercicio que debe realizar el gobierno municipal con la intención de programar los recursos financieros y las actividades a ejecutar en un año, se cuestionó sobre la observancia al PDM-OT que realizan los gobiernos municipales en la planificación anual donde se obtuvo un resultado un tanto equilibrado con relación a la pregunta.

Figura 14. Seguimiento al PDM-OT en la elaboración del POA municipal

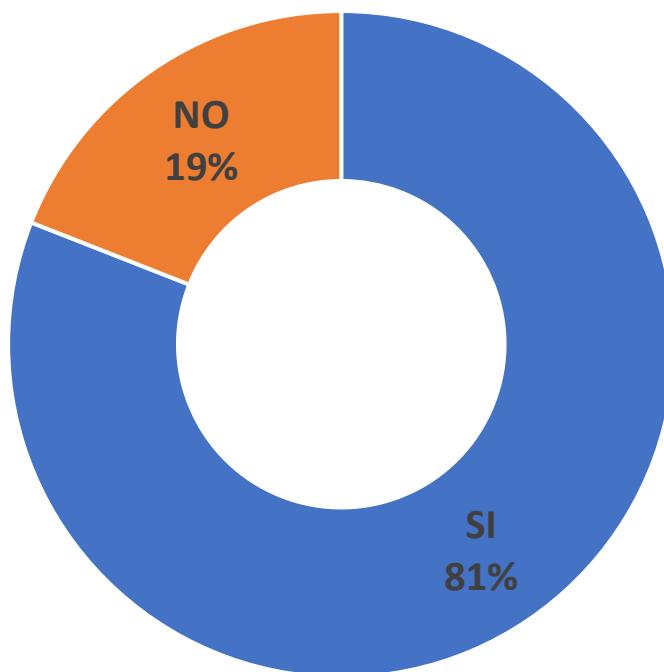


Fuente: elaboración propia.

4.9 Existencia de banco de datos estadísticos sobre indicadores de desarrollo en las direcciones municipales de planificación

Es importante la observancia a los principales indicadores de desarrollo en los municipios, la dirección municipal de planificación por mandato legal es la responsable de mantener esa información actualizada constantemente, en función de evaluar el cumplimiento de esta acción se consultó a la población encuestada sobre la existencia de estos elementos de análisis obteniendo el resultado de que el 19 % de los encuestados respondió que no posee esos elementos en sus herramientas de gestión.

Figura 15. Existencia de banco de datos con información estadística sobre indicadores de desarrollo en los municipios

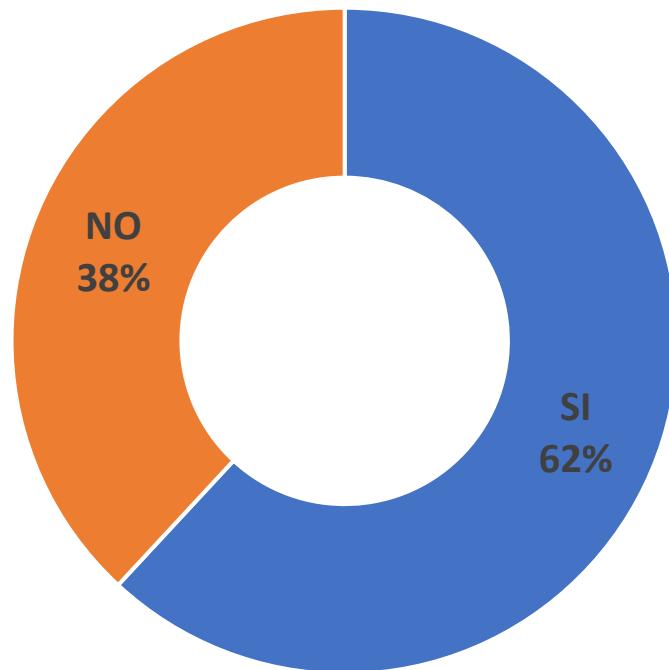


Fuente: elaboración propia.

4.10 Uso de indicadores de desarrollo en la planificación operativa anual en los municipios

Luego de corroborar la existencia de indicadores de desarrollo, también es oportuno indagar sobre el uso que se le da a la información estadística, se consultó a los planificadores de las municipalidades sobre el uso de esa información en los planes anuales a lo cual el 62 % respondió afirmativamente.

Figura 16. Uso de información estadística en los procesos de planificación operativa anual en los municipios

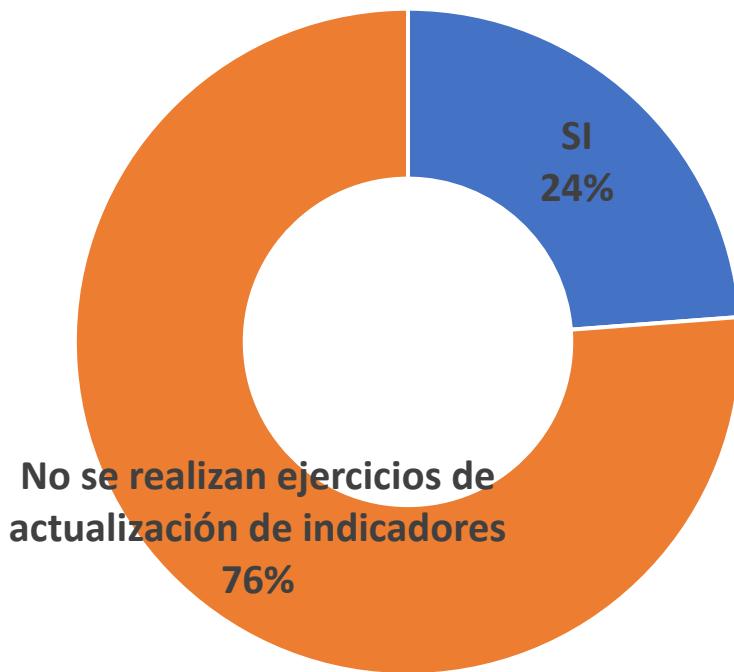


Fuente: elaboración propia.

4.11 Actualización de indicadores de desarrollo a nivel municipal

La ley que rige la materia del municipalismo asigna a la DMP la responsabilidad de mantener un banco de datos con indicadores de desarrollo que sirvan de fundamento para la toma de decisiones y la gobernanza en los territorios, la siguiente cuestión planteada a los directores fue sobre la existencia periódica de procesos de actualización de datos a lo cual la mayoría respondió que no se realizan ejercicios de actualización de indicadores en sus municipios.

Figura 17. Actualización periódica de indicadores de desarrollo en los municipios

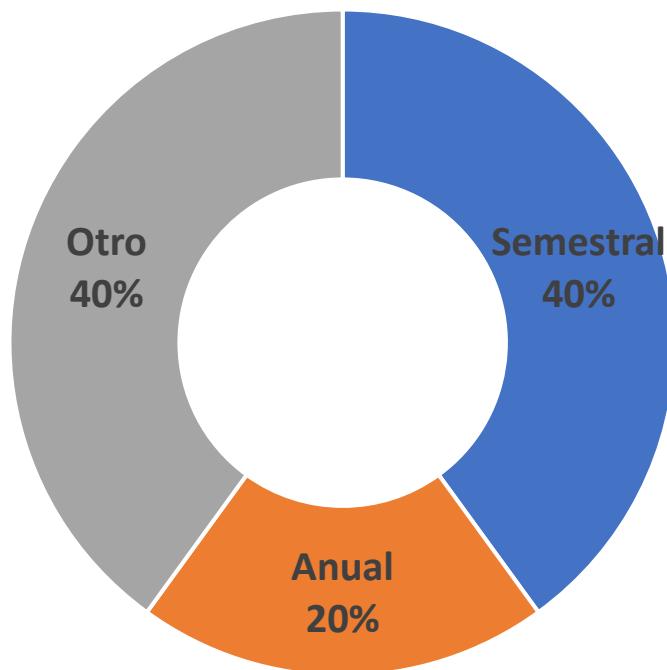


Fuente: elaboración propia.

4.12 Con qué periodicidad se realiza la actualización de indicadores de desarrollo a nivel municipal

En seguimiento al cuestionamiento anterior, de los 5 directores de planificación que manifestaron realizar ejercicios de actualización de indicadores en sus municipios, se considera relevante la temporalidad de esos ejercicios de actualización, por lo tanto, se les consultó con qué temporalidad realizan esos procesos a lo que respondieron de la siguiente manera:

Figura 18. Periodicidad con la que se actualizan los indicadores de desarrollo en los municipios

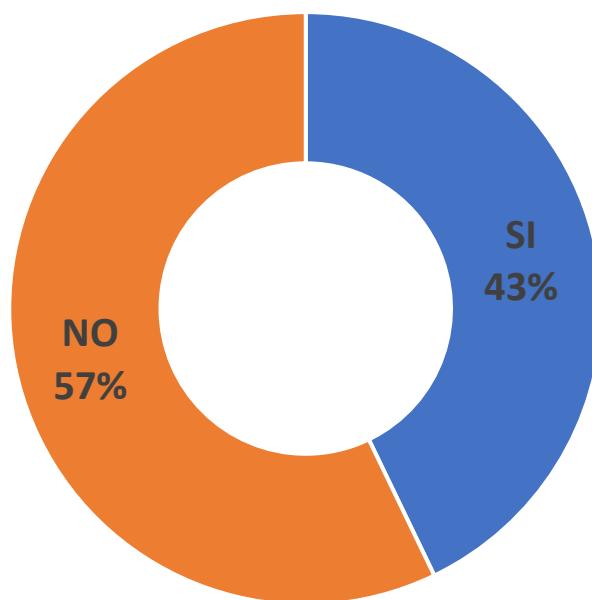


Fuente: elaboración propia.

4.13 Reuniones periódicas de equipos técnicos municipales con la finalidad de dar seguimiento a las gestiones del gobierno local en los territorios

La coordinación entre los diversos equipos de las oficinas técnicas en los municipios debe ser una acción constante y recurrente, para indagar sobre la realización de estos ejercicios se preguntó a la población encuestada sobre la existencia de una programación de reuniones con los técnicos de las municipalidades, en la práctica esta gestión es muy necesaria debido a que los aportes de los distintos equipos ayudan a consolidar los equipos de trabajo y la complementariedad que debe existir entre sí, la información obtenida es la siguiente.

Figura 19. Porcentaje de municipios en los que se realizan reuniones de coordinación de manera ordenada y frecuente



Fuente: elaboración propia.

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A través del estudio de campo se pudo evidenciar que únicamente un 10 % de los encuestados indicó tener amplio conocimiento sobre las competencias propias del municipio de acuerdo con la ley, el resultado indica que el 90 % de los directores de planificación ejercen una función de asesores de los tomadores de decisiones desconociendo sus competencias principales; para dar respuesta a las preguntas descritas en el planteamiento del problema del presente documento de investigación, se replican en los siguientes párrafos y de acuerdo con los resultados obtenidos y la propia investigación bibliográfica, se plantean las soluciones a cada una de ellas.

5.1 ¿De qué manera se puede administrar de forma eficiente los recursos municipales en el departamento de Quiché?

En principio debe orientarse la inversión específicamente en atención a las competencias propias del municipio, debe mejorarse el criterio técnico y la orientación que reciben los gobernantes en los municipios, para ello es necesario facilitar tanto al cuerpo de asesores como a los gobernantes, herramientas prácticas que les ayuden en la función de priorizar la inversión de forma ordenada canalizando sus intervenciones de acuerdo con competencias propias y gestionar aquellas que les son delegadas.

La tabla I del presente documento ubicada en el numeral 2.3, competencias del municipio página 9; ayuda a ilustrar aquellas actividades a las que debe brindar respuesta de forma directa la municipalidad, en el siguiente capítulo se presenta una herramienta que facilita la labor de identificar las

intervenciones por tipo de actividad dándole prioridad a las competencias propias del municipio y canalizar ante las entidades de gobierno central competente, aquellas otras atribuciones que son delegadas para de tal manera que la inversión de los recursos disponibles vaya orientada específicamente a demandas bien definidas.

Las competencias delegadas tienen una responsabilidad directa en otra instancia pública, la ley establece, que cuando el municipio disponga de los recursos y las capacidades instaladas, puede hacerse cargo de esas demandas, de lo contrario deberá asumir sus propias competencias en prioridad y aumentar de esa manera los niveles de eficiencia y eficacia en el gasto público.

5.2 ¿Cómo se puede mejorar los indicadores de desarrollo en los municipios del departamento de Quiché?

En la definición de criterios para priorizar la inversión en el municipio, se debe orientar a los directores de planificación sobre los elementos que deben ser considerados para asignarles valor de acuerdo con su grado de importancia en el orden de las prioridades, los recursos con que cuenta el municipio deberán ser orientados a la atención de la demanda de servicios públicos que son competencia propia del municipio, aunado a ello los recursos asignados a través del SISCODE los cuales cuentan con un marco normativo que establece 4 prioridades como se indicó, seguidamente a través de gestión ante ministerios y fondos sociales debe canalizarse la inversión a aquellas otras demandas que no son competencia propia, pero que se asume por delegación.

Debe mejorarse la planificación estratégica en los municipios incluyendo indicadores de cobertura, demanda y calidad de los servicios básicos, se debe orientar la inversión basada en indicadores concretos y se debe actualizar la

información de forma continua para mantener siempre claridad sobre los avances y el nivel de impacto de las intervenciones municipales en favor de la población, este tipo de acciones permitirá organizar de mejor manera la inversión de recursos de forma periódica y permitirá a los tomadores de decisiones, tener elementos de juicio más efectivos.

Los indicadores de desarrollo mejorarán en la medida que la inversión local se oriente a la atención de esas demandas, luego en la actualización constante de las cifras para prestarle mayor atención a las demandas que presenten los niveles más bajos de cobertura y calidad para buscar la mejora constante y llevar a la práctica una verdadera gestión por resultados.

5.3 ¿Qué se puede hacer para darle seguimiento a la planificación estratégica en los municipios del departamento de Quiché?

Se debe establecer períodos de evaluación del impacto de las acciones implementadas por el gobierno municipal en favor de la población, estos ejercicios deben incluir el análisis de indicadores para medir con criterio el impacto provocado por las decisiones tomadas y a su vez sirven para trazarse metas de cobertura y mejora en tiempos prudentes.

Las oficinas técnicas municipales deben desarrollar ejercicios de evaluación continua sobre la planificación en sus distintos niveles, tanto la estratégica como la operativa anual y evaluar constantemente su impacto; deben aplicar medidas correctivas en la ejecución de los planes cuando por alguna razón, los resultados no se alcanzan o el rumbo de las acciones se haya desviado de la visión de desarrollo preestablecida.

5.4 ¿Cuáles son las herramientas que ayudan a mejorar la gestión presupuestaria municipal con el fin que incida positivamente en los indicadores de desarrollo municipal en el departamento de Quiché?

Con base en los resultados de la investigación desarrollada, en el siguiente capítulo se presentan tres herramientas de gestión que son de beneficio para los equipos técnicos municipales permitiéndoles desempeñar su función con bases técnicas y legales, estableciendo criterios de priorización para ordenar de mejor manera la inversión y alcanzar un mejor impacto en los indicadores de desarrollo local, la eficiencia en la gestión presupuestaria se busca mediante el orden que se dé a la inversión en las diferentes demandas de la población con base en prioridades, competencias, normativos y todos aquellos instrumentos técnicos que establezcan la tipología de necesidades que deben ser atendidas desde las diferentes instituciones de gobierno, cooperación internacional y recursos propios.

La primera herramienta desarrollada es útil para clasificar las demandas de inversión presentadas por la población de acuerdo con la fuente de financiamiento identificada, en primera instancia se les da prioridad las competencias propias del municipio y en segundo lugar aquellas que le son delegadas, la segunda herramienta ayuda a realizar un ejercicio para identificar y actualizar indicadores de cobertura, calidad y demanda de servicios básicos, es necesario que se coordine con algunos ministerios la obtención de la información y se pueda definir una periodicidad con la cual se revisarán y actualizarán los datos de forma constante.

La tercera herramienta es un modelo de seguimiento a la planificación estratégica y operativa anual, parte de la identificación de demandas de inversión

clasificadas de acuerdo con cada una de las diez prioridades nacionales de desarrollo, seguidamente se asigna un costo de cada una de las actividades o proyectos a desarrollar y se programa la inversión en un periodo considerable de temporalidad desde el año 2020 hasta el 2032, esta herramienta permite el seguimiento periódico estableciendo colores verde y rojo para las demandas cumplidas de acuerdo con la programación y evidenciando aquellas que aún no se hayan cumplido, el fin de esta herramienta es medir el nivel de cumplimiento de los planes permitiéndoles aplicar medidas correctivas en los momentos oportunos.

6. PROPUESTA DE HERRAMIENTAS DE APOYO A LA GESTIÓN MUNICIPAL

Para apoyar la gestión presupuestaria en los municipios y como producto de la investigación realizada, se propone el uso de tres herramientas técnicas para uso exclusivo en la municipalidad, estas fueron creadas para funcionar sobre la plataforma del software Microsoft ® Excel ® y tienen la funcionalidad de una base de datos; a continuación, se describe la aplicación y modo de uso que debe dársele a cada una de ellas, en el apartado apéndices se presenta la portada de cada una de las herramientas, las herramientas en formato digital son complementarias para ser utilizadas por los usuarios finales.

6.1 Formato de clasificación de demandas de inversión por fuente de financiamiento

En seguimiento al orden que debe dársele a la priorización de demandas en los municipios, surge la presente herramienta la cual en principio da mayor importancia a aquellas demandas que se caracterizan dentro de las competencias propias del municipio según el Código Municipal, el instrumento inicia con la categorización de la demanda en orientación a las prioridades nacionales de desarrollo (PND), luego de ingresar información básica concerniente al nombre del proyecto, un costo estimado y la referencia del acta de priorización del COCODE y la fecha.

En seguida el instrumento contiene tres apartados de acuerdo con las fuentes de financiamiento que dispone la municipalidad de la siguiente manera:

- Fuente de financiamiento número 1, fondo aporte al consejo departamental de desarrollo; en esta sección solamente pueden priorizarse demandas en atención a las funciones de agua, salud, educación y saneamiento que son los sectores priorizados por el CONADUR por medio del punto resolutivo 04-2019, a los sectores priorizados la herramienta asigna una ponderación de 50 puntos y en la siguiente opción se categoriza el área territorial donde se efectuará la inversión asignado 50 puntos más a la opción de inversión en el área rural y 25 puntos si la misma se realizará en área urbana priorizando así la atención a las zonas rurales donde se observa mayor necesidad en atención a la población en servicios públicos.
- Fuente de financiamiento número 2, asignaciones de gobierno central, entre estas asignaciones están el situado constitucional o IVA – Paz, los municipios también reciben una asignación de lo recaudado en el impuesto a la circulación de vehículos y el impuesto a la distribución del petróleo, de estos recursos el municipio puede considerar la ejecución de todos los proyectos que se consideran infraestructura de servicios públicos de acuerdo con sus competencias, se le asignan 50 puntos a las demandas que están clasificadas dentro de las competencias propias y 25 puntos a aquellas otras demandas que son delegadas, también se le asignan 50 puntos a las demandas que deben ejecutarse en áreas rurales y 25 puntos a las del área urbana.
- Fuente de financiamiento número 3, recaudación propia del municipio; en este rubro de ingresos el municipio no tiene ninguna restricción de inversión en cualquier sector y tipo de proyecto, por lo tanto, se promueve la inversión en las otras demandas que no hayan sido consideradas en los dos apartados anteriores haciendo la recomendación de gestionar ante los

ministerios u otras entidades públicas o de cooperación internacional, su atención para optimizar el uso de los recursos disponibles.

Esta boleta debe ser utilizada para la totalidad de las demandas de inversión que sean presentadas a la municipalidad como parte del proceso de conformación del banco de proyectos el cual es parte de las funciones que se le asignan a la DMP en el código municipal, la clasificación de demandas por cada una de las PND permitirá ir conformando los bancos de necesidades por categoría y en la herramienta número 3 se programa la inversión de acuerdo con el año en el que se dispondrá de la asignación presupuestaria necesaria.

La utilidad del instrumento de priorización recae en la necesidad de orientar la inversión local dando mayor respuesta a las demandas que son competencia propia y orientando a gestionar la atención de aquellas que son competencias delegadas.

6.2 Registro de indicadores de demanda, cobertura y calidad de los servicios en el municipio

Esta es una herramienta de apoyo a la gestión municipal, posee espacio específico para medir la cobertura, demanda y calidad de los servicios de seis sectores específicos: educación, salud, agua potable, alcantarillado sanitario, calles urbanas y caminos rurales; se consideraron únicamente estas funciones debido a que son las de mayor recurrencia y están relacionadas de manera directa con las dos funciones primordiales que aportan valor al desarrollo integral de la población las cuales son educación y salud, siempre pensando en la orientación que debe tener el gobierno local en atender las competencias propias del municipio de acuerdo con la ley.

En el apartado de salud se creó el espacio para registrar la estadística anual de indicadores como el estado nutricional de los niños y niñas atendidos en los servicios de salud local, también el registro de casos de mortalidad materna y nacimientos, mortalidad infantil y los casos de morbilidad general por municipio, en el caso de infraestructura para prestación de servicios de salud no se creó una herramienta específica al considerar que en la mayoría de los municipios es un solo edificio el que debe mantenerse funcionando en óptimas condiciones y que no es competencia directa de la autoridad local el velar por su buena operación.

La herramienta tiene la orientación de ir agregando los indicadores de forma anual lo que permite al equipo técnico mantener una constante medición de los avances o retrocesos que presente el municipio con relación a los períodos de medición, se promueve la práctica de comparar los resultados anualmente y llevar un récord del desarrollo del tema en el municipio.

En el apartado de servicios educativos se generó una herramienta para el registro de la cobertura educativa anual en sus diferentes niveles, preprimaria, primaria, básico y diversificado; adicionalmente se generó un espacio para el registro de la cantidad y condición de la infraestructura educativa y la identificación de las necesidades de mantenimiento, reparación o construcción de nueva infraestructura siempre en los mismos niveles del servicio.

Para los apartados de salud y educación, al pie de cada tabla se sugiere la fuente donde debe obtenerse la información considerando que existe una institución específica que debe encargarse de administrar el servicio y generar la información.

Para los temas de agua potable, alcantarillado sanitario, calles urbanas y caminos rurales; se generó una herramienta con la capacidad de medir la capacidad y cobertura de los servicios en el momento de alimentar la información requerida, en los espacios creados se puede medir la cobertura de los servicios por vivienda a nivel comunitario y la calidad de éstos, además se registra la demanda existente siempre por vivienda y comunidad y se realiza una evaluación general del estado de la infraestructura, esto último para los servicios da agua y alcantarillado.

Para los temas de movilidad de las personas, se considera la generación de indicadores de cantidad de infraestructura existente y la calidad de ésta tanto en el área urbana y la rural, se realiza un conteo rápido de las vías de comunicación existente y la longitud o área de cada una de ellas para determinar la demanda de intervenciones en su mejora y mantenimiento.

Existe una serie de indicadores de desarrollo adicionales que pueden ser generados a nivel local, sin embargo solamente se consideran seis funciones porque son las relacionadas a obras de infraestructura donde la municipalidad tiene responsabilidad y son las de mayor demanda en el municipio, puede generarse algún otro mecanismo para medir indicadores de seguridad ciudadana, empleo, economía y otros temas relacionados, la presente herramienta es orientada a servicios públicos de beneficio directo a la población.

6.3 Programador multianual de proyectos en seguimiento al plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial y su vinculación con las prioridades nacionales de desarrollo

Esta tercera herramienta tiene como fin ordenar el banco de proyectos identificados en el municipio que derivan de las PND, cada prioridad contará con

un banco de proyectos los cuales pueden estar a nivel de idea o con estudio técnico conformado, éstos se identifican con información mínima como el costo estimado, el nombre, si tienen o no código SNIP y estudio técnico, seguidamente se realiza una programación que parte del año 2020 en el cual se realizó la mayoría de actualizaciones de los PDM-OT a nivel departamental y finaliza en el 2032 que es el horizonte de planeación del plan K'atun y las prioridades nacionales de desarrollo.

El programador tiene la facilidad de crear el cronograma general de planeación, aporta la información por año de la suma total de la inversión programada, esta información se encuentra en la última fila al pie del cuadro, con esta información se permite al planificador tener claridad sobre el monto total programado por año para que lo considere de acuerdo con el presupuesto que maneja el municipio y se realice una programación más apegada a la realidad.

En las siguientes columnas se permite dar seguimiento al cumplimiento de la planificación original, al marcar la ejecución de un proyecto se escribe un número 1 en la casilla correspondiente la cual se torna color verde lo cual indica que el compromiso está ejecutado, luego se coloca la fecha de ejecución para finalizar con el seguimiento; si no fue cumplido el compromiso se coloca un número 1 en la casilla correspondiente y ésta se torna color rojo lo cual indica que un compromiso no ha sido cumplido, para ambos casos la herramienta tiene un contabilizador de compromisos tanto cumplidos como no cumplidos al pie de la tabla con lo que se apoya al planificador para que tenga una idea clara sobre los compromisos pendientes y ejecutados.

El concepto general que predomina en las tres herramientas propuestas es la simplicidad para que sean amigables y fáciles de implementar, no se necesita tener conocimientos amplios en informática para poder operarlas y se

dejan abiertas las celdas para ampliar más renglones de trabajo si son requeridos para adaptarlas a cada necesidad en particular.

CONCLUSIONES

1. Los equipos de las oficinas técnicas municipales deben mejorar su desempeño para alcanzar un mejor grado de eficiencia en sus labores, deben hacer uso de herramientas técnicas que sean prácticas y simples para desempeñarse en sus labores, estas deben ser diseñadas acorde a lo que establecen las normas, leyes y reglamentos según el ámbito de acción de cada dependencia y de esa forma mantener registros de avances en indicadores de desarrollo para asesorar acertadamente a los gobiernos locales.
2. El código municipal establece las competencias propias del municipio, los gobiernos locales junto a sus equipos técnicos deben orientar la mayor cantidad de recursos posibles a atenderlas y priorizar aquellas que son de beneficio para un mayor número de habitantes, para las demandas que no son competencias propias deben generar la capacidad de gestión para atenderlas con recursos de otras fuentes de financiamiento.
3. Las necesidades básicas relacionadas con los servicios públicos que son competencia propia del municipio son un buen elemento para priorizar en los territorios, estos deben ser proporcionados con calidad y a la totalidad de la población, es allí donde los equipos de gobierno local deben concentrar su atención como prioridad en atención a la ciudadanía tanto en áreas urbanas como rurales.
4. La planificación estratégica y operativa en los municipios es esencial para mantener un seguimiento continuo a los planes de desarrollo municipal y

ordenamiento territorial, ésta se complementa con la ejecución de los planes y la programación de la inversión a corto, mediano y largo plazo; deben implementarse metodologías que permitan a los equipos técnicos y gobiernos locales medir el impacto de las inversiones que se realizan en los municipios de forma periódica para evaluar constantemente los avances en indicadores que contribuyen al desarrollo del municipio.

RECOMENDACIONES

1. A las oficinas técnicas municipales desarrollar métodos que les permitan mantener un registro de demandas de proyectos de inversión social con base en indicadores de cobertura y calidad, así mismo mantener un récord actualizado de la inversión realizada por sector manteniendo así datos que les permitirán una mejor evaluación de la gestión del desarrollo del municipio.
2. La base de las competencias propias del municipio son las necesidades relacionadas con la distribución de agua potable y el saneamiento a través del tratamiento de aguas servidas y desechos sólidos, la implementación de rastros y mercados; a éste tipo de necesidades debe prestársele mayor atención debido a que están relacionadas estrechamente con la calidad de vida de la población, en segundo plano pero no menos importantes están las necesidades relacionadas con la urbanización, acondicionamiento de calles y avenidas y áreas recreativas, un mejor orden en la inversión permite elevar el nivel de impacto en la atención a las necesidades de primer nivel.
3. Las necesidades de la población relacionadas con la salud son un buen elemento a priorizar en la inversión de los recursos municipales; los sistemas de agua potable, sistemas de alcantarillado sanitario y pluvial, sistemas de tratamiento de desechos sólidos y líquidos, creación de rastros cumpliendo la normativa sanitaria vigente, así mismo los servicios de recolección y clasificación de desechos de los hogares; se debe tener la capacidad de gestión para captar recursos e invertir en las otras

demandas de la población que están en un segundo o tercer nivel de prioridad y establecer un orden en la atención a las demandas.

4. La mejor manera de establecer los avances en el desarrollo de los municipios es el manejo de indicadores de los temas más sensibles en la población, los equipos técnicos municipales y los gobernantes deben desarrollar procesos por medio de los cuales se pueda medir el impacto de la inversión realizada de forma periódica y evaluar el grado de cumplimiento de los planes elaborados; en períodos cortos de tiempo se debe dar seguimiento a la planificación y establecer métodos que les permitan corregir el rumbo de sus decisiones de manera constante a fin de mantener un horizonte bien establecido con metas concretas para la orientación de la inversión de los recursos.

REFERENCIAS

1. Acuerdo Gubernativo 236-2006, *Reglamento de las descargas y reuso de aguas residuales y de la disposición de lodos*. Diario de Centro América. Guatemala. 5 de mayo de 2006.
2. Asamblea Nacional Constituyente (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala: Autor.
3. CONADUR. (2015). *Política Nacional de Desarrollo*. Guatema: Autor.
4. CONADUR. (2019). *Punto Resolutivo 04-2019, Normativo para la distribución y administración de los recursos financieros, así como la planificación, ejecución y supervisión de los programas y proyectos, financiados con el aporte a los consejos departamentales de desarrollo*. Guatemala: Autor.
5. Decreto 11-2002, *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Diario de Centro América. Guatemala. 12 de mayo de 2002.
6. Decreto 12-2002 . Código Municipal. Diario de Centro América. Guatemala. 2 de septiembre de 2002.
7. Decreto Legislativo número 22-2010, *Reformas al Decreto Legislativo 12-2002*. Congreso de la República de Guatemala. Diario de Centro América.

8. INE. (2014). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida - ENCOVI*. Guatemala: Autor.
9. MINFIN, SEGEPLAN. (2013). *Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala*. Guatemala: SEGEPLAN.
10. PNUD. (2016). *Informe Nacional de Desarrollo Humano "Mas allá del conflicto, luchas por el bienestar 2015 - 2016"*. Guatemala: Autor.
11. SEGEPLAN. (2014). *Plan Nacional de Desarrollo Kátun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Autor.
12. SEGEPLAN. (2018). *Ranking de la Gestión Municipal*. Guatemala: Autor.

APÉNDICES

Apéndice 1. Formato de clasificación de demandas de inversión por fuente de financiamiento

FORMATO DE CLASIFICACIÓN DE DEMANDAS DE INVERSIÓN POR FUENTE DE FINANCIAMIENTO											
Nombre de la demanda priorizada	MEJORAMIENTO CAMINO RURAL CANTÓN CAJA DE AGUA, CHICHE, GUÍCHÉ		Dictamen	01 -2022							
Información complementaria											
No. ACTA DE COCOCDE	032-2022	FECHA:	14/03/2022								
			COSTO ESTIMADO DEL PROYECTO								
			Q. 7,000,000.00								
INSTRUCCIONES:											
<p>a) Se debe utilizar lo presente boleto para clasificar las demandas de inversión (proyectos) presentadas a la municipalidad por parte de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, es necesario verificar que la solicitud sea respaldada por el consejo de desarrollo en el que corresponda a la ley, en principio debe identificarse a costo de las 10 prioridades nacionales de desarrollo, las que se detallan a continuación, para lo cual se debe seguir el siguiente criterio:</p> <p>b) La autoridad va orientada a darle prioridad a la ejecución de las demandas que son constituidas como competencia propia del municipio de acuerdo a la ley asignandole mayor ponderación a las demandas de inversión en áreas que no le competen y que son consideradas de gestión ante otros ministerios o instituciones del sector público o cooperación internacional.</p> <p>- En el numeral I, se clasifican aquellas demandas que pueden ser financiadas con recursos asignados a la municipalidad por parte del sistema de CONADUR</p> <p>- En el numeral II, se clasifican las demandas que exigen el monto asignado por el SISCODE mas las demandas de obra que se constituyen como competencia propia del municipio.</p> <p>- En el numeral III, se clasifican otras demandas que no corresponden a la municipalidad atender a menos que se cuente con recursos económicos suficientes y que se haya cubierto la</p>											
PRIORIDADES NACIONALES DE DESARROLLO											
 Acceso al agua y gestión de los recursos naturales	<input type="checkbox"/>	 Valor económico de los recursos naturales	<input type="checkbox"/>								
 Educación	<input type="checkbox"/>	 Empleo e inversión	<input type="checkbox"/>								
 Acceso a servicios de Salud	<input type="checkbox"/>	 Reducción de la pobreza y protección social	<input type="checkbox"/>								
 Ordenamiento territorial	<input type="checkbox"/>	 Fortalecimiento institucional, seguridad y justicia	<input type="checkbox"/>								
 Seguridad alimentaria y nutricional	<input type="checkbox"/>	 Reforma fiscal integral	<input type="checkbox"/>								
Análisis de Clasificación de Demandas Consideradas por Tipo de Fuente de Financiamiento											
INSTRUCCIONES: En el numeral I, solo se pondrán a las obras que pueden ejecutarse a través del sistema de concesiones de desarrollo de acuerdo a las tipologías priorizadas por el CONADUR.											
I. FUENTE DE FINANCIAMIENTO CONSEJOS DE DESARROLLO, FONDO APORTO AL CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Ponderación</th> <th>Ejecución</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>100</td> <td>30</td> <td></td> </tr> </tbody> </table>							Ponderación	Ejecución	100	30	
	Ponderación	Ejecución									
100	30										
A Prioridades que se atienden con fondos propios	5	B Población rural: 1 Rural (50 pts.) 2 Urbana (25 pts.)									
Prioritario 04-2011	5										
COMADUR	5										
(*) Obras de Infraestructura	5										
3 Educación	5										
4 Saneamiento	5										
5 Otros (5 pts.)	5										

II. FUENTE DE FINANCIAMIENTO ASIGNACIONES DEL GOBIERNO CENTRAL (SITUADO CONSTITUCIONAL IVA - PAZ, IMPYD.)

INSTRUCCIONES: En el numeral II, se asigna mayor punto a las obras que son competencia propia del municipio según el código municipal y que pueden ser financiadas por las fuentes indicadas en el numeral, se asigna mayor valor a las inversiones focalizadas en el área rural		
A Competencias propias del m.n (50 pts.)	25	
Código Municipal, decreto 12-2002, Artículo 68	1	
1 Agua potable	1	
2 Alcantarillado sanitario	1	
3 Saneamiento público	1	
4 Mercado	1	
5 Rastro	1	
6 Construcción	1	
7 Construcción y mantenimiento de caminos rurales	1	
8 Limpieza y aseo	1	
9 Recolección, tratamiento y disposición final de desechos y residuos sólidos	1	
10 Pavimentación de vías públicas urbanas	1	
11 Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación	1	
12 Generar energía eléctrica para consumo municipal y privado	1	
13 Desarrollo forestal	1	
14 Otros (25 pts.)	14	
B Población urbana: 1 Rural (50 pts.) 2 Urbana (25 pts.)	50	
1 Rural	1	
2 Urbana	1	

III. FUENTE DE FINANCIAMIENTO RECAUDACIÓN PROPIA DEL MUNICIPIO

INSTRUCCIONES: En este apartado se clasifican todas aquellas demandas existentes que no son contempladas como prioridades del Sistema de Consejos de Desarrollo y que tampoco son competencia propia del municipio, se recomienda investigar sobre la responsabilidad directa de un ministerio de acuerdo para hacer la gestión con el objetivo de orientar de mejor manera los recursos con los que cuenta el municipio		
A Además de las demandas identificadas en el numeral I y II	75	75
Competencias delegadas	11	11
1. Competencias propias del m.n (50 pts.)	10	
Código Municipal, Decreto 12-2002, artículo 10	1	
1 Construcción y mantenimiento de caminos rurales	1	
2 Gestión de la educación preprimaria y primaria, programas de alfabetización y educación bilingüe	1	
3 Gestión de la salud y los recursos naturales	1	
4 Construcción y mantenimiento de edificios escolares	1	
5 Programas y proyectos de salud preventiva	1	
6 Desarrollo de la agricultura y el manejo de viviendas	1	
7 Subsidio familiar agrícola	1	
8 Subsidio familiar para acceso a servicios de salud (medicamento)	1	
9 Subsidio familiar para acceso a servicios de salud (alimentación)	1	
10 Ampliación de la red de distribución de energía eléctrica	1	
11 Otros que no estén contemplados en los incisos I y II	1	

Fuente: elaboración propia.

Apéndice 2. Registro de indicadores de demanda, cobertura y calidad de los servicios en el municipio

MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO JOCOPILAS
REGISTRO DE INDICADORES PARA PROYECTOS DE DESARROLLO SOCIAL EN EL MUNICIPIO
AÑO DE MEDICIÓN 2022

DIRECCION MUNICIPAL DE PLANIFICACIÓN



PRESENTACIÓN: La herramienta fue diseñada para ser alimentada con información relacionada a seis indicadores de desarrollo que están relacionados con proyectos de infraestructura de servicios públicos con el objetivo de apoyar la gestión financiera municipal con el fin de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia.

Esta herramienta debe ser actualizada constantemente, de acuerdo a la complejidad en el manejo de la información, algunos indicadores no pueden actualizarse de manera constante así que se recomienda realizarla en períodos no mayores de un año para que se mantenga su efectividad y sea un elemento que aporte información valiosa a los tomadores de decisiones en los procesos de planificación y programación de la inversión pública.

El objetivo principal de esta herramienta es proporcionar datos de medición de cobertura y calidad de los servicios públicos, los resultados de su alimentación continua permitirán a la autoridad competente tomar mejores decisiones.

© Información para uso exclusivo de la municipalidad de San Pedro Jocopilas

Fuente: elaboración propia.

Apéndice 3. Programador multianual de proyectos en seguimiento al plan de desarrollo municipal y ordenamiento territorial y su vinculación con las prioridades nacionales de desarrollo



Fuente: elaboración propia.

