

Universidad de San Carlos de Guatemala
Instituto Nacional de Administración Pública
Maestría en Administración Pública, Sede Quetzaltenango



EFFECTIVIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EMPRESA MUNICIPAL EMAX DE QUETZALTENANGO

**TESIS PRESENTADA AL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN
CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS PARA OPTAR AL GRADO ACADÉMICO DE MAESTRO
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

INGA. MARIA DEL ROSARIO REYES MUÑOZ

Guatemala, Julio 2014

El Director de Estudios de Postgrado del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP-

C E R T I F I C A:

Primero: Haber tenido a la vista el acta de examen de graduación que copiada literalmente dice: -----



En la ciudad de Guatemala siendo las nueve horas con cuarenta y cinco minutos del día treinta y uno de julio del año dos mil catorce reunidos en la sede del Instituto Nacional de Administración Pública -INAP- los Miembros del Tribunal Examinador; Asesor-Revisor de Tesis Dr. Isidro Vinicio González y González; Examinadores Especialistas Lic. Jaime Rafael Muñoz Flores; y; el Lic. Sergio Reynaldo Gómez de León; el Director de Estudio de Postgrado Dr. Luis Alfonso Beteta Vásquez para practicar el examen de la estudiante María del Rosario Reyes Muñoz sobre la investigación que realizó titulada: **EFFECTIVIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EMPREA MUNICIPAL -EMAX- DE QUETZALTENANGO.** PRIMERO: Los Miembros del Tribunal Examinador interrogaron en forma individual a la postulante sobre el contenido de su investigación. SEGUNDO: Que habiendo contestado satisfactoriamente a los cuestionamientos que le fueron planteados a la sustentante, fue aprobado por unanimidad de votos. TERCERO: El trabajo de investigación de la sustentante se aprueba con correcciones de contenido y forma. CUARTO: El Secretario del Tribunal Examinador notificó lo anterior a la postulante y declaró concluido el examen. QUINTO: No habiendo más que hacer constar y siendo las diez horas con cincuenta minutos se da por concluida la presente, en el mismo lugar y fecha de su inicio, firmando los que en ella intervinieron."-----





Y para los usos legales que a la interesada **María del Rosario Reyes Muñoz**, convengan extendiendo, firmo y sello la presente certificación en dos hojas de papel membretado del Instituto Nacional de Administración Pública, haciendo constar que no existen trámites o recursos pendientes de resolver en la ciudad de Guatemala a los doce días del mes de febrero de dos mil quince.

Vo. Bo.



Lic. Iván Estuardo García Santiago
Director de Estudios de Postgrado

INDICE

INTRODUCCION.....	1
CAPÍTULO I:FALTA DE EFECTIVIDAD DE LA DESCENTRALIZACION DE LA EMPRESA MUNICIPAL E.M.A.X DE QUETZALTENANGO	3
1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	3
1.1.1 DESCRIPCIÓN FUNDAMENTADA DEL PROBLEMA.....	3
1.1.2 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN.....	3
1.1.3 INDICADORES ILUSTRATIVOS DE LA EXISTENCIA DEL PROBLEMA.....	5
1.1.4 LEGITIMIDAD DEL ESTUDIO DEL PROBLEMA	5
1.1.5 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO DEL PROBLEMA.....	6
1.2 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN (OBJETO DE ESTUDIO) .	6
1.2.1 DELIMITADÓN ESPACIAL E INSTITUCIONAL DEL ESTUDIO DEL PROBLEMA.....	7
1.2.2 DELIMITACIÓN TEMPORAL O HISTÓRICA DEL ESTUDIO DEL PROBLEMA.	7
1.2.3 SELECCIÓN DE UNIDADES DE ANALISIS.....	7
1.2.4 SELECCIÓN DE ATRIBUTOS DE LAS UNIDADES DE ANALISIS	7
1.3 OBJETIVOS.....	8
1.3.1 OBJETIVO GENERAL.....	8
1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	8
1.4 HIPÓTESIS Y OPERACIONALIZACIÓN.....	8
1.4.1 HIPOTESIS DE TRABAJO	8
1.4.2OPERACIONALIZACIÓN DE LA HIPOTESIS.....	9
DIAGRAMA DE RELACIONES.....	9
1.5 METODOLOGÍA	10
1.5.1 MÉTODO	10
1.5.2 SELECCIÓN DE TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN Y REGISTRO DE LA INFORMACIÓN	10
1.5.3S ELECCIÓN DE TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	11
1.6.3IDENTIFICACIÓN DE LIMITACIONES Y OBSTÁCULOS AL PROCESO DE INVESTIGACIÓN	13
CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.....	13

2.1 DISCURSO TEÓRICO.....	13
B. Marco legal e institucional del sector de agua a nivel nacional	23
2.2 SELECCIÓN DE CONCEPTOS CLAVE	34
Descentralización	34
Desconcentración.....	34
Eficiencia.....	34
Auto sostenibilidad	34
2.3 GLOSARIO DE TERMINOS	35
Descentralización	35
Descentralización vertical.....	35
Descentralización administrativa.....	35
Descentralización política.	35
Descentralización funcional.	36
Descentralización territorial.....	36
Descentralización mixta.....	36
Descentralización fiscal.	36
Desconcentración:.....	37
Eficiencia:.....	37
Auto sostenibilidad:	37
3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	38
3.2 REFERENCIAS HISTÓRICO-BIBLIOGRÁFICAS CON PROBLEMAS SEMEJANTES EN CENTROAMÉRICA, LATINO AMÉRICA Y RESTO DEL MUNDO..	38
Agua Potable y Saneamiento en Honduras	38
La descentralización de los servicios en América Latina:.....	39
CAPÍTULO IV. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS	43
4.1 TRABAJO DE CAMPO REALIZADO.....	43
4.2 DESCRIPCIÓN DE LAS PRINCIPALES VARIABLES ESTUDIADAS.....	44
a) CONCEJO MUNICIPAL	44
b) PERSONAL ADMINISTRATIVO DE LA E.M.A.X SE OBTUVO LO SIGUIENTE SOBRE LA ENTREVISTA.....	52
4.3 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	54
4.4 DISCUSIÓN DE RESULTADOS.....	58
CAPÍTULO V	62

RECOMENDACIÓN.....	62
PROPUESTA.....	63
CONCLUSIONES.....	66
BIBLIOGRAFÍA.....	68
LIBROS Y ARTICULOS	68
PERIODICOS, PÁGINAS Y ARTÍCULOS DE INTERNET	68
ANEXO No. 1	69
ANEXO No.2 BITÁCORA.....	70
ANEXO No.4	73

TERMINOLOGIA

USAC Universidad de San Carlos de Guatemala.

INAP Instituto Nacional de Administración Pública.

E.M.A.X. Empresa Municipal de Aguas de Xelaju.

EEMQ Empresa Eléctrica Municipal de Quetzaltenango

SEGEPLAN Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia.

POA Plan Operativo Anual.

DAFIM Dirección de Administración Financiera Integral Municipal.

COGUANOR Comisión Guatemalteca de Normas.

ERP Estrategia de Reducción de Pobreza

EMAPET Empresa Municipal de Agua de Peten

SANAA Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados

YAICA Agencia de Cooperación Internacional del Japón

KWH Kilowatts es la medida en que se cobra la energía eléctrica

INTRODUCCION

La empresa Municipal de Aguas de Xelaju (EMAX) es resultante del proceso de descentralización que impulsó el gobierno local de la Municipalidad de Quetzaltenango, a través del acuerdo Municipal 14/12/2000, punto décimo primero del acta 89-2000, por medio del cual fue creada dicha Empresa Pública Municipal. En tal acuerdo se registra el carácter procesal de la autonomía de gobierno y de su sostenibilidad para garantizar la efectividad de desempeño en beneficio de la población Quezalteca. Sin embargo, el actual funcionamiento de EMAX presenta diversas situaciones relacionadas con un inadecuado desempeño, el cual se considera derivado del bajo nivel de descentralización de esta empresa pública.

Con el fin de estudiar el problema que manifiesta el bajo nivel de descentralización de EMAX y como una oportunidad de cumplir con el requerimiento de elaborar una tesis de postgrado en el Programa de Maestría en Administración Pública, del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), previo a optar al grado superior correspondiente, he realizado la presente investigación.

El tema de investigación "FALTA DE EFECTIVIDAD DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EMPRESA MUNICIPALEMAX DE QUETZALTENANGO", cuyo informe final se presenta a continuación, se llevó a cabo para identificar los obstáculos que ha tenido el proceso de descentralización de dicha empresa municipal. A través de este estudio se pudo determinar que a este proceso no se le ha dado continuidad por falta de voluntad política del Concejo Municipal y por falta de sostenibilidad financiera. A lo largo de la investigación también se pudo analizar la problemática en general que esta empresa enfrenta. Las dificultades de esta empresa en sí, son las debilidades en el desempeño que la prestación del servicio de agua potable padece para atender eficazmente a la población urbana y rural del municipio de Quetzaltenango, y que también afecta a la población flotante que día a día llega a esta ciudad con diversidad de interés económicos, sociales, turísticos o de superación estudiantil.

Se debe recordar, además, que el servicio que presta EMAX es básico y que entre las atribuciones de la Municipalidad está proveer a la ciudadanía de este imprescindible bien, y que dicha prestación debe ser eficiente para procurar el desarrollo de las comunidades de su territorio y la efectividad de su gestión. La municipalidad, en cumplimiento de sus funciones ha iniciado el proceso de descentralización de esta empresa, pero falta alcanzar los niveles de desarrollo que garanticen el funcionamiento eficaz y eficiente de la misma, para que ésta pueda atender exitosamente la prestación de los servicios de dotación, mantenimiento y distribución de agua potable a la población del municipio de Quetzaltenango.

CAPÍTULO I: DESCENTRALIZACION DE LA EMPRESA MUNICIPAL E.M.A.X DE QUETZALTENANGO

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1.1 DESCRIPCIÓN FUNDAMENTADA DEL PROBLEMA

La Empresa Municipal “Agua de Xelaju”, no toma sus propias decisiones financieras y administrativas, el presupuesto debe ser autorizado por el Concejo Municipal de Quetzaltenango, el sindicato es el ente que toma las decisiones sobre el personal de la empresa, el precio del servicio que presta no recupera los costos del mismo, hay gastos de funcionamiento como por ejemplo el de la luz que no los paga esta empresa con sus ingresos. Dada esta situación, se estima que esta empresa no se ha descentralizado efectivamente de la Municipalidad de Quetzaltenango, por lo tanto se cree que no puede alcanzar los objetivos para los cuales fue creada. Se hace necesario determinar los obstáculos que no han permitido su descentralización para buscar el bien común.

1.1.2 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

La Empresa Municipal encargada de dar el servicio de agua potable a la ciudad de Quetzaltenango se considera que no está efectivamente descentralizada de la Municipalidad.

Fue creada para satisfacer la demanda de agua potable del municipio, así como para atender con eficiencia y prontitud proponiéndose la prestación del servicio. Al ser creada como empresa pública se propuso que debía ser descentralizada de la Municipalidad de Quetzaltenango, cosa que en la práctica hasta el momento no se ha logrado, desconociéndose los obstáculos que han impedido que tal descentralización se logre.

No obstante tener en su visión el ser auto sostenible desde el punto de vista financiero, así como de operar -técnicamente hablando- un sistema centralizado de distribución, y cumplir con lo establecido por la Comisión Guatemalteca de Normas (COGUANOR) al 100%, se considera que en la práctica el servicio es subsidiado, la tarifa del mismo no es real (es más baja) por lo tanto la empresa opera con déficit.

Asimismo, la empresa no mejora la eficiencia operacional por medio del fortalecimiento de la autoridad, las competencias y los recursos a nivel del ente

descentralizado, por ejemplo hace falta capital para cumplir con el plan maestro técnico operativo (1998 hasta 2018) que se tiene, y la municipalidad es la que toma las decisiones financieras. Aunque se trabaja sobre tres ejes, uno de ellos, que es el administrativo y financiero, necesita capital y no se cuenta con él.

No impulsa la participación ciudadana capaz de garantizar una mayor equidad en la provisión del servicio público, aun cuando se tiene la representación de la sociedad civil por medio de tres miembros del COCODE rural y del COCODE urbano, en la Junta Directiva.

No es auto sostenible ya que cada año se pide al Concejo Municipal que apruebe el presupuesto anual para su funcionamiento y se queda corto ante sus necesidades.

No cumple con los objetivos de creación de Empresas Públicas de parte del Estado (que es corregir las fallas de mercado o resolver un problema que la iniciativa privada no pueda atender para promover el bien común), el 10% de la demanda está cubierta por pozos privados, pero según los expertos de la empresa dicen que no se deben perforar pozos sin tener la debida regulación y no existe un ente regulador.

Hay gastos de funcionamiento que esta empresa no cubre, por ejemplo el pago de luz, siendo esto un problema serio ya que recientemente la Municipalidad ha entrado en conflicto con la empresa municipal de electricidad porque la Municipalidad le debe a la Empresa Eléctrica una suma considerable, habiendo efectuado un abono recientemente de Q130 millones, “Tras cinco años de buscar la solución al problema, con voluntad de las autoridades tanto del INDE como de la municipalidad de Quetzaltenango, y equipos de trabajo, hoy alcanzamos un importante acuerdo”, puntualizó el Ministro Archila, al recibir el abono, de parte del alcalde Barrientos. Quedando pendiente el futuro energético para los Quetzaltecos.”⁽¹⁾).

La EEMQ reclama sus derechos y quiere hacer un nuevo contrato con nuevas condiciones y es entre estas nuevas tarifas de KWH de energía de donde se supone que subirá la tarifa a corto plazo, con lo que cambiarán radicalmente las

¹<http://www.mem.gob.gt/2012/09/inde-y-empresa-electrica-municipal-de-quetzaltenango-alcanzan-acuerdo-sobre-deuda/>

condiciones en que se trabaja, incidiendo tales cambios en la empresa municipal de agua y por ende en la población de Quetzaltenango.

1.1.3 INDICADORES ILUSTRATIVOS DE LA EXISTENCIA DEL PROBLEMA

La empresa necesita de la aprobación de la municipalidad para el presupuesto, sus ingresos se recaudan en la municipalidad.

El presupuesto es para salarios y mantenimiento; para proyectos nuevos se tiene un tope de 6 a 8 millones, que se presentan a la junta directiva y ésta los presenta a la municipalidad, quien gestiona su financiamiento a través del Banco Internacional de Desarrollo, de Ciudades del futuro europea, de YAICA (de Japón) que tiene a su cargo la reestructuración del plan maestro de 2015 – 2030.

El precio del servicio está subsidiado: costo real Q1.75/mt³ y actualmente se vende en Q 0.99/mt³, existiendo un déficit.

1.1.4 LEGITIMIDAD DEL ESTUDIO DEL PROBLEMA

Esta empresa distribuye agua potable a 28,450 familias Quetzaltecas en el área urbana y rural.

Produce al mes con nacimientos y pozos mecánicos alrededor de 35,324 metros cúbicos de agua, cubriendo el 90% de la población; y el resto de vecinos tiene el servicio de pozos privados. Una familia consume al mes aproximadamente 15,000 litros de agua.

Esta empresa es de carácter municipal y existe un acuerdo edilicio que establece que se debería descentralizar paulatinamente de la municipalidad. Sin embargo, a la fecha su nivel de descentralización es muy bajo, por lo que se torna necesario determinar los obstáculos que no han permitido su descentralización para buscar el bien común.

Existiendo este problema no se puede garantizar el efectivo servicio del agua potable para la población del área urbana y área rural de Quetzaltenango, ni de la población flotante que llega día a día a esta ciudad por diferentes razones. No se debe olvidar que es competencia municipal brindar, de forma eficaz, este servicio básico y vital para la población. La descentralización de esta empresa beneficia la modernización de la municipalidad y por ende del Estado, también ayuda a mejorar el servicio que se le da al usuario.

1.1.5 JUSTIFICACIÓN DEL ESTUDIO DEL PROBLEMA

El estudio de la descentralización de la Empresa EMAX se hace necesario debido a que esta empresa lleva 13 años de servicio al público desde su creación y se cree que no ha cumplido con el acuerdo municipal 14/12/2000 por medio del cual fue creada. De ahí que sea relevante identificar los obstáculos que no lo han permitido y que no le permiten cumplir con los objetivos para los que fue creada, así como alcanzar los propósitos de creación de las empresas públicas municipales.

Con el presente estudio se espera contribuir a identificar los principales obstáculos que han impedido avanzar y hacer efectivo el proceso de descentralización y a proponer -de manera preliminar- algunas estrategias para superar las limitaciones que frenan el avance de la descentralización como estrategia general para elevar la eficiencia y la eficacia social empresarial pública.

1.2 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN (OBJETO DE ESTUDIO)

1.2.1 Delimitación teórica

El problema de investigación objeto de estudio es el bajo nivel de efectividad en suministrar el servicio de agua potable para la ciudad de Quetzaltenango. Para analizar este problema se delimitó teóricamente el campo de análisis a partir de la distinción entre el régimen político estatal y el régimen municipal. El hilo articulador entre ambos regímenes bajo la hegemonía del Estado moderno fue el concepto de descentralización, en virtud del cual el Estado respeta la autonomía municipal y a la vez delega en dicho régimen, la autoridad de auto administrar las localidades y circunscripciones municipales de conformidad con la Constitución de la República (visión unitaria de Estado-nación) y el Código Municipal (visión de poder local dentro del Estado-nación). El Código Municipal adopta también la figura de la descentralización para el manejo administrativo de las instituciones municipales, autorizándolas para la creación de empresas públicas municipales; de ahí que para el análisis de nuestro problema se incorporara, además del concepto de descentralización (en el doble sentido indicado: como delegación del Estado y como elemento funcional de administración municipal) el concepto de empresa pública municipal. Ambos conceptos se desarrollan en el marco teórico del presente informe.

1.2.2 DELIMITACIÓN ESPACIAL E INSTITUCIONAL DEL ESTUDIO DEL PROBLEMA

El estudio sobre la falta de efectividad de la descentralización se hizo en la Empresa Municipal “Aguas de Xelaju”. Esta empresa fue creada por Acuerdo Municipal del 14 de diciembre del año 2000, con base en el punto décimo primero del acta 143-2000, del Concejo Municipal de la Municipalidad de Quetzaltenango (²). La naturaleza de esta empresa es la prestación del servicio de agua potable domiciliar a la ciudad de Quetzaltenango. Para el presente estudio se tomó en cuenta la opinión de los miembros del Concejo Municipal de la ciudad de Quetzaltenango, de los miembros de la empresa E.M.A.X., y de los miembros de la empresa Eléctrica Municipal de Quetzaltenango.

El problema a investigar consistió en determinar los obstáculos que impiden el avance en el proceso de descentralización de esta empresa de la municipalidad de Quetzaltenango.

1.2.3 DELIMITACIÓN TEMPORAL O HISTÓRICA DEL ESTUDIO DEL PROBLEMA

El estudio del problema del bajo nivel de descentralización de la empresa E.M.A.X de la municipalidad de Quetzaltenango se hizo en el contexto del período entre su creación y la fecha actual; centrando la atención entre septiembre del 2012 a febrero del 2013, fecha en que se hizo el trabajo de campo y se obtuvieron los resultados.

1.2.3 SELECCIÓN DE UNIDADES DE ANALISIS

Para la realización del estudio de investigación se tomó en cuenta las siguientes unidades: a) Concejo Municipal, Instrumento legal de la creación de la empresa; y b) el Personal técnico – administrativo de la empresa en estudio.

1.2.4 SELECCIÓN DE ATRIBUTOS DE LAS UNIDADES DE ANALISIS

a) Concejo Municipal

²Acuerdo Municipal 14/12/2000 punto décimo primero del acta municipal 89-2000 /Archivo Municipal

1. Funcionamiento de la empresa
 2. Nivel de descentralización de esta empresa
 3. Voluntad política para descentralizar la empresa
- b) Personal Técnico-administrativo de la empresa E.M.A.X.
1. Tipos de descentralización de la empresa y su seguimiento

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 OBJETIVO GENERAL

Determinar los principales factores que inciden en que la Empresa Municipal “Agua de Xelaju” no avance en el proceso de descentralización de la Municipalidad de Quetzaltenango y se vea limitada para alcanzar mejores niveles de eficacia y de eficiencia en la prestación de servicios, con miras a proponer -de manera preliminar- algunas estrategias de superación de obstáculos

1.3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar el funcionamiento de la empresa EMAX, con respecto al acuerdo municipal 14/12/2000 punto décimo primero del acta 143-2000, que le dio el carácter de empresa pública municipal, quien presta el servicio de agua potable.
- Determinar si existe voluntad política para la descentralización de la Empresa de parte de las autoridades municipales.
- Determinar si la empresa es sostenible financieramente.
- Proponer –de manera preliminar- algunas estrategias de superación de obstáculos

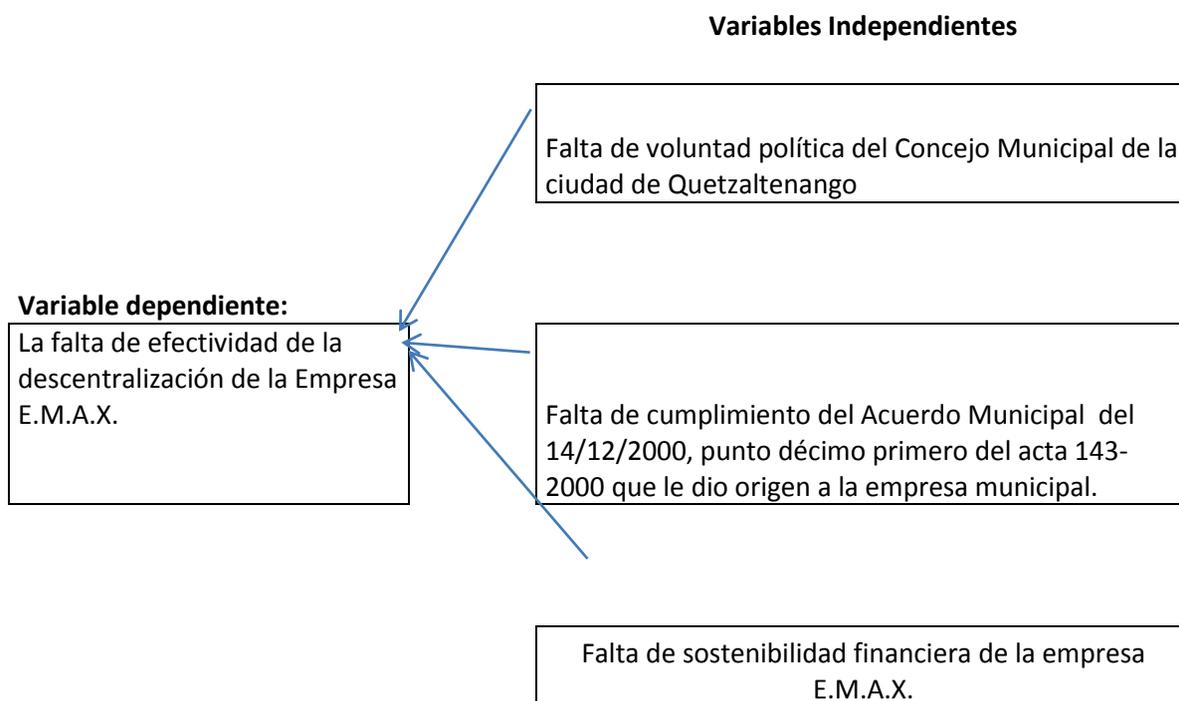
1.4 HIPÓTESIS Y OPERACIONALIZACIÓN

1.4.1 HIPOTESIS DE TRABAJO

La falta de efectividad de la descentralización de la empresa E.M.A.X está relacionada básicamente con la falta de voluntad política del Concejo Municipal, así como con la falta de cumplimiento del acuerdo municipal 14/12/2000, y con la falta de sostenibilidad financiera de la empresa.

1.4.2 OPERACIONALIZACIÓN DE LA HIPOTESIS

DIAGRAMA DE RELACIONES



1.4.3 CUADRO DE OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

Variables Independientes	Indicadores Cualitativos
1) Falta de voluntad política del Concejo Municipal de la ciudad de Quetzaltenango	Percepción de los miembros del Concejo Municipal y del personal de la empresa acerca de la voluntad política de la descentralización.
2) Falta del cumplimiento del acuerdo Municipal del 14/12/2000, punto décimo primero del acta 143-2000 que le dio origen a la empresa municipal.	Percepción de los miembros del Concejo Municipal y del Personal de la empresa acerca de la falta del cumplimiento del acuerdo municipal 143-2000.
3) Falta de sostenibilidad financiera de la empresa E.M.A.X.	Percepción de los miembros del Concejo Municipal y del Personal de la empresa acerca de la falta de sostenibilidad financiera de la empresa.
Variable Dependiente	Indicadores Cualitativos

1)Falta de efectividad de la descentralización de la Empresa E.M.A.X.	Obstáculos que no permiten la efectividad de la descentralización de la empresa.
---	--

1.5 METODOLOGÍA

1.5.1 MÉTODO

El método que se tuvo como referencia para llevar a cabo este estudio fue el descriptivo. Los estudios descriptivos miden de manera más bien independiente los conceptos o variables a los que se refieren. Aunque, desde luego, pueden integrar las mediciones de cada una de dichas variables para decir cómo es y cómo se manifiesta el fenómeno de interés, su objetivo no es indicar cuál es la intensidad con que se relacionan las variables medidas³.

Es decir, este tipo de estudios tienen como propósito medir la existencia de relación entre dos o más conceptos o variables (en un contexto en particular).

En ocasiones sólo se analiza la relación entre dos variables, lo que podría representarse como X- Y; pero frecuentemente se ubican en el estudio relaciones entre tres variables, lo cual se podría representar así:(X-Y-Z) y estas serían las variables⁴.

Se usó el método de investigación descriptivo, ya que interesaba determinar la situación técnica, administrativa y financiera de la empresa con respecto a la municipalidad; y con la información obtenida se pudo correlacionar cada posible obstáculo con la falta de descentralización de la empresa.

1.5.2 SELECCIÓN DE TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN Y REGISTRO DE LA INFORMACIÓN

La información secundaria se recolectó de las fuentes directas municipales y de la empresa; la información primaria se recolectó a través de una encuesta pasada a los miembros del Concejo Municipal y de entrevistas a una muestra del personal técnico y administrativo de la empresa. Para tal efecto se aplicó un modelo de Encuesta semi estructurada y una Guía de Entrevista, cuyos contenidos se presenta en el Anexo No 1.

³ Roberto Hernández Sampieri y Coautores. *Metodología de la Investigación* (México: Programas Educativos, 1998) pp. 61.

⁴ Roberto Hernández Sampieri y Coautores. *Metodología de la Investigación* (México: Programas Educativos, 1998) pp. 62

También se recolectó información de fuente primaria a través de una conferencia dictada por una persona experta en el tema.

- Encuesta semi estructurada: Se entrevistaron con preguntas clave estándar a los miembros del concejo de la Municipalidad de Quetzaltenango, en total 17 miembros.
- Entrevista: Se entrevistó con mayor profundidad para identificar el funcionamiento de la empresa pública municipal a una pequeña muestra del personal de la Empresa EMAX.
- Conferencia: Se Tomaron en cuenta los datos obtenidos de una conferencia realizada por el Director Administrativo de la empresa, el día 3/05/2013 para maestrantes del INAP Quetzaltenango.

1.5.3 SELECCIÓN DE TÉCNICAS DE PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

La información recolectada de las encuestas al Concejo Municipal se procesó de conformidad con la agrupación de respuestas comunes dadas por los encuestados, a partir de las cuales se estableció la frecuencia de opiniones sobre las preguntas clave. La distribución de frecuencias se presenta en el capítulo de resultados del trabajo de campo. En el caso de las entrevistas en profundidad de una pequeña muestra de empleados de la empresa EMAX, se procesaron las respuestas comunes y se transcribió la información relevante sobre el funcionamiento de la empresa. Los principales aportes de dicha transcripción se presentan también en el capítulo de resultados.

El análisis de las dos clases de información de fuente primaria se hizo a la luz de la hipótesis de trabajo, en virtud de la relación existente entre la variable dependiente (la falta de efectividad de la descentralización de la empresa pública municipal) y las variables independientes (falta de voluntad política del Concejo Municipal, falta de cumplimiento del acuerdo 14/12/2000, y falta de sostenimiento financiero de la empresa EMAX).

1.6 ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

1.6.1 ACTIVIDADES SEGÚN ORDEN DE PRIORIDADES

- Recolección de información de fuente secundaria
- Realización de entrevistas a miembros del Concejo Municipal

- Entrevista en profundidad al Jefe de Proyectos y Planificación y a otros técnicos
- Análisis de la conferencia sobre E.M.A.X dictada por el Director de la empresa
- Procesamiento de la información del trabajo de campo
 - Análisis de la información del trabajo de campo
 - Integración de información de fuente secundaria y primaria
- Elaboración preliminar de conclusiones y recomendaciones
- Elaboración de borrador de informe final
- Presentación de informe final

1.6.2 CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES DEL TRABAJO DE CAMPO REALIZADO

ACTIVIDAD	Septiembre			octubre				Noviembre				Diciembre			
	2a.	3a.	4a.	1a.	2a.	3a.	4a.	1a.	2a.	3a.	4a.	1a.	2a.	3a.	4a.
Revisión y diseño de investigación															
Recopilación de información documental															
Levantamiento de información de campo															
Procesamiento de la información recabada															
Elaboración de informe															
Impresión															
Presentación del informe															

1.6.3 IDENTIFICACIÓN DE LIMITACIONES Y OBSTÁCULOS AL PROCESO DE INVESTIGACIÓN

Problemas enfrentados: Poca disponibilidad de tiempo de parte de los miembros del Concejo Municipal para realizar las entrevistas hubo necesidad de cambiar varias veces las fechas de entrevista.

Además, se evidenció la poca información disponible que hay sobre las empresas municipales de Quetzaltenango.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

2.1 DISCURSO TEÓRICO.

En este primer apartado del presente capítulo se tratarán brevemente dos conceptos básicos asociados al problema de investigación que se estudia: el concepto de descentralización desde el punto de vista de la forma de Estado, desde el punto de la legislación guatemalteca y el concepto de empresa pública desde la perspectiva de la descentralización municipal. Asimismo se examinará el contexto en el que opera la empresa municipal de aguas, objeto de estudio, tomando en cuenta las competencias municipales y el marco legal e institucional del sector de agua a nivel nacional; por último se describirá la estructura organizacional, funcionamiento y problemas de la empresa municipal de aguas de Xelaju.

Dada la naturaleza del Estado y del régimen político guatemalteco, básicamente las formas de Estado que históricamente se han configurado y que nos interesa estudiar son: el Estado autoritario y el Estado democrático, por lo que el análisis de la descentralización corresponde a estas formas.

La Descentralización de acuerdo a la forma de Estado Autocrático:

La transferencia de funciones, desde el gobierno central hacia los municipales, se realiza del gobierno central a otros entes estatales, como son los municipios. Es, sin duda, el paradigma de las relaciones intergubernamentales descentralizantes. Desde esta perspectiva, vista la relación intergubernamental descentralizadora desde arriba-hacia los gobiernos locales, la descentralización se constituye en

agente de adjudicación de responsabilidades dependientes del ejercicio de competencias supralocales. Denominamos a este enfoque “descentralización desde arriba” o vertical lo cual es propio de estados autoritarios o en proceso de democratización, como en el caso de Guatemala.

Desde el nivel local, esta perspectiva implica no solamente un nuevo espacio de responsabilidades, sino también una oportunidad de decisión sobre modos alternativos de ejercicio de tales responsabilidades. Resaltamos como rasgos esenciales de la descentralización así concebida, su carácter constitutivo de funciones locales externamente inducidas, aunque variables en su ejercicio según características regularmente diversas o singulares de los ámbitos locales en los que deben desenvolverse. Efectivizadas tales funciones por políticas locales más o menos participativas, evaluadas de alta o baja prioridad en la asignación de recursos públicos locales, etc., la modalidad de implementación se encuentra en el margen de los grados de libertad del gobierno local para la asunción de las nuevas responsabilidades, necesariamente determinadas desde la política central de descentralización.

La Descentralización de acuerdo a la forma de Estado Democrático:

La característica fundamental de la descentralización en un Estado democrático es que se sustenta en una genuina y efectiva participación de la sociedad civil organizada del sector privado así como de las instancias y actores del gobierno central y los gobiernos municipales y locales, es decir, “desde abajo”.

El análisis de las capacidades del municipio para responder a la misma es el principal problema que ha preocupado al momento de considerar la viabilidad y sostenibilidad de la descentralización del Estado. La descentralización “desde abajo” es una tarea sumamente compleja que se logra en la medida en que se profundizan y logran efectivamente las competencias de los gobiernos locales y se construyen sistemas políticos más o menos descentralizados, independientemente de la decisión de las instancias centrales respecto a la implementación –forzada o consensuada- de políticas de descentralización. Sin duda, este abordaje reconoce como condición necesaria, aunque no suficiente, la atribución de algún grado de autonomía política como elemento institucional constitutivo de los gobiernos municipales y locales. El análisis de las políticas públicas es el enfoque elegido

para medir empíricamente la diversidad de avances efectivos de los gobiernos municipales y locales sobre las nuevas funciones que llevan a la construcción de un sistema político más descentralizado.

El análisis del proceso se orienta al estudio y propuestas de solución de fallas en las acciones y programas que emprenden los organismos públicos con el fin de corregirlos y/o rediseñarlos.

Las políticas públicas, en tanto resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, llevan implícitas las prioridades y las preferencias del decisor, así como sus valores y la lectura de la realidad que efectúa. Toda política pública encubre una teoría del cambio social; significa que hay una relación causa-efecto que se persigue a través de las acciones públicas que se implementen y que se identifica mediante objetivos, metas, contenidos e instrumentos de acción que se implementan. Las políticas apuntan hacia una cadena de causas que aparecen entre las condiciones esenciales y las consecuencias futuras⁵.

2.1.1 El concepto de descentralización desde la perspectiva legislativa guatemalteca.

La normativa específica que desarrolla el concepto y regula la materia es la Ley General de Descentralización, Decreto No. 14-2002 del Congreso de la República, vigente a partir del uno de julio de 2002. Asimismo, dicho concepto se operacionaliza virtualmente en el Reglamento de la Ley, Acuerdo Gubernativo No. 312-2002.

A. Ley General de Descentralización.

La Ley General de Descentralización tiene por objeto “desarrollar el deber constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo al municipio y demás instituciones del Estado”.(⁶)

⁵ Apuntes sobre Descentralización por Luis Alfonso Beteta V. Rodolfo Rubio Pérez., pág. 16-17

⁶Ley General de Descentralización, Capítulo I, Artículo 1

Para tal efecto, en esta ley se define como concepto de descentralización “el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos así como el ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado” (⁷).

Esta ley también establece los principios orientadores del proceso y de la política de descentralización del Organismo Ejecutivo (⁸), así como los objetivos de dicha descentralización, siendo estos los siguientes (⁹):

- Mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública.
- Determinar las competencias y recursos que corresponden al Organismo Ejecutivo que se transferirán a las municipalidades y demás instituciones del Estado.
- Universalizar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios que se prestan a la población;
- Facilitar la participación y control social en la gestión pública;
- Fortalecer integralmente la capacidad de gestión de la administración local;
- Fortalecer la capacidad de los órganos locales para el manejo sustentable del Medio ambiente;
- Reforzar la identidad de las organizaciones comunales, municipales, Departamentales, regionales y nacionales;
- Promover el desarrollo económico local; para mejorar la calidad de vida y Erradicar la pobreza; y

⁷Ibíd. Artículo 2.

⁸Ibíd. Artículo 4.

⁹ Ibíd. Artículo 5.

- Asegurar que las municipalidades y demás instituciones del Estado cuenten con los recursos materiales, técnicos y financieros correspondientes, para el eficaz y eficiente desempeño de la competencia en ellos transferida.

Además, la ley establece las siguientes prioridades, acotando que “Sin perjuicio del traslado integral de las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio y demás instituciones del Estado, prioritariamente se llevará a cabo la descentralización de las competencias gubernamentales en las áreas de:

1. Educación, 2. Salud y Asistencia Social, 3. Seguridad Ciudadana, 4. Ambiente y Recursos Naturales, 5. Agricultura, 6. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 7. Economía, 8. Cultura, recreación y deporte” (¹⁰).

Los capítulos IV, V, y VI de esta ley, tratan del régimen financiero descentralizado y a la vez regulado por el Ministerio de Finanzas Públicas y SEGEPLAN, del fomento de la participación ciudadana en el proceso de descentralización, y de los programas de capacitación institucional a la luz de dicho proceso de descentralización, respectivamente.

B. Reglamento de la Ley General de Descentralización

En cuanto al Reglamento de la Ley General de Descentralización, éste comienza clasificando los tipos de competencia: “Las competencias, por su origen, se clasifican así:

a) Competencias Exclusivas: Es la que se ejerce conforme a la Constitución o las leyes, atribuida con exclusividad a un órgano o dependencia del Estado.

b) Competencia atribuida por descentralización. Es la que ejerce el municipio, las demás instituciones del Estado o la comunidad legalmente organizada, por efecto de la descentralización ordenada en la ley.

c) Competencia Concurrente: La que se ejerce desde más de un nivel de la administración pública y atendiendo su ámbito territorial, conjunta y

¹⁰Ibíd. Artículo 7.

complementariamente, por dos o más entidades del Estado, con delimitación precisa de las áreas de la responsabilidad, para el logro de un objetivo común”(11) Los artículos 2 y 3 del Reglamento citado definen al órgano responsable de la descentralización y los niveles de coordinación, de la siguiente manera “Se designa la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República como el Órgano de gobierno responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo, que en adelante se conocerá también como autoridad responsable. En el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, el Organismo Ejecutivo asignará a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva los recursos para financiar el programa de fortalecimiento institucional y capacitación establecidos en el artículo 20 de la Ley” (12); y en materia de coordinación específica que “Los órganos de la administración pública coordinarán la elaboración de políticas, planes y programas de desarrollo integral, de conformidad con las políticas nacionales en materia de descentralización, siguiendo además los criterios de eficacia y eficiencia que se establecen el artículo 4 de este reglamento” (13).

El artículo 4 prescribe los criterios de eficiencia y eficacia de la descentralización:

“a) Cercanía y oportunidad en la prestación de los servicios públicos hacia las comunidades; b) Mejoramiento de la calidad de los servicios; c) Aumento de la cobertura de los servicios; d) Mejorar sustancialmente la redistribución del ingreso y la asignación de los recursos; e) Reducción de los costos de operación e inversión; f) Aumento de la rentabilidad social mediante la participación ciudadana; g) Aumento de la equidad económica y social e inclusión del enfoque de género en el proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo; h) Aumento del esfuerzo local propio en la recaudación de ingresos y en el mejoramiento del gasto público municipal; i) Efectiva auditoría social sobre la gestión de los programas y proyectos descentralizados; y, j) Coordinación entre la administración pública central y municipal” (14).

¹¹Reglamento de la Ley General de Descentralización, Artículo 1.

¹²Ibíd. Artículo 2.

¹³Ibíd. Artículo 3.

¹⁴Ibíd. Artículo 4.

El artículo 5 prescriben sobre la descentralización de competencias y asignación de recursos financieros; y el artículo 6 establece los destinatarios de la delegación de competencias, de la siguiente manera: “Los destinatarios de las delegaciones de competencias por descentralización del Organismo Ejecutivo, son:

a) Las municipalidades individualmente consideradas; b) las mancomunidades de municipios; c) las demás instituciones del Estado; y, d) las comunidades legalmente organizadas con participación de las municipalidades. Estos destinatarios, deberán acreditar que su estructura funcional y territorial se adecua al desempeño de la competencia que se les transfiere y en la posibilidad y capacidad de asumirla” (¹⁵).

En cuanto a la participación ciudadana en la descentralización, el reglamento incluye los siguientes artículos: Artículo 19. La participación ciudadana que impulsará la descentralización se orientará esencialmente a la provisión de bienes y servicios públicos en ámbitos locales por parte de organizaciones ciudadanas constituidas y registradas conforme a la ley, que actúen en el ámbito local. Las organizaciones ciudadanas también podrán ejercer auditoría social la revisión de las actuaciones de los entes a cargo de competencias descentralizadas. Artículo 20. Participación ciudadana, desarrollo local y auditoría social. Sin perjuicio de los mecanismos establecidos legalmente para solicitar el rendimiento de cuentas a sus autoridades, las asociaciones y los comités podrán dirigirse a los entes destinatarios de competencias descentralizadas solicitando información sobre la ejecución de planes y programas a fin de evaluar su cumplimiento de conformidad con la ley y hacer las denuncias cuando corresponda ante los órganos competentes. Artículo 21. Control. Los programas de trabajo y los presupuestos de las competencias descentralizadas, deben expresar los objetivos y resultados concretos que se pretenden con los mismos, así como los medios e indicadores que permitan verificar su logro, en función de la transparencia de administración pública, a manera de facilitar la auditoría social¹⁶.

¹⁵Ibíd. Artículo 6.

¹⁶ Reglamento de ley General de Descentralización. Pp. 65-71.

Específicamente, en la ERP (Estrategia de Reducción de Pobreza) el Gobierno de Guatemala se comprometió a impulsar en el mediano y largo plazo los siguientes cuatro ejes de la descentralización:

1. Descentralización política: fortalecimiento de la gestión de los gobiernos municipales y su transparencia.
2. Descentralización administrativa: traslado de competencias a los gobiernos locales.
3. Descentralización fiscal: sostenibilidad económica de los gobiernos locales, fortaleciendo y trasladando la recaudación tributaria en el ámbito municipal.
4. Descentralización económica: modernización y desarrollo de los sectores público y privado en el ámbito local ⁽¹⁷⁾.

Asimismo, según el Artículo 33 del Código Municipal, “Corresponde con exclusividad al Concejo Municipal el ejercicio del gobierno del municipio, velar por la integridad de su patrimonio, garantizar sus intereses con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos”. El Concejo Municipal emite su propio reglamento interno de organización y funcionamiento, los reglamentos y ordenanzas para la organización y funcionamiento de sus oficinas, así como el reglamento de personal y demás disposiciones que garanticen la buena marcha de la administración municipal.

2.1.2 El concepto de Empresa Pública desde la perspectiva de la descentralización municipal.

La existencia de empresas públicas en economías de mercado se ha justificado tradicionalmente por la insatisfacción de los responsabilismos de la política económica, con los resultados generados por el mecanismo del mercado. Sin embargo, es importante distinguir dos vertientes claramente diferenciadas en dicho argumento. Por un lado, se puede considerar a la empresa pública desde la perspectiva de la reacción del Estado ante determinadas ineficiencias del sistema de mercado al asignar los recursos productivos. Se trata de los conocidos “fallos del mercado”. En otro ámbito, debemos considerar la utilización de la empresa pública como instrumento a la disposición del Estado para corregir las

¹⁷ *Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza* Juan C. Gómez Sabaini Maximiliano Geffner División. Pp. 13

asignaciones del mercado que, desde posiciones políticas diversas, pueden considerarse no equitativas o acordes con la elección social. Aunque en muchos aspectos la teoría de la empresa pública se desarrolló a través del análisis de equilibrio parcial, la misma puede también interpretarse como una teoría del equilibrio general de una economía en la que rige una implementación parcial del socialismo de mercado.

La empresa pública precisa conocer claramente cuáles son los objetivos de índole social que se esperan lograr mediante su actuación, qué contra-prestación social va a recibir por atender a esa finalidad y qué indicadores van a ser utilizados por la sociedad para medir los logros que se deben realizar ⁽¹⁸⁾.

Los cuatro objetivos básicos que deben alcanzar las acciones de la empresa pública son: Efectos sobre la distribución de la renta, Efectos macroeconómicos. Eficiencia económica y Rentabilidad.

El objetivo fundamental de la descentralización es fortalecer e impulsar la democratización de la sociedad y acelerar el desarrollo socio-económico, articulando integralmente las formas institucionales del Estado y las políticas de desarrollo. Este objetivo fundamental se pretende lograr mediante cuatro objetivos intermedios que son:

Distribuir en forma más o menos equitativa la autoridad y el poder de decisión en la sociedad, con la finalidad de evitar los abusos de poder.

Mejorar la eficiencia en la gerencia y prestación de los servicios públicos.

Mejorar la eficiencia financiera a través de una mayor generación de ingresos y una mayor racionalización de las decisiones de gasto

Mejorar el entorno económico de las empresas privadas ⁽¹⁹⁾.

Los principales desafíos que implica impulsar el proceso de descentralización y desarrollo municipal en Guatemala, se refieren al establecimiento de un marco nacional de políticas, que permita definir una mejor correspondencia entre las competencias y recursos a nivel municipal y determine un adecuado balance entre la autonomía municipal, el control presupuestario, la rendición de cuentas y el

¹⁸Empresas públicas.

http://es.wikipedia.org/wiki/Empresa_p%C3%BAblica#Objetivos_de_la_empresa_p.C3.BAblica.

¹⁹ Empresas públicas.

http://es.wikipedia.org/wiki/Empresa_p%C3%BAblica#Objetivos_de_la_empresa_p.C3.BAblica.

equilibrio fiscal. La política de descentralización y desarrollo municipal en Guatemala se ha venido conformando de manera gradual y paulatina, con la presentación de varios documentos de política y leyes aprobadas en los últimos años, pero aún el país no ha adoptado oficialmente un documento nacional de política. Adicionalmente, la política en estos ámbitos ha sido fuertemente promovida, en términos retóricos y a través de programas específicos, por la cooperación internacional (Política de Reforma del Estado, Pacto Fiscal, Acuerdos de Paz, entre los principales ejes de intervención).

“Con el nuevo Código Municipal (Dto. No. 12-2002) los alcaldes guatemaltecos han reafirmado el carácter autónomo de los municipios. La Municipalidad plantea la necesidad de la descentralización como estrategia para el fortalecimiento municipal, por considerar que sólo con gobiernos locales fuertes podría lograrse un país fuerte”

La empresa Municipal de Aguas de Xelaju es parte de la descentralización que hace el gobierno local de la Municipalidad de Quetzaltenango a través del acuerdo Municipal 14/12/2000 punto décimo primero del acta 89-2000 por medio del cual fue creada la Empresa Municipal Aguas de Xelaju.

2.1.3 Contexto en el que opera la Empresa Municipal de Aguas.

A. Las competencias municipales:

La Constitución Política de la República de mayo de 1985, dice: “Los Municipios de la República de Guatemala son instituciones autónomas. Entre otras funciones le corresponde elegir a sus propias autoridades; obtener y disponer de sus recursos; atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios” (art. 253 Constitución Política de la República de mayo de 1985). El Municipio se caracteriza principalmente por las relaciones de vecindad que se establecen entre las personas que viven en su territorio, con el fin de lograr el bien común para todos, en un escenario multiétnico, multilingüe y pluricultural (artículo 2 del Código Municipal).

Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza El Municipio tiene fines propios establecidos en la ley como: proteger a la persona y la familia; garantizar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos

individuales y sociales; promover el desarrollo económico; velar por la conservación del medio ambiente. En el municipio se busca la realización del bien común (artículos 1, 2 y 119 de la Constitución Política de la República de Guatemala, 1985). Sin embargo, también posee fines propios como: ejercer y defender la autonomía municipal; impulsar permanentemente el desarrollo de todos los habitantes; velar por su integridad territorial y el fortalecimiento de su patrimonio económico, cultural y natural; promover, de manera permanente y sistemática, la participación efectiva, voluntaria y organizada de los habitantes en los asuntos municipales. Para cumplir con los fines anteriormente descritos, el municipio debe cumplir con las siguientes funciones: elegir a sus propias autoridades o sea el Concejo Municipal; agenciarse de los recursos económicos necesarios para la ejecución de obra y el funcionamiento efectivo de la institución; atender los servicios públicos locales; realizar el ordenamiento territorial dentro de su jurisdicción. Las competencias propias que atañen en forma exclusiva al municipio son las siguientes:

- Alumbrado público,
- Construcción, remozamiento y mantenimiento de parques, jardines, áreas verdes y lugares de recreación,
- Construcción y mantenimiento de caminos rurales y vías públicas urbanas dentro de su jurisdicción territorial,
- Servicio de agua potable domiciliar,
- Alcantarillado,
- Licencias de construcción de obras públicas o privadas,
- Recolección, tratamiento y disposición final de desechos sólidos,
- Administración de mercados,
- Transporte de pasajeros y carga y sus terminales,
- Otras tareas como el ordenamiento territorial, control del tránsito, etc. ⁽²⁰⁾.

B. Marco legal e institucional del sector de agua a nivel nacional

Se destaca la importancia del rol de los municipios como responsables de la prestación de los servicios de agua por red y saneamiento. La Constitución

²⁰Código Municipal

Nacional establece que los municipios son instituciones autónomas, entre cuyas funciones les corresponde “atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios”. El Código Municipal reafirma esa responsabilidad con relación a los servicios públicos locales indicando que el municipio debe regular y prestar los servicios públicos de su jurisdicción, y que le cabe la facultad de la determinación y cobro de las tasas correspondientes. La Ley General de Descentralización, por su parte, enuncia principios y objetivos específicos referidos a: i) la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos; y ii) la universalización de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios básicos que se prestan a la población. El Código de Salud del año 1997 establece la obligación de las municipalidades de proveer el abastecimiento de agua a sus pobladores, y asigna al MSPAS el desarrollo de normas relacionadas con la administración, construcción y mantenimiento de los servicios de agua potable y la obligación de vigilar, en coordinación con las municipalidades y la ciudadanía, la calidad del servicio de agua. El Sistema de Consejos de Desarrollo cumple un papel importante en el proceso de identificación y selección de proyectos de inversión en los servicios de agua potable y saneamiento, participando en la asignación de partidas del presupuesto nacional para la ejecución de obras en las áreas urbanas y rurales de los municipios. Además, existen otros organismos e instituciones que poseen competencias con relación al sector, entre los cuales se destacan

Secretaría General de Planificación y Programación (SEGEPLAN): es el organismo gubernamental encargado del ordenamiento de la planificación a nivel de país.

- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN): establece las regulaciones y normativas referentes a cuestiones vinculadas con el medioambiente.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación Agropecuaria (MAGA): se encarga de las políticas y estrategias que propicien el desarrollo sustentable del sector hidrobiológico.

Con relación al marco legal, la legislación vigente se fundamenta en los principios Constitucionales que garantizan la salud, el ambiente y la autonomía municipal.

Sin embargo, el sector carece de un cuerpo o conjunto de normas articulado, consistente e integral que regule el comportamiento de los prestadores y que sirva como base para sancionar los eventuales desvíos de las obligaciones preestablecidas.

La reglamentación existente se limita a normas relacionadas con la calidad del agua a suministrar y al tratamiento de las aguas residuales y su vuelco, así como algunas reglamentaciones técnicas sobre obras e instalaciones. Este “vacío legal” alcanza el aprovechamiento y el manejo de los recursos hídricos, ya sea para su extracción para fines domiciliario, industrial y comercial, riego, generación eléctrica o uso como cuerpo receptor de los afluentes que producen los diferentes usos.

Desde hace varias décadas, se ha intentado dictar una ley que regule el uso del agua, pero por diversos motivos estas iniciativas no han prosperado.

Como consecuencia de lo expuesto, tampoco están asignadas de forma integral y coherente, las funciones de regulación y control de la prestación, excepto las que cumplen el MSPAS y el MARN, que a su vez sólo alcanzan aspectos parciales. En 2008, intentando superar, aunque sea en parte, las limitaciones señaladas respecto del marco legal e institucional del sector, el Gobierno Nacional creó el Gabinete Específico del Agua.

Tiene el propósito de coordinar los esfuerzos gubernamentales de diseño y gestión de políticas, planes y presupuestos del agua. El Gabinete está conformado por el Vicepresidente de la Nación (quien a su vez lo preside y coordina), los ministros de las carteras directamente involucradas y un conjunto de secretarios. La SEGEPLAN por medio de su Dirección de Recursos Hídricos y como parte de sus actividades, tiene a su cargo la Secretaría Técnica del Gabinete Específico del Agua y coordina el trabajo de las diferentes comisiones que se integran. Este Gabinete en 2008 aprobó el “Plan Nacional de los Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento para el Desarrollo Humano 2008 – 2011.

Organización de la prestación

La provisión de los servicios de agua por red y saneamiento en Guatemala es descentralizada bajo la responsabilidad de los municipios. Cada uno de ellos ha establecido su propia forma de gestión de los servicios. Algunos de ellos se han

asociado o han constituido mancomunidades para operar los respectivos servicios de manera conjunta.

Las modalidades de organización de la provisión difieren en las zonas urbanas respecto de las rurales. En las áreas urbanas, las formas más comunes de organización de la prestación son:

- Gestión pública municipal directa, donde la administración de los servicios está a cargo de una dependencia que forma parte de la municipalidad y que no cuenta con autonomía presupuestaria. Es la forma predominante en la mayor parte de las localidades del país, excepto en las ciudades de Guatemala, Quetzaltenango y otras relativamente importantes.
- Gestión pública municipal delegada, que corresponde a empresas o entidades municipales administrativamente separadas o autónomas del sector público, como por ejemplo en los municipios de Guatemala, Quetzaltenango, Flores y San Benito (Asociadas), y San Marcos (Colom de Morán, 2005). En la Ciudad de Guatemala y municipios aledaños, el servicio es prestado por EMPAGUA, creada por la municipalidad de Guatemala en 1972. Se considera que, a pesar de las deficiencias que presenta, es una de las pocas entidades prestadoras que es gestionada con prácticas empresariales (Samper Rodríguez, 2008 y entrevistas con expertos locales). En una escala de tamaño bastante inferior, se encuentran las empresas municipales de Quetzaltenango (Empresa Municipal Aguas de Xelaju (EMAX)), de Cobán, de Huehuetenango, y la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Petén (EMAPET) que abastece a los municipios de Flores y San Benito en Petén.
- Gestión privada, correspondiente a empresas o emprendimientos privados de pequeña escala, en general para abastecer condominios o clientes comerciales e industriales.

Por su parte, en las áreas rurales la forma más común de prestación es la asociación de usuarios, en algunos casos como organizaciones privadas con personalidad jurídica propia, sin fines de lucro e independientes del municipio. Si bien las municipalidades tienen la responsabilidad jurídica de prestar los servicios de agua por red y saneamiento también en las áreas rurales, por lo general son

las comunidades mismas, por medio de comités creados con poca participación de la municipalidad local, las que gestionan los sistemas de agua. Usualmente el gobierno electo localmente abordará las necesidades de la población urbana que vive en la ciudad o ciudades principales, a costa de las comunidades rurales, que generalmente tienen menos influencia política.

Respecto a la sustentabilidad económica de los servicios, salvo casos aislados de condominios o barrios privados de alto nivel socioeconómico, las tarifas no llegan a cubrir los costos de operación y mantenimiento de la prestación. Los municipios fijan tarifas sumamente bajas sobre la base de criterios políticos. Excepto en EMPAGUA, por lo general los servicios se facturan mediante un cargo fijo ya que no se realiza micro-medición de los consumos. Con el tiempo, esta situación ha generado en la población una baja consideración del valor económico del servicio dañando la “cultura de pago” (Samper Rodríguez, 2008; RASGUA, 2007; y entrevistas a expertos locales). Cabe destacar que una buena prestación no sólo debe tener en cuenta la extensión de la cobertura con el objetivo de alcanzar el servicio universal, sino también la necesidad de garantizar determinados niveles de calidad ⁽²¹⁾.

En Guatemala no existe un sistema tarifario de aplicación generalizada en todo el país y los valores que se cobran por los servicios de agua y saneamiento se encuentran entre los más bajos de los países de América Central, que a su vez son menores a los existentes en la mayoría de los demás países de América Latina (Samper Rodríguez, 2008). La homogeneización de las metodologías de cálculo tarifario permitiría contrastar los costos entre prestadores, lo que produciría presión a los mismos para explicar por qué los servicios son más caros o más baratos en un lugar que en otro.

Actualmente en Guatemala, la determinación de los valores tarifarios se encuentra muy influenciada por decisiones políticas electorales. Existe un uso de las tarifas con fines de captación de votos de los ciudadanos, por lo que suelen mantenerse sin modificación durante varios años en niveles insuficientes para cubrir los costos de operación y mantenimiento, creando un “círculo vicioso” que afecta el nivel de

²¹Servicios de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito Emilio Lentini. Pp.16-19.

calidad de la prestación. Así, las tarifas bajas (o que no incluyen todos los costos) hacen que los pobres sean paradójicamente los más perjudicados, pues la empresa de agua no puede generar recursos ni para mantener la infraestructura existente ni para invertir en nuevos proyectos ⁽²²⁾.

2.1.4 Empresa Municipal de Aguas de Xelaju (E.M.A.X)

A. Descripción general:

Es una Empresa Municipal que nace como la Oficina de Aguas de la Municipalidad de Quetzaltenango, para luego convertirse en una Empresa Municipal en el año 2002. Se recibió la cooperación austriaca durante 1977 hasta 2001, quienes dejaron conformado los Proyectos XELAGUA Urbana y XELAGUA Rural, estructuraron y capacitaron al personal, y vinieron del extranjero expertos, para luego dar paso a la transformación en Empresa⁽²³⁾.

La E.M.A.X. es el ente administrador de la prestación del servicio agua municipal de Quetzaltenango.

- Objetivo

EMAX tiene como Objetivo, la administración del servicio público del agua potable del Municipio de Quetzaltenango.

- Fin general:

Velar por el bienestar de la población del municipio de Quetzaltenango.

- Misión: Satisfacer la demanda de agua potable, así como atender con eficiencia y prontitud la prestación del servicio.
- Visión: Ser autosuficiente del punto de vista financiero, operando un sistema centralizado de distribución (técnicamente hablando) y cumplir con las normas COGUANOR el 100%.
- Recursos hídricos:
 - 15 nacimientos que surte el 25 % de la demanda
 - 27 pozos que surten el 75% de la demanda

²²Servicios de agua potable y saneamiento en Guatemala: beneficios potenciales y determinantes de éxito Emilio Lentini. Pp.53.

²³MUNICIPALIDAD DE QUETZALTENANGO VOLUMEN I QUETZALTENANGO, Ana Luz Alfaro Mancía, MBA Jenny Díaz Díaz, Msc. Ing. Otto René Morales Estrada. Pp.116

Con los nacimientos y los pozos se cubren 48, 000,000 de litros diarios es el 100%

- Cobertura 85.35%, total de servicios 28,527; con un promedio anual de 800 nuevos servicios.

B. Estructura Organizacional:

Junta directiva La Empresa cuenta con una Junta Directiva conformada de la siguiente forma:

- 1 Representante del Comité de Agua del Área Rural
- 1 Representante del Comité de Agua del Área Urbana
- 1 Representante de la Empresa Privada (Sector Productivo)
- 5 Representantes del Concejo Municipal (cuatro propietarios y un suplente)
 - Alcalde doble voto
 - 1 Síndico
 - 2 Concejales
 - 1 Suplente
 - 1 Representante del Sector Productivo
 - 1 Representante del Sector Salud
 - 2 Representantes de la Sociedad Civil Organizada

El Jefe de la jefatura participa de las sesiones con voz y sin voto.

Se lleva a cabo una Reunión mensual o cuando sea necesario se realizan en forma extraordinaria.

- Las Jefaturas con que cuenta son:
- Jefatura Administrativa (Director y Subdirector)
- Jefatura de Servicio al público
- Jefatura de Planificación y Proyectos que es la encargada de Guate-compras, gestión bipartita, aprobación de servicios nuevos en lotificaciones, hospitales, domiciliarios.
- Jefatura de Mantenimiento
- Jefatura Financiera que es la encargada de compras, verifica el sistema de salarios y nóminas, bodega.
- Jefatura de Drenajes

C. Ejes que se trabajan actualmente

1º Técnico operativo

Aquí se cuenta con el Plan Maestro (1,998-2018). Cuenta con el apoyo de la Cooperación Japonesa. Este Proyecto está enfocado al Ordenamiento de la Red, y la meta es que en 2018 esté completamente lista.

- Se ha ejecutado solo la zona media.
- Se cuenta con protección de nacimientos de agua
- Se cuenta con protección de líneas de conducción
- Se ha jardinizado alrededor de los nacimientos
- Se cuenta con estación de cloración
- Se cuenta con laboratorio de calidad de agua
- Se cuenta con saneamiento de agua y tiene control de arsénico (donado por Italia)
- Se cuenta con la instalación de 325 Km de tubería (donado por Japón)
- Se cuenta con sistema de hidrantes
- Se ha disminuido un alto porcentaje de fugas
- Se cuenta con un mapa subterráneo hidrogeológico.

2º Eje Administrativo y Financiero

- Se gestiona capital para nuevos proyectos, se cuenta con aliados estratégicos: Cooperación internacional, cooperación académica, relación interinstitucional con diferentes Ministerios.
- Se cuenta con 24 personas en 4 jefaturas de los cuales todos son profesionales y 70 empleados de campo.
- Forma parte del Plan de Ordenamiento Territorial.
- Se realiza recaudación y cobro del área rural.

El agua es administrada por la EMAX, sin embargo el cobro y recaudación del servicio se realiza sólo para el área rural directamente por la EMAX. En el área Urbana se cobra por medio del Recibo Único, y lo que se recauda entra a los fondos municipales y es utilizado para servicios varios, pagos varios.

Control: la Contraloría exige que quede una copia de todos los movimientos en la EMAX. Su presupuesto es de Q9, 000, 000, de los que el 80% es para gastos de operación y el resto para inversión pero hace falta más para inversión.

Los ingresos por suministrar el servicio ascienden a Q100, 000.00 mensuales que se perciben por instalaciones, esto ingresa a la caja de la oficina de recaudación de impuestos.

El que autoriza los pagos es el Alcalde y el Jefe de recaudación de impuestos, la empresa debe hacer la solicitud ya que los pagos se hacen a la oficina de recaudación de impuestos. La Empresa tiene encargado de Presupuesto, Contabilidad y Compras y tienen en común con la Municipalidad la Tesorería y la Auditoría Interna.

Las tarifas desde el año 1997 son las mismas: $\frac{1}{4}$ de paja = 15 m³ Q14.00, $\frac{1}{2}$ paja = 30 Ms. cúbicos Q28.00, 1 Paja = 60 m³ Q56.00; actualmente sólo se vende $\frac{1}{4}$ de paja por usuario.

3º. Eje de Sensibilización con el Slogan: “Yo amo la vida por eso cuido el agua”.

Se llevan pláticas de sensibilización a las escuelas y se hace conciencia, por ejemplo: que tomarse una botella de agua municipal cuesta Q 0.01 y embotellada (privada) Q7.70.

Los entrevistados pueden identificar claramente la problemática de la empresa siendo esta:

La recaudación no es suficiente.

Falta un sistema para cubrir la demanda futura del servicio ya que alcanza su punto de equilibrio de producción contra consumo en el año 2030.

No hay consecuencia de la población (Siendo este punto relevante).

Falta un programa para cambiar medidores.

Que no todos los usuarios pagan el agua a tiempo.

Recursos hídricos limitados el descenso del manto freático se conoce que es de 3 metros de altura del año 1,997 a 2,012 o sea es de 14 centímetros/año.

Falta de protección al medio ambiente

Guatemala no tiene Ley de agua (han presentado 17 iniciativas de la ley de agua desde Idígoras Fuentes, y no han sido aprobadas), Guatemala es el único que no tiene ley de agua.

La zona de recarga hídrica no está en Quetzaltenango sino en otros municipios Tienen redes de agua en la ciudad muy antiguas y cañerías con hoyos, roturas y oxidadas, lo que hace que el Sistema de distribución sea deficiente.

La falta de administrar financiera es una debilidad para la Empresa porque no le permite agilidad en la aplicación de la toma de decisiones, sino que debe ajustarse a los lentos procedimientos de la Municipalidad.

La Municipalidad utiliza los recursos producidos por EMAX en pagar parte del personal de EMAX y el resto se utiliza en otros pagos y gastos que no tienen que ver con la Empresa.

Para la utilización de los recursos y cubrir las necesidades se requiere la aprobación del Concejo Municipal.

Los recursos entran al fondo común y cuando se requieren gastos no hay disponibilidad de fondos. Cuando se va la luz se va el servidor, lo que trae muchos problemas. Tienen independencia administrativa en gestión de compras, pero se paga desde la Municipalidad. Se debe recuperar la cartera morosa.

Los pozos están subsidiados en cuanto al consumo de energía eléctrica.

Recomendaciones

- Actualizar y nivelar las tarifas de las pajas ya que son las mismas desde 1997.
- Establecer el cobro para todas las personas
- Establecer el cobro de la morosidad, por lo que es necesario llevar a cabo la depuración de las bases de datos, ya que muchas viviendas ya no existen.
- Establecer Campañas de Educación Ambiental en coordinación con los respectivos programas de la Municipalidad.
- Establecer una normativa para los Dictámenes de Construcción Privada, en donde se exija colocar plantas de tratamiento, cuando existan pozos en proyectos habitacionales o habitaciones individuales.
- Elaborar un Manual de Funciones y Manual de Compras.
- El SICOIM WEB plantea Unidades Ejecutoras lo que permite a EMAX manejar sus ingresos, lo que le permitiría demostrar de esta forma su sostenibilidad. Para la Contraloría.

EMAX no es rentable, ya que tiene solo los ingresos del Área Rural.

- La tarifa establecida por KW es muy baja y es la misma desde hace 15 años, y aun cuando se han hecho propuestas de un nuevo pliego tarifario a la Comisión Nacional de Energía Eléctrica, no se ha podido hacer porque el costo político no lo permite.

INDICADORES DE EFECTIVIDAD

PRESUPUESTO ANUAL DE INGRESOS Y EGRESOS DE LA EMPRESA E.M.A.X AÑO 2012	POBLACIÓN BENEFICIARIA	TARIFAS DE AGUA	PERSONAL QUE TRABAJA EN DICHA EMPRESA
<p>Monto Total Q. 12, 550,000.00 Según POA de E.M.A.X. 2012 falta la aprobación por el Honorable Concejo Municipal.</p>	<p>Cobertura 85.35%, total de servicios 28,527; con un promedio anual de 800 nuevos servicios</p>	<p>Las tarifas desde el año 1997 son las mismas: ¼ de paja = 15 m3 Q14.00 mensuales</p>	<p>Se cuenta con 24 personas en 4 jefaturas de los cuales todos son profesionales y 70 empleados de campo.</p>

2.2 SELECCIÓN DE CONCEPTOS CLAVE

Los conceptos relevantes para orientar la investigación sobre la descentralización de la empresa municipal son:

Descentralización

Se entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el organismo ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la descentralización total significa un mínimo de restricciones y un máximo de libertad para que los administradores tomen decisiones a los niveles más bajos de la organización ²⁴.

Desconcentración

Implica la delegación de competencias al interior de una dependencia o entidad pública. El instrumento legal para llevar a cabo la desconcentración es la delegación a través de acto administrativo de la máxima autoridad institucional, siempre que la norma aplicable lo permita.

Eficiencia

Podemos definir la eficiencia como la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos con el mismo. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. O al contrario, cuando se logran más objetivos con los mismos o menos recursos.

Efectividad

Se refiere al grado de éxito de los resultados alcanzados, es decir, ser eficaz significa que han logrado los resultados deseados. Diferencia del término eficiencia, que pone el énfasis en los medios utilizados para alcanzar ciertos objetivos, el término efectividad pone el énfasis en los resultados a alcanzar, independientemente de los recursos utilizados. En otras palabras, la eficiencia es "hacer bien", mientras que la efectividad es "conseguir el objetivo."

²⁴Ley General de descentralización Decreto 14-2002. pp.13

Auto sostenibilidad

Característica o estado según el cual pueden satisfacerse las necesidades de la población actual y local sin comprometer la capacidad de generaciones futuras o de poblaciones de otras regiones de satisfacer sus necesidades.

2.3 GLOSARIO DE TERMINOS

Descentralización La "descentralización" puede entenderse bien como proceso o como forma de funcionamiento de una organización. Supone transferir el poder, de un gobierno central hacia autoridades que no están jerárquicamente subordinadas. La relación entre entidades descentrales son siempre horizontales no jerárquicas. Una organización tiene que tomar decisiones estratégicas y operacionales. La Centralización y la Descentralización son dos maneras opuestas de transferir poder en la toma de decisiones y de cambiar la estructura organizacional de las empresas de forma concordada. Descentralización horizontal. Es la que dispersa el poder entre instituciones del mismo nivel, como por ejemplo las decisiones sobre el gasto de un ministerio que puede distribuirse entre varios.

Descentralización vertical. A diferencia de la anterior, permite que algunos poderes del gobierno central se deleguen hacia niveles de administración inferiores (locales o territoriales) y puede adquirir las formas ya referidas de desconcentración, delegación, devolución y privatización.

Descentralización administrativa. Supone el traslado de competencias de la administración central del estado a nuevas personas jurídicas de derecho público, dotadas de un patrimonio propio. Aunque el poder central tiene un control muy limitado sobre las actividades de las entidades documentadas, éstas se encuentran sujetas a las órdenes de aquel y no gozan de personalidad jurídica propia. El objetivo de este tipo de descentralización es lograr una gestión administrativa más ágil y efectiva.

Descentralización política. En ella los poderes, competencias y funciones administrativas, normativas y de gobierno se trasladan a un órgano con una base territorial determinada (región, territorio, localidad, comuna, etcétera), una cierta

autonomía para crear su propio derecho y un origen democrático dimanado de un proceso electoral. Para algunos especialistas lo más importante de la descentralización política es que supone un centro decisorio con capacidad para crear derecho, normas de igual jerarquía que la ley común; por el contrario, la descentralización administrativa acota la facultad de la entidad descentralizada de ejecutar la ley nacional o dictar excepcionalmente normas jurídicas bajo la jerarquía de la ley común.

Descentralización funcional. Consiste en el reconocimiento al órgano correspondiente de competencias específicas o delimitadas sólo a un sector de actividad; es decir, el Estado asigna una función técnica o de servicios a una entidad gestora que dispone de personalidad jurídica y patrimonio propio. Un ejemplo puede ser una empresa pública.

Descentralización territorial. Entraña el traspaso de poder decisorio a órganos cuyo ámbito de actividad o jurisdicción lo constituye un territorio o una localidad.

Descentralización mixta. Las dos formas anteriores se pueden combinar y dar paso a una descentralización política con una base territorial, como es el caso de los gobiernos territoriales, o bien a una funcional y territorial, como sucede con una empresa estatal en una provincia.

Descentralización fiscal. Según Wiener, esta forma nace de “la búsqueda de eficiencia en la prestación y el financiamiento de bienes públicos locales y nacionales; significa alcanzar un equilibrio entre los niveles impositivos, los gastos, las transferencias de los gobiernos centrales y los reglamentos impuestos sobre un gobierno local determinado.”

Si bien la descentralización permite un acercamiento rápido y oportuno a la toma de decisiones, al tiempo que descongestiona un grupo de funciones en el nivel central, también da pie a un desarrollo territorial desproporcionado, imposibilita el verdadero papel del Estado en la sociedad y sienta las bases para la conformación de élites locales con intereses particulares, que pueden atentar contra el bienestar de la sociedad.

El tema de la descentralización sigue siendo muy polémico y de gran complejidad, por lo que en un modelo de desarrollo puede ser permisible en algunos aspectos e

inadmisible en otros. Es menester tomar en cuenta y analizar las condiciones concretas de cada país, sin olvidar su identidad, su historia y sus costumbres.

Desconcentración: La desconcentración es una técnica administrativa que consiste en el traspaso de la titularidad o el ejercicio de una competencia que las normas le atribuyan como propia a un órgano administrativo en otro órgano de la misma administración pública jerárquicamente dependiente.

Eficiencia: Podemos definir la eficiencia como la relación entre los recursos utilizados en un proyecto y los logros conseguidos con el mismo. Se entiende que la eficiencia se da cuando se utilizan menos recursos para lograr un mismo objetivo. O al contrario, cuando se logran más objetivos con los mismos o menos recursos.

Efectividad: Se refiere al grado de éxito de los resultados alcanzados, es decir, ser eficaz significa que han logrado los resultados deseados. Diferencia del término eficiencia, que pone el énfasis en los medios utilizados para alcanzar ciertos objetivos, el término efectividad pone el énfasis en los resultados a alcanzar, independientemente de los recursos utilizados. En otras palabras, la eficiencia es "hacer bien", mientras que la efectividad es "conseguir el objetivo."

Auto sostenibilidad: Capacidad de mantenimiento sin ayuda ni apoyo de otros organismos, instancias etc.

CAPÍTULO III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROBLEMA

3.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La empresa fue creada en el año 2000 y en el acuerdo municipal de su constitución se hace constar que se debe de descentralizar progresivamente, después de 14 años sigue dependiendo financieramente de la municipalidad y del subsidio de la empresa eléctrica municipal de Quetzaltenango porque los pozos de extracción de agua que cubren el 75% de la demanda funcionan con electricidad.

Los efectos que este problema representa para la empresa

- a) No puede crecer
- b) No puede ser eficiente financieramente
- c) No puede cumplir con los objetivos de las empresas públicas

3.2 REFERENCIAS HISTÓRICO-BIBLIOGRÁFICAS CON PROBLEMAS SEMEJANTES EN CENTROAMÉRICA, LATINO AMÉRICA Y RESTO DEL MUNDO.

Agua Potable y Saneamiento en Honduras

La cobertura de servicios de abastecimiento de agua y saneamiento en Honduras ha aumentado significativamente durante las últimas décadas. Sin embargo los servicios evidencian deficiencias en cuanto a su calidad y eficiencia, y todavía persisten las brechas en cobertura, en especial en las zonas rurales.

En 2003 se aprobó una nueva Ley Marco del Sector de Agua Potable y Saneamiento. Esta ley prevé la descentralización de los servicios de la empresa nacional Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SANAA) a los municipios. También crea un ente rector y un regulador del sector. Sin embargo, las nuevas instituciones no son aún lo suficientemente fuertes y la descentralización ha sido un proceso lento. Hace falta también una política de financiamiento en el sector ⁽²⁵⁾.

²⁵Agua potable y saneamiento en Honduras wikipedia.org

La descentralización de los servicios en América Latina:

Así, las ciudades de América Latina se pueden diferenciar, de manera general, tanto por su población como por su nivel de ingreso y producción, en tres grandes categorías: las grandes ciudades, que tienden a hacer los centros administrativos, financieros y productivos más importantes de cada país; las ciudades intermedias, que se encuentran en un proceso de afianzamiento de su propio desarrollo, en búsqueda aún de sus potenciales ventajas comparativas en términos de producción y con un grado mediano de aprendizaje respecto a la administración y gestión de su proyecto de ciudad; y la tercera categoría corresponde a las pequeñas localidades, que en general han emergido más por intereses políticos que por posibilidades reales de desarrollo, debido a su escasa capacidad de diseño, gestión y evaluación de políticas que le permitan afianzarse tanto fiscal como administrativamente. Vale la pena aclarar que pensar en categorías de ciudades en el contexto latinoamericano, es un ejercicio que puede generar todo tipo de controversias, no solo al interior de los países, sino entre ellos mismos. Esto se debe a que las condiciones sociales, geográficas, económicas, poblacionales, culturales, ambientales e históricas que han determinado el desarrollo tanto de los países como de las mismas ciudades presentan particularidades que son imposibles de pasar por alto. Así, las categorías de grandes, medianas ciudades y pequeñas localidades no pueden significar lo mismo en los países de Centro América, que en los países del área andina o en el llamado Cono Sur. Lo mismo sucede al interior de los países; a manera de ejemplo no es lo mismo hablar de pequeñas localidades en un área conectada a los grandes centros urbanos que en un área donde la ruralidad sigue siendo el factor predominante. Esta gran diversidad territorial y poblacional es un factor que dificulta el desarrollo y logros del proceso de descentralización, por cuanto las municipalidades tienen diferentes recursos y grados de aprendizaje respecto a la gestión y administración local ⁽²⁶⁾.

Como se ha señalado, el tema del financiamiento de las mayores competencias y funciones transferidas hacia las localidades es parte fundamental del análisis de

²⁶ II. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA GABRIELA GHÓNY PATRICIA CORTES. Pp. 74-75;92

los procesos de descentralización en América Latina. La descentralización resulta poco efectiva si los gobiernos locales no cuentan con los recursos financieros adecuados que les permitan adelantar de manera responsable, la gestión y provisión de los servicios asumidos.

La preocupación central de mejorar la provisión descentralizada de bienes y servicios implica contar, necesariamente, con una asignación clara de responsabilidades de gasto e ingresos en el nivel local, y en este sentido, mayores posibilidades de gestión local en la movilización de recursos y nuevas opciones que permitan superar las carencias financieras y sus posibles repercusiones en términos de niveles de cobertura y calidad de los mismos servicios.

Reconociendo los importantes avances dados en materia de descentralización fiscal en buena parte de los países latinoamericanos, el financiamiento local sigue estando caracterizado, en general, por una escasa autonomía fiscal en la determinación de sus principales impuestos locales, una alta participación de las transferencias intergubernamentales, un uso reducido de los cargos a usuarios y contribuciones especiales, un bajo acceso y utilización del endeudamiento y una generalizada carencia de mecanismos de coordinación con los otros niveles de gobierno. Lo anterior nos ofrece como resultado una permanente brecha financiera a nivel local, que dificulta la gestión y en general una efectiva consolidación y sostenibilidad de los procesos descentralizadores en la región. En este contexto, adquiere importancia reevaluar cuáles son realmente las opciones financieras y márgenes de acción que tienen las municipalidades.

Las municipalidades latinoamericanas han señalado, de tiempo atrás la alta concentración de ingresos y gastos en el gobierno nacional lo que deja un margen de acción estrecho al mismo sistema de financiamiento local para generar mayores recursos. Una rápida mirada sobre la distribución de los ingresos por niveles de gobierno en los países de la región, nos permite corroborar la reducida participación de las finanzas locales en el consolidado. La participación de los gobiernos municipales en el total los ingresos sigue siendo bastante baja, oscilando entre un 10 y un 15% en los últimos años.

La descentralización, como proceso eminentemente político, debe contar con un claro marco constitucional y legal y requiere una profundización de la cultura descentralizadora. En este sentido, se recomienda un cambio de actitud empezando por el mismo nivel central, el cual con un enfoque de «facilitador y promotor», debe promover un manejo gerencial y participativo de la gestión a nivel local. Asimismo, debe continuar impulsando el traslado de capacidades técnicas y administrativas de apoyo directo a la descentralización y, particularmente, el incentivo a la concertación entre el Estado y la sociedad civil.

Es indispensable que los programas incorporen indicadores claves en su diseño, que permitan detectar logros y dificultades en la implementación y evaluar los resultados de corto, mediano y largo plazo.

En este sentido, es importante involucrar activamente a los distintos niveles de gobierno para conformar realmente un sistema intergubernamental de información para el seguimiento y evaluación del proceso y la gestión pública. En definitiva, existe una exigencia fuerte de mejorar los sistemas de información y reforzar su retroalimentación con la toma de decisiones. Finalmente, en esta dirección es importante la difusión e intercambio de experiencias exitosas en descentralización. Existen experiencias de este tipo en los países de la región, de gestión descentralizada de algunos servicios sociales, implementación de diferentes opciones e instrumentos financieros para cumplir las nuevas responsabilidades, esquemas de participación comunitaria que promueven una mayor responsabilidad, en fin, todo un conjunto de experiencia en gestión descentralizada que sin duda tienen que potenciarse y aprovecharse, mediante el intercambio horizontal entre municipalidades, tanto de un mismo país como de diferentes países.

Un proceso de descentralización sostenible requiere una adecuada asignación de competencias y de esquemas de financiamiento de mayor corresponsabilidad fiscal por parte de las localidades. Asimismo, se requiere de una mínima coordinación institucional y de apoyo técnico para la conservación de una efectiva planificación, ejecución y financiamiento de las responsabilidades, tanto propias del nivel local como las que se comparten con otros niveles de gobierno y el

fortalecimiento de los ingresos propios generados por los principales impuestos locales, como el inmobiliario, incluyendo los cargos, cobros y contribuciones. En el hecho de asumir este desafío se encuentra la prueba de fuego para una verdadera profundización del proceso de descentralización fiscal en los países de la región. El no adoptar un comportamiento fiscal que promueva una mayor cultura del autofinanciamiento puede conducir a que el proceso descentralizador se convierta en un simple ejercicio burocrático y administrativo complejo, no transparente, y que no conduce a una más eficiente y equitativa utilización de los recursos públicos⁽²⁷⁾.

²⁷ II. DESCENTRALIZACIÓN Y GOBIERNOS MUNICIPALES EN AMÉRICA LATINA GABRIELA GHÓNY PATRICIA CORTES. Pp. 102.

CAPÍTULO IV. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

4.1 TRABAJO DE CAMPO REALIZADO

El trabajo de campo se llevó a cabo aplicando la técnica de Encuesta semi estructurada para captar la percepción de todos los Miembros del Concejo Municipal de Quetzaltenango, en torno a las variables independientes incluidas en la hipótesis de trabajo; y de Entrevista en Profundidad a una pequeña muestra del personal Administrativo y de Planificación de Proyectos de E.M.A.X., en torno al funcionamiento y sostenibilidad de la empresa.

ENCUESTAS Y ENTREVISTAS	
ENCUESTAS CONCEJO MUNICIPAL	17
ENTREVISTAS PERSONAL ADMINISTRATIVO Y DE PLANIFICACIÓN DE PROYECTOS DE E.M.A.X	11
TOTAL	28

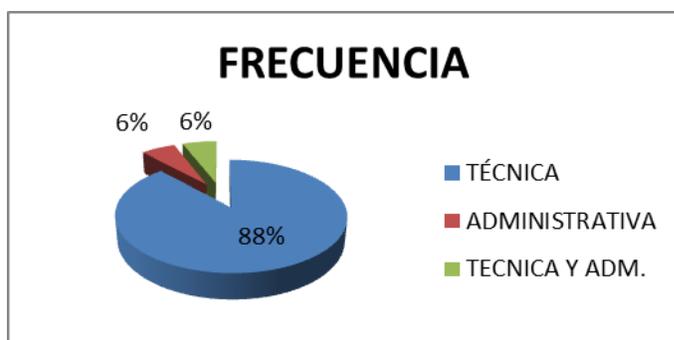
CRONOGRAMA DEL TRABAJO DE CAMPO REALIZADO

ACTIVIDAD	Septiembre			octubre				Noviembre				Diciembre		
	2a.	3a.	4a.	1a.	2a.	3a.	4a.	1a.	2a.	3a.	4a.	1a.	2a.	3a.
Revisión y diseño de investigación														
Recopilación de información documental														
Levantamiento de información de campo														
Proceso de la información recabada														

percepción que ellos tienen del nivel de descentralización de la Empresa Municipal EMAX. Las respuestas a dicha pregunta se presentan en la tabla y gráfica anterior, en las que puede observarse que el 76 por ciento de los miembros del Concejo perciben un bajo nivel de descentralización de tal empresa. Solamente un miembro del Concejo considera que el nivel de descentralización es alto y tres miembros creen que el nivel en que se encuentra la descentralización es medio.

2. Tipos de descentralización existentes en la empresa municipal EMAX

DESCENTRALIZACIÓN	FRECUENCIA	%
TÉCNICA	15	88%
ADMINISTRATIVA	1	6%
TECNICA Y ADM.	1	6%
TOTAL	17	100%



Complementaria con la pregunta anterior fue la de identificar la percepción que las autoridades municipales tienen de los tipos de descentralización existentes en la empresa EMAX. En la tabla y gráfica 2 se transcribe la frecuencia de opiniones que dichas autoridades tienen de los tipos de descentralización. La mayoría (88 por ciento) estima que la descentralización existente en la empresa EMAX solamente es técnica; un miembro del Concejo estima que la descentralización de esa empresa es administrativa y otro miembro considera que la descentralización es técnica y también administrativa.

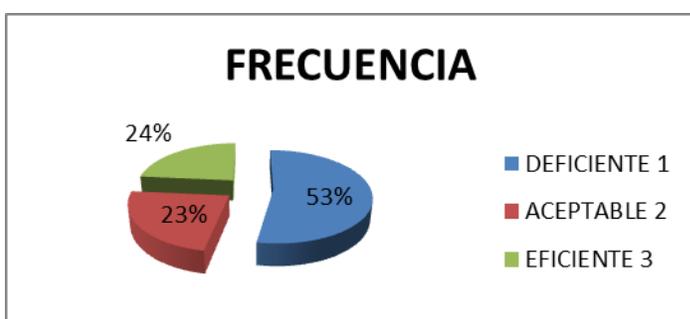
3. Calificación de desempeño de funciones de la empresa municipal EMAX

CALIFICACIONES	FRECUENCIA	%
DEFICIENTE(1)	9	53%
ACEPTABLE (2)	4	24%
EFICIENTE (3)	4	24%
TOTAL	17	100%

(1) Incluye además: Funciones administrativas débiles

(2) Incluye además: Funciones técnicas acertadas

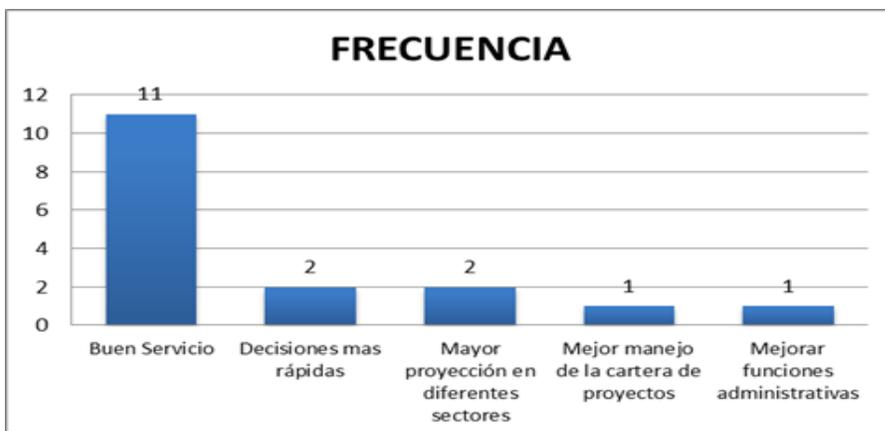
(3) Incluye además: "Condición descentralizada" y "condición auto sostenible"



En cuanto a la calificación que los miembros del Concejo Municipal le dan al desempeño de la empresa EMAX, puede observarse en la tabla y gráfica 3 que un poco más de la mitad de las autoridades (53 por ciento) considera que dicho desempeño es deficiente; y un poco menos de la mitad estima que o bien es aceptable (23 por ciento) o bien es eficiente (24 por ciento).

4. Principales clases de contribución de la descentralización para el buen desempeño municipal

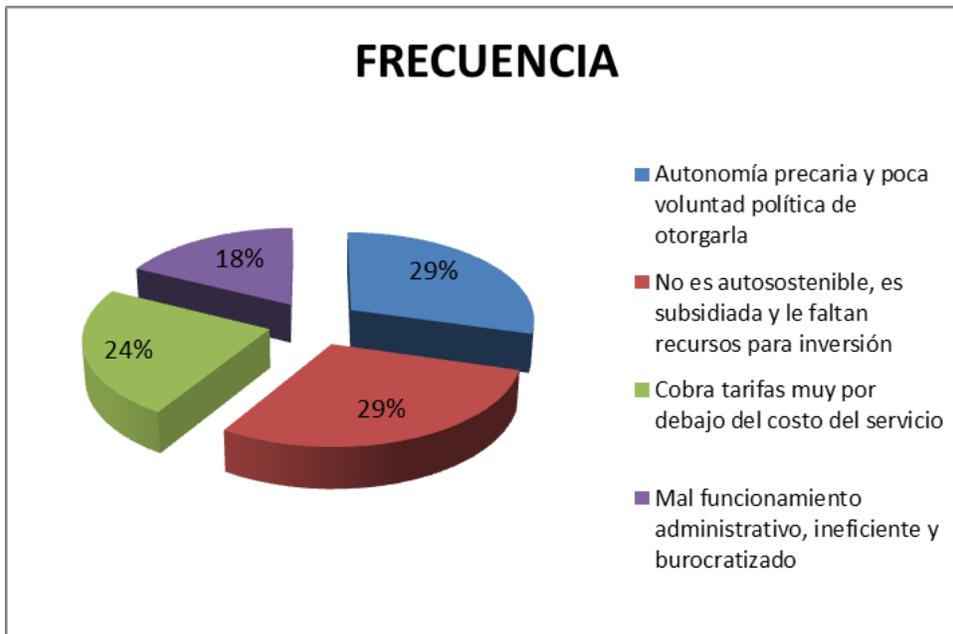
CLASES	FRECUENCIA	%
Buen Servicio	11	65%
Decisiones más rápidas	2	12%
Mayor proyección en diferentes sectores	2	12%
Mejor manejo de la cartera de proyectos	1	6%
Mejorar funciones administrativas	1	6%
TOTAL	17	100%



Por otra parte las autoridades municipales consideran positiva una futura descentralización plena de la empresa EMAX para el buen desempeño municipal y señalan, tal como puede observarse en la tabla y gráfico 4, cinco clases relevantes de aportes que dicha descentralización haría. La mayoría de miembros del Concejo (65 por ciento) se inclinó por el “buen servicio” que la municipalidad prestaría con la descentralización de la empresa EMAX; 12 por ciento consideró que con la descentralización se tomarían “decisiones más rápidas” y otro 12 por ciento piensa que habría una “mayor proyección (de la municipalidad) en diferentes sectores”. Dos miembros del Concejo estiman que con la descentralización habría un “mejor manejo de la cartera de proyectos” y un “mejoramiento de las funciones administrativas” respectivamente.

5. Factores que inciden en el bajo nivel de descentralización de EMAX

FACTORES	FRECUENCIA	%
Autonomía precaria y poca voluntad política de otorgarla	5	29%
No es auto sostenible, es subsidiada y le faltan recursos para inversión	5	29%
Cobra tarifas muy por debajo del costo del servicio	4	24%
Mal funcionamiento administrativo, ineficiente y burocratizado	3	18%
TOTAL	17	100%

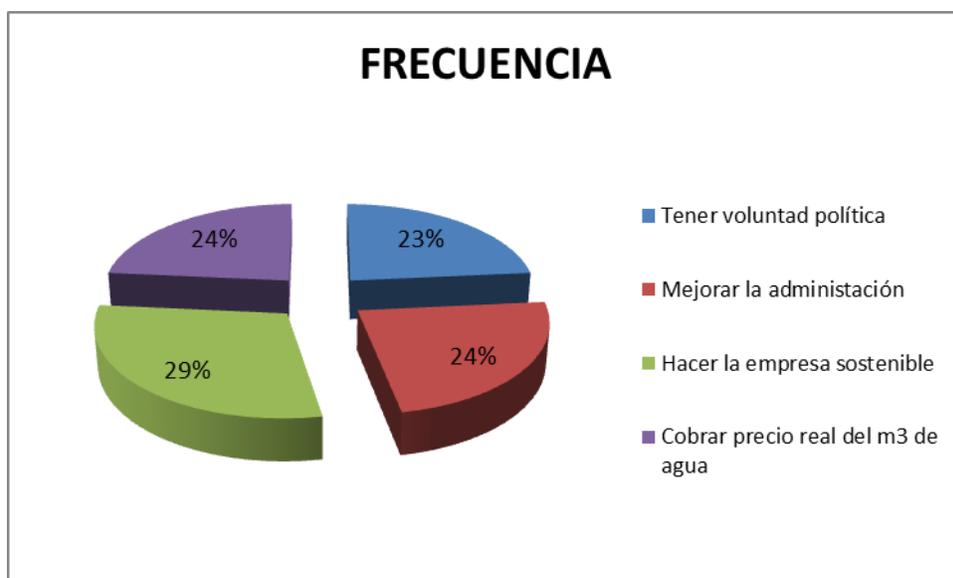


Sin embargo, las autoridades municipales están conscientes de los obstáculos que hoy en día tiene el proceso de descentralización de la Empresa EMAX y se pronuncian de la siguiente manera (tabla y gráfica 5) en torno a los factores que inciden en el bajo nivel de descentralización de la Empresa Municipal de Aguas de Quetzaltenango: 29 por ciento de las autoridades municipales opina que el bajo nivel de descentralización de EMAX se relaciona con la autonomía precaria de la que dispone y con la poca voluntad política que existe en el Concejo para avanzar en el proceso de descentralización. Asociado con lo anterior, otro 29 por ciento de miembros del Concejo estima que el bajo nivel de descentralización se relaciona con que la empresa “no es auto sostenible, es subsidiada y le faltan recursos para inversión”. 24 por ciento de los encuestados considera que el bajo nivel de descentralización se puede asociar al “cobro de tarifas muy por debajo del costo del servicio”; y 17 por ciento cree que el bajo nivel está relacionado con el “mal funcionamiento administrativo, la ineficiencia y la burocratización” de la empresa.

6. Factores prioritarios para elevar el nivel de descentralización de EMAX

FACTORES	FRECUENCIA	%
Tener voluntad política	4	24%
Mejorar la administración	4	24%

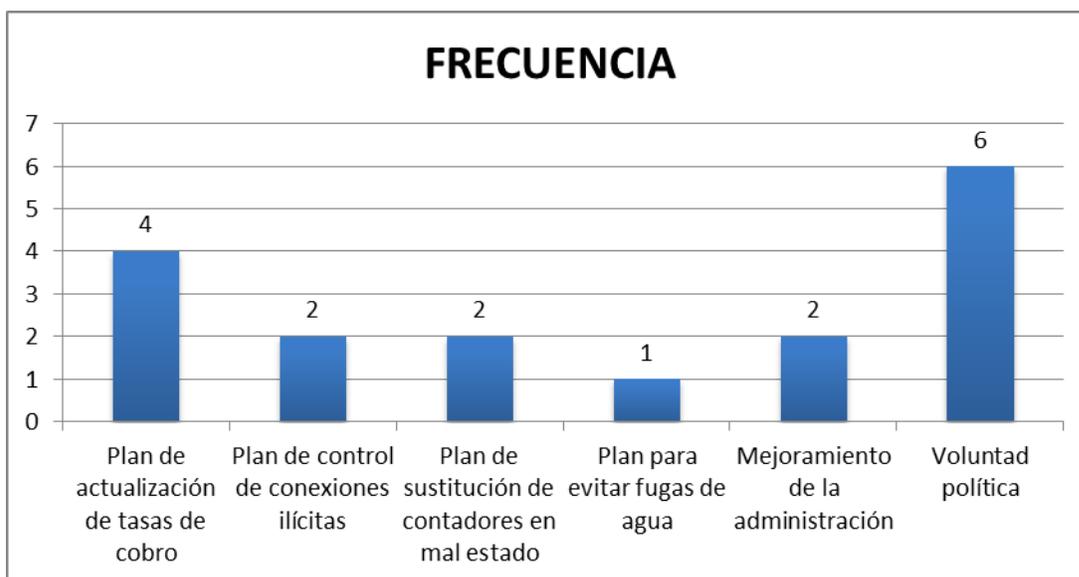
Hacer la empresa sostenible	5	29%
Cobrar precio real del m ³ de agua	4	24%
TOTAL	17	1



Asimismo, los miembros del Concejo Municipal consideran que cuatro factores son prioritarios para elevar el nivel de descentralización de EMAX, cuyo registro se transcribe en la tabla y gráfica 6 anteriormente expuesta: Los factores señalados por las autoridades municipales son los siguientes: “Hacer la empresa auto sostenible” (29 por ciento); “Tener voluntad política” (24 por ciento), “Mejorar la administración” (24 por ciento), “Cobrar precio real del metro cúbico de agua” (24 por ciento).

7. Disposiciones técnicas y políticas para mejorar el nivel de descentralización de EMAX

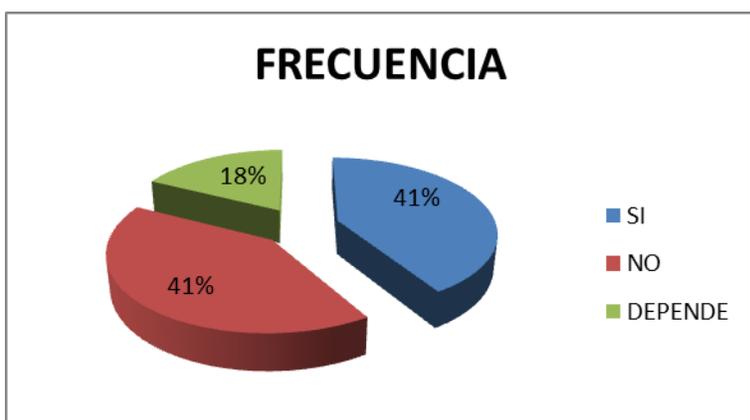
DISPOSICIONES	FRECUENCIA	%
Plan de actualización de tasas de cobro	4	24%
Plan de control de conexiones ilícitas	2	12%
Plan de sustitución de contadores en mal estado	2	12%
Plan para evitar fugas de agua	1	6%
Mejoramiento de la administración	2	12%
Voluntad política	6	35%
TOTAL	17	100%



Además, los miembros del Concejo Municipal consideran que para mejorar el nivel de descentralización de EMAX es necesario impulsar disposiciones técnicas y políticas, las cuales se transcriben en la tabla y gráfica 7 que arriba se exponen. 35 por ciento de las autoridades municipales insisten en que la principal disposición es la “voluntad política” del Concejo para mejorar el nivel de descentralización; 12 por ciento considera que la disposición debe orientarse hacia el mejoramiento de la administración; y el resto de autoridades dividen su opinión en cuatro clases de planes correctores de problemas ingentes, a saber: a) “plan de actualización de tasas de cobro” (24 por ciento), b) “plan de control de conexiones ilícitas” (12 por ciento), c) “plan de sustitución de contadores en mal estado” (12 por ciento), y d) “plan para evitar fugas de agua” (6 por ciento)

8. Existencia de voluntad política (V.P) del Concejo Municipal para elevar el nivel de descentralización de EMAX

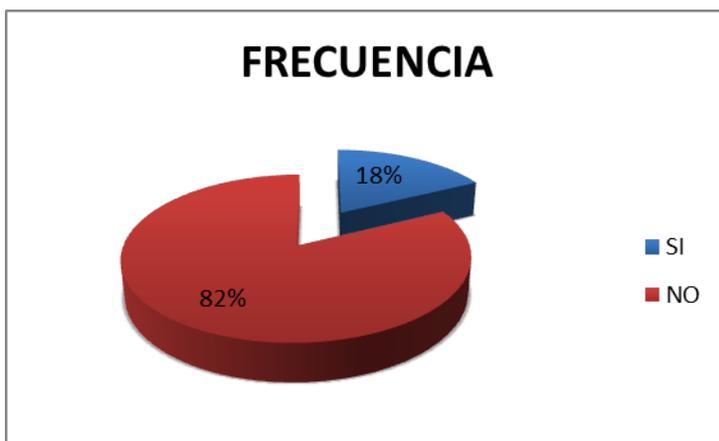
EXISTENCIA DE V.P	FRECUENCIA	%
SI	7	41%
NO	7	41%
DEPENDE	3	18%
TOTAL	17	100%



Cuando se profundiza un poco más el tema de la “voluntad política” del Concejo Municipal para elevar el nivel de descentralización de EMAX, la opinión de los miembros del Concejo se registra en forma dividida. En la tabla y gráfica 8 anterior se registra la opinión de las autoridades edilicias de la siguiente manera: 7 miembros del Concejo (41 por ciento) opinan que en este cuerpo municipal sí existe voluntad política para elevar el nivel de descentralización de la empresa EMAX, e igual número de miembros (41 por ciento) opinan lo contrario: que no existe voluntad política para ello. Tres miembros del Concejo no se pronuncian a favor ni en contra, sino que condicionan (“depende”) su opinión a los riesgos y costos políticos de esas opciones, así como a las circunstancias en que dicha voluntad se concretiza.

9. Presupuesto adecuado de EMAX para el cumplimiento de sus programas y proyectos

PRESUPUESTO ADECUADO	FRECUENCIA	%
SI	3	18%
NO	14	82%
TOTAL	17	100%



Por último, los miembros del Concejo Municipal se pronunciaron en torno a lo adecuado del presupuesto de la empresa para cumplir con sus objetivos y prestar un buen servicio a los vecinos del municipio de Quetzaltenango. En la tabla y gráfica 9 puede observarse que la mayor parte de las autoridades municipales (82 por ciento) consideran que el presupuesto de EMAX no es adecuado para atender los planes y proyectos que dicha empresa impulsa. Solamente 3 miembros (18 por ciento) estiman que dicho presupuesto es adecuado para tales fines.

b) PERSONAL ADMINISTRATIVO DE LA E.M.A.X SE OBTUVO LO SIGUIENTE SOBRE LA ENTREVISTA

Aquí todos los entrevistados coincidieron que es aceptable la forma en que desempeña sus funciones la empresa municipal EMAX, aunque no lo asocian con el acuerdo Municipal que le dio el carácter de empresa municipal.

- Que en la prestación de servicios consideran un 80% de aceptabilidad y que el resto -que es el 20% de insatisfacción- se debe al servicio en las zonas altas o más alejadas, por tuberías antiguas (Ejemplo. En la zona 1 de Quetzaltenango), en áreas de cobertura con topografías especiales y cuentan con diámetros pequeños aún.
- Que se trabaja enfocado al Plan Maestro y que este contiene diferentes etapas de inversión.

- Que la evaluación que les hizo YAICA del gobierno de Japón obtuvo una calificación de A+ y el rango se encuentra entre A, B, C., siendo la obtenida muy buena y alentadora para que ellos sigan adelante.
- También se reconoce que en el aspecto financiero el agua está subsidiada ya que actualmente se pagan 99 centavos de quetzal/mt.3 y debería costar alrededor de Q1.75/mt.3.
- Que trabajan a través de una Junta Directiva.
- Que la empresa no es sostenible, le falta un juez de agua, le falta la actualización de la base de datos y hacer más proyectos, pero no tiene los recursos financieros para hacerlo.
- Que le alcanza su presupuesto para su funcionamiento pero no hay para invertir en infraestructura.
- Que la empresa está descentralizada en el aspecto técnico porque toman sus propias decisiones.
- Que políticamente no está descentralizada ya que el miembro del Concejo Municipal que está en la comisión de agua es afín al Alcalde.
- Que el Jefe de personal, el Jefe administrativo y el Delegado de recursos humanos dependen de la oficina general de recursos humanos de la Municipalidad.
- Definitivamente no existe voluntad política para descentralizar a la empresa ya que depende financieramente de la municipalidad.
- Que el apoyo que recibe de parte de la municipalidad es el costo en que incurre de energía eléctrica, que tiene subsidio para hacer proyectos grandes entre 6 a 8 millones de quetzales al año. Que cuentan con protección de nacimientos de agua
- Que la empresa es parte del POT (Plan ordenamiento territorial).
- Que no hay un ente regulador en el tema de agua.

46 Mil 907 metros cúbicos de agua potable produce al mes la Empresa Municipal de Aguas de Xelaju (EMAX) que se generan cada mes, unos 12 mil se escapan entre fugas en el sistema de distribución, debido a que éste

ya cumplió su tiempo de vida útil. Otros nueve mil metros cúbicos son desperdiciados por la población, y abastece a 28 mil 527 familias de la ciudad. Con un promedio anual de 800 servicios nuevos. Se tiene una cobertura del 85.35%, 35 mil 324 metros cúbicos del vital líquido que produce EMAX, se genera por medio de 26 pozos mecánicos. Los pozos mecánicos trabajan subsidiados, ya que la empresa no paga la energía eléctrica que estos usan para su funcionamiento

10% de agua que utiliza la ciudad se produce con pozos mecánicos de proyectos residenciales privados. 11mil 750 metros cúbicos de agua, que distribuye EMAX, se producen en 15 nacimientos.

- Que en el 2,004 vino ayuda económica internacional existiendo interés de seguir apoyando a esta empresa, habría que fortalecer la gestión financiera.
- Cuando se les preguntó sobre la descentralización de la empresa, todos están de acuerdo con la descentralización el problema es encontrar los mecanismos para darle el seguimiento dijeron.
- También se refirieron a los problemas técnicos diciendo que el mayor problema que esta empresa enfrenta es que los recursos hídricos son limitados y que Guatemala no tiene ley de agua. Que se alcanza el punto de equilibrio de producción contra consumo en el año 2030 y que se debe tomar decisiones prontas para hacer frente a la problemática de este servicio en Quetzaltenango.

4.3 ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

1. Si se reordena la información recolectada de los miembros del Concejo Municipal en torno a la percepción que éstos tienen del problema de la eficiencia de EMAX asociado al bajo nivel de descentralización de esta empresa, y se agrupa la información en conjuntos de situaciones que las vinculen con la hipótesis de trabajo propuesta en este estudio, se pueden formar tres tipos de situaciones que orientan el análisis de la información: a) Percepción del desempeño de EMAX, del proceso de descentralización y

de los factores que inciden en su bajo nivel; b) Percepción de la disponibilidad del Concejo Municipal para superar los problemas de EMAX; y c) Percepción sobre la viabilidad de superación de los problemas.

2. Percepción del desempeño de EMAX, del proceso de descentralización y de los factores que inciden en su bajo nivel.

Como se infiere de la tabla 3 arriba expuesta, la percepción de los miembros del Concejo Municipal en torno al desempeño de EMAX está virtualmente compartida entre una mayoría relativa, de la mitad más uno, que considera deficiente su desempeño y el resto que se dividen en dos categorías: 4 miembros que estiman que es aceptable y 4 que opinan que es eficiente. Es probable que estas dos últimas categorías estén calificando solamente el desempeño técnico, con lo cual coinciden los empleados de EMAX cuyas actividades técnicas las perciben eficientes. Sin embargo, lo que conviene resaltar de la percepción de los miembros del Concejo es la calificación que la mayoría relativa le da al desempeño global de dicha empresa, ya que aun cuando el acento de esta mayoría pudiera estar puesto en el desempeño administrativo, la imagen de prestación de los servicios no se refleja adecuadamente apelando solamente al plano técnico -como lo hacen los empleados de EMAX- sino que para que se traduzca en resultado eficaz requiere del componente administrativo, que es la faceta más vulnerable al impacto de la voluntad política y de la distribución de los recursos financieros. Esta impresión se ve apoyada cuando se observa la distribución de frecuencias (registrado en las tablas 1 y 2) de percepción de los miembros del Concejo al opinar sobre el nivel de descentralización (entendido brevemente como objetivo de impulsar la autonomía administrativa de esta empresa pública municipal) en el que se estima que se encuentra EMAX, así como en el tipo de descentralización existente en dicha empresa, en los que puede notarse que la mayoría de encuestados (13) considera que el nivel de descentralización global, es decir, técnico y administrativo, es bajo; y que también la mayoría (15) considera, que el tipo de descentralización existente hoy en día en EMAX es de orden técnico.

Por último, todos los miembros del Concejo Municipal virtualmente están de acuerdo con el bajo nivel de descentralización de la empresa EMAX cuando se pronuncian (tabla 5) en torno a los factores que inciden en ese bajo nivel, asignándole la mayor responsabilidad a la “autonomía precaria y poca voluntad política de otorgar la descentralización” (29 por ciento) y al hecho de que la empresa “no es auto sostenible, es subsidiada y le faltan recursos para inversión” (29 por ciento).

Si intentamos una interpretación general de la percepción de los miembros del Concejo Municipal en torno al desempeño, al proceso de descentralización y a los factores que inciden en su bajo nivel, es posible afirmar que las autoridades edilicias están conscientes del deficiente desempeño administrativo de la empresa EMAX, aunque una parte de dichas autoridades, en correspondencia con la visión que sobre este proceso tienen los empleados de la empresa, reconoce un adecuado y eficiente desempeño técnico de la misma. Asimismo están conscientes del bajo nivel de descentralización de EMAX y de que tal condición está relacionada con factores tales como la autonomía precaria de la cual adolece la empresa, su condición de no ser auto sostenible, el mal funcionamiento administrativo y al cobro de tarifas por debajo del costo de producción del servicio.

3. Percepción de la disponibilidad del Concejo Municipal para superar los problemas de EMAX.

Los miembros del Concejo Municipal también están conscientes de las bondades de la descentralización. En la tabla 4 se registra la opinión que tienen de la contribución de la descentralización al buen desempeño municipal. La mayoría de concejales (11) opina que la principal clase de contribución es el buen servicio que prestaría la empresa EMAX si tuviera un mayor nivel de descentralización. Otras clases de contribución serían: Se tomarían “decisiones más rápidas”, habría una “mayor proyección (de los servicios municipales) en diferentes sectores”, habría un “mejor manejo de la cartera de proyectos”, y se “mejorarían las funciones administrativas”.

Además, los concejales enumeran como factores prioritarios para elevar el nivel de descentralización de EMAX (tabla 6), los siguientes: a) Tener voluntad política; b) Mejorar la administración; c) Hacer a la empresa sostenible; y d) Cobrar el precio real del metro cúbico de agua. Asimismo, dichas autoridades edilicias precisan aún más lo anterior al pronunciarse en torno a las disposiciones técnicas y políticas que se deberían impulsar para mejorar el nivel de descentralización de EMAX, siendo las que acaparan la mayor cantidad de opiniones positivas la “voluntad política” (6) y un “plan de actualización de tasas de cobro” (4). El resto de disposiciones mencionadas por los concejales son: “plan de control de conexiones ilícitas”, plan de sustitución de contadores en mal estado”, plan para evitar fugas de agua” y “mejoramiento de la administración”.

Puede inferirse, por consiguiente, que las autoridades edilicias no solamente reconocen las bondades de la descentralización de EMAX para la prestación de un buen servicio que prestigie a la municipalidad, sino que además identifican los factores prioritarios y las disposiciones técnicas y políticas que habría que atender y tomar respectivamente, para elevar el nivel de descentralización de dicha empresa. En este punto es conveniente subrayar que un número considerable de concejales menciona la “voluntad política” como factor prioritario y como disposición política del Concejo para elevar el nivel de descentralización de la empresa EMAX.

4. Percepción sobre la viabilidad de superación de los problemas.

Sin embargo, cuando los miembros del Concejo se pronuncian sobre la viabilidad de superación de los obstáculos que impiden impulsar los factores prioritarios y las disposiciones técnicas y políticas para elevar el nivel de descentralización de EMAX, emergen las discrepancias de opinión, que reflejan la virtual paralización del Concejo Municipal en la toma de decisiones. La mayor parte de los miembros del Concejo (tabla 9) están de acuerdo con que el presupuesto que maneja EMAX para el cumplimiento de sus programas y proyectos es inadecuado (14); sólo tres concejales opinan que es adecuado. Pero esa mayoría se disuelve cuando estas mismas

autoridades se pronuncian en torno la existencia de voluntad política para elevar el nivel de descentralización de EMAX. Aquí la decisión está totalmente dividida: 7 concejales consideran que sí existe voluntad política en el Concejo para elevar el nivel de descentralización de esa empresa, y 7 concejales estiman que no existe tal voluntad. Tres concejales más, condicionan la voluntad política del concejo al temor de las consecuencias que podría traer para la municipalidad dejar que la empresa se rigiera sólo por las pautas de la rentabilidad económica.

4.4 DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Tomando en cuenta los antecedentes históricos del problema, las características de la hipótesis de trabajo, la información secundaria y la recabada en el trabajo de campo y su sistematización se exponen a continuación las siguientes consideraciones interpretativas.

1. La legislación guatemalteca en materia de descentralización y la normativa municipal en torno a la delegación de funciones y creación de empresas públicas municipales permitió y estableció los objetivos de funcionamiento de la Empresa Municipal del Agua “Aguas de Xelajú”. En el decreto municipal de creación se establece con claridad (artículo 6) el objetivo de impulsar la autonomía administrativa y financiera de la misma, entre otras atribuciones de esta empresa pública municipal. A la fecha, sin embargo, la empresa adolece de efectividad en la prestación de sus servicios y corre el riesgo de caer en quiebra y convertirse en una dependencia municipal totalmente subsidiada. En el presente estudio realizado se planteó una hipótesis de trabajo que relaciona tres variables independientes como elementos sociales que inciden en el problema central que nos ocupa: el bajo nivel de descentralización de la empresa, como principal obstáculo para el desarrollo de la misma. Las tres variables independientes consideradas fueron: a) Falta de voluntad política del Concejo Municipal; b) Falta de cumplimiento del acuerdo municipal 25/09/2000; y c) Falta de sostenibilidad financiera de la empresa.

2. Los resultados de la encuesta semi estructurada, respondida por la totalidad de miembros del Concejo Municipal permite afirmar que la mayoría de concejales está consciente del bajo nivel de desempeño administrativo de la empresa pública municipal EMAX, el cual está relacionado con el bajo nivel de descentralización de la empresa, lo cual se encuentra asociado a la autonomía precaria de la que adolece la empresa y a la condición de no ser autosustentable. Asimismo permite afirmar que aunque los concejales están conscientes de la bondades de la descentralización y de lo que debería hacerse para elevar el nivel de descentralización de EMAX, también se pronuncian en torno a la división que prevalece en el Concejo acerca de otorgar más recursos y autonomía en la toma de decisiones técnicas y administrativas a dicha empresa, debido a los costos políticos que eso podría implicar. En cuanto a las entrevistas en profundidad que se hicieron al personal administrativo y de planificación de proyectos de la E.M.A.X. éstas arrojaron muy buena información en torno al funcionamiento técnico de la empresa, pero su opinión en torno al nivel de descentralización se centró más en las condiciones financieras, afirmando que definitivamente la empresa no está descentralizada ya que depende financieramente de la municipalidad y no se han tomado decisiones para hacerlo. La opinión del personal de la E.M.A.X. es favorable a que la empresa no es auto sostenible financieramente debido a que: a) Los 35 mil 324 metros cúbicos del vital líquido que produce EMAX, se generan por medio de 26 pozos mecánicos y los pozos mecánicos trabajan subsidiados, ya que la empresa no paga la energía eléctrica que estos usan para su funcionamiento; y b) Aunque la Empresa funciona independientemente en el área técnica y se ha logrado desarrollar conforme al plan maestro aprobado, no es así con respecto al área financiera ya que no es sostenible y no existe voluntad política para cobrar el precio necesario ya que el costo político sería alto y los involucrados no están dispuestos a pagarlo.

3. Un alto porcentaje de los miembros del Concejo, al momento de realizar la encuesta semi estructurada indicaron no conocer con detenimiento el acuerdo municipal 25/09/2000, por lo que no se pronunciaron sobre su pleno cumplimiento y se limitaron a dar su opinión en torno al funcionamiento eficiente o deficiente de la empresa y a la relación de esta situación con la condición de la descentralización. En cambio, la opinión de los entrevistados del personal de la empresa es desfavorable a que la falta de descentralización se debe a la falta de cumplimiento del Acuerdo Municipal 25/09/2000 punto décimo primero del acta 143-2000 que le dio el carácter de empresa municipal.
4. En consecuencia y de conformidad con la opinión de los miembros del Concejo Municipal y de una muestra del personal de la empresa EMAX, el bajo nivel de descentralización de dicha empresa es un elemento relevante que incide en el bajo nivel de desempeño de la misma. La poca descentralización de la empresa se encuentra relacionada, a la vez, con la falta de voluntad política del Concejo y con la falta de sostenibilidad financiera de la empresa, no así con la falta de cumplimiento del acuerdo municipal 14/12/2000, cuya plena incidencia dependería de la voluntad política del Concejo. En ese sentido se verifica la plausibilidad de la hipótesis de trabajo planteada, aunque para su comprobación estadística sea necesario, en el futuro, una ampliación de la muestra y el uso de otro tipo de datos cuantitativos. Con la información recopilada se puede afirmar que las dificultades que ha tenido el pleno cumplimiento del acuerdo municipal no convierten a éste en un obstáculo para la descentralización de la Empresa Municipal de aguas de Xelaju, por el contrario ya existe base legal pero hace falta el seguimiento a los objetivos específicos que son a) Impulsar la autonomía administrativa y financiera; b) mejorar la calidad en la provisión descentralizada del servicio público en sistemas autónomos; c) mejorar la eficiencia operacional por medio del fortalecimiento de la autoridad, competencias y recursos a nivel de ente descentralizado; d) impulsar la participación ciudadana que garantice una

mayor equidad en el servicio público; e) establecer un proceso de transformación de una forma integral impulsando simultáneamente cooperación en las áreas técnicas, administrativas y legales; f) Planeación estratégica etc. (Ver acuerdo en el anexo 3).

Con los resultados obtenidos se puede afirmar también que además del obstáculo de la falta de voluntad política del Concejo para elevar el nivel de descentralización de la empresa otro de los obstáculos que impiden tal alcance es que la empresa no es auto sostenible ya que depende financieramente de la Municipalidad y el precio del servicio que presta no es suficiente para cubrir los costos y mucho menos para que tenga utilidades y posibilidades de inversión de la manera que se encuentra financieramente.

Como dice en Los Retos Pendientes de la Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe por Gabriel Aghón “La descentralización fiscal resulta poco efectiva si las municipalidades no cuentan con los recursos adecuados que les permitan adelantar de manera responsable la provisión de los servicios asumidos.

El fortalecimiento de los ingresos propios a nivel local no solamente requiere modernizar la administración tributaria vigente, especialmente la de sus principales impuestos. También demanda incentivar mayor creatividad financiera para promover la canalización de nuevos recursos, incluyendo la misma movilización de capitales privados a la financiación de la infraestructura municipal.

La práctica latinoamericana muestra que las municipalidades vienen recaudando una pequeña proporción de los ingresos a través de los recursos propios, lo que refleja la fragilidad de las finanzas locales y la alta dependencia de las transferencias. Por ejemplo, en la experiencia de Brasil, Bolivia, Colombia y Chile, entre otros, los ingresos propios en promedio constituyen alrededor de la mitad de los ingresos totales y las transferencias representan el porcentaje restante.

Esta situación amerita la necesidad de lo que podríamos llamar un nuevo pacto fiscal a nivel territorial, que promueva una situación financiera más

sólida y sostenible frente a las mayores responsabilidades que vienen teniendo estos niveles. En otros términos, un proceso de descentralización sostenible requiere tanto de una adecuada asignación de competencias como de esquemas de financiamiento basados en una mayor responsabilidad fiscal por parte de las localidades”.

CAPÍTULO V

RECOMENDACIÓN

- Se debe revisar la política de subsidio
- Se debe revisar y corregir las tarifas del servicio de agua
- Se deben de dejar fuera los intereses de partido y promover el bien común a través del fortalecimiento de las funciones administrativas y financieras de la empresa.
- Se debe apoyar la aprobación de la ley de agua
- Se debe crear un ente regulador de agua
- Se propone fortalecer la cultura descentralista.
- Se debe hacer conciencia en la población del valor del servicio
- Tomar en cuenta el Plan Nacional de agua y saneamiento que se organiza alrededor de 6 programas complementarios entre sí:

Programa de ampliación de cobertura y mejoramiento del acceso de la población a servicios públicos de agua potable y saneamiento.

Programa de vigilancia, monitoreo y mejoramiento de la calidad del agua para consumo humano.

Programa de educación, y desarrollo social en agua y saneamiento.

Programa de mejoramiento de la gestión, operación y mantenimiento de los servicios públicos de agua potable y saneamiento.

Programa de promoción y gestión del conocimiento en agua y saneamiento.

Programa de información, monitoreo y evaluación de los servicios públicos de APS.

PROPUESTA

De conformidad con los resultados de la presente investigación, el problema del bajo nivel de efectividad de la descentralización de EMAX, que incide a la vez como obstáculo para mejorar el desempeño de la empresa y en la eficacia y eficiencia de la prestación del servicio de agua potable a la población del municipio de Quetzaltenango, es de carácter planificador, administrativo-financiero y político. De manera que el perfil de propuesta que aquí se presenta, se enfoca hacia la superación de dichas limitantes.

1. Elementos planificadores. Para iniciar la superación de los problemas de efectividad de la Empresa Municipal del Agua “Aguas de Xelaju” es necesario partir de la revisión y reelaboración del plan estratégico de mediano y largo plazo de dicha empresa. En ese plan deben incluirse los objetivos estratégicos y las metas que la empresa debe alcanzar, de conformidad con las previsiones que se hayan acordado previamente con el Concejo Municipal en beneficio de la población del municipio de Quetzaltenango, teniendo como referencia el mejoramiento de la capacidad de gestión (eficacia) y las estrategias de aumentar su potencial de autofinanciamiento, para lo cual se supone el mejoramiento de la confianza entre la gestión administrativa de EMAX y la voluntad política del Concejo Municipal en términos de descentralización. Un segundo elemento planificador es la previsión y gestión presupuestaria de mediano y largo plazo, cuya certeza, contenido y adecuado manejo garantizarán la operacionalización del plan estratégico; y un tercer elemento planificador es la elaboración técnica y objetiva de los planes operativos anuales de la empresa, a partir de los cuales será posible implementar el plan estratégico y presupuestos de mediano y largo plazo.

2. Elementos administrativo-financieros. Los empleados de EMAX proponen atacar esta limitación elaborando y poniendo en práctica cinco planes técnico-administrativos y ampliando, actualizando y mejorando diversos instrumentos de control. Los planes y las otras disposiciones se presentan a continuación:

- Plan de actualización de tasas
- Plan de conexiones ilícitas
- Plan de sustitución de contadores en mal estado
- Plan para evitar fugas
- Plan de regulación de pozos privados
- Aunque ya existe un plan de concientización se debe fortalecer el mismo.
- Se cuenta con un plan maestro, pero sólo se ha ejecutado la zona media, se propone gestionar con la comunidad internacional la ayuda necesaria para darle seguimiento.
- Actualizar la normativa para los Dictámenes de Construcción Privada, en donde se exija colocar plantas de tratamiento cuando existan pozos en proyectos habitacionales o habitaciones individuales.
- Elaborar un Manual de Funciones y Manual de Compras.
- Plan estratégico: La municipalidad cuenta con una propuesta sin embargo, se estima que el punto clave para mejorar los elementos administrativo-financieros deficientes, se ubica en la capacidad que pueda tener EMAX, con el aval político del Concejo Municipal, de establecer un sistema tarifario de cobros por servicios prestados, que integre el subsidio de hogares de bajo ingreso, con el pago del costo real del servicio de agua potable del resto de hogares. Asimismo que estas tarifas fueran calculadas por una comisión bipartita en representación del Concejo Municipal y de EMAX, que las tarifas sean cobradas por EMAX y que los ingresos formen parte del presupuesto ordinario de la empresa. Además, la empresa debería disponer de capital propio para inversión y modernización de los servicios, otorgado por una sola vez por la Municipalidad de Quetzaltenango, vía crédito internacional, el cual debería amortizar la empresa por medio del cobro de innovaciones y la venta de otros servicios

especiales (venta e instalación de contadores, cambio de tuberías domiciliarias, reparación de fugas, cobro por uso de pozos particulares, ampliación de conexiones, etc.). En la formación del capital de inversión se puede involucrar el gobierno central y la comunidad internacional.

3. Elementos políticos. La persuasión al Concejo Municipal para elevar el nivel de descentralización de EMAX amerita la discusión y puesta en marcha de una estrategia que incluya los siguientes actores sociales: a) Autoridades del Centro Universitario de Occidente de la USAC (CUNOC), b) Técnicos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), c) Técnicos de los Colegios de Ingenieros y de Economistas y Contadores Públicos, con sede en Quetzaltenango, d) Representantes de los Consejos de Desarrollo del municipio de Quetzaltenango, y d) Representantes del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

La estrategia consistiría en lo siguiente: a) Elaborar un documento técnico político, por medio de la contratación de consultoría privada, en el que se especifiquen las bondades de la descentralización administrativa y financiera de la empresa EMAX, los costos financieros y políticos que acarrea el poco avance de la descentralización de una empresa pública municipal, y la forma de atenuar los costos políticos electorales una vez tomada esa decisión. b) Discutir y enriquecer el borrador de ese documento técnico político, con los actores acompañantes de este proceso; c) Presentar ese documento consensuado, en forma de propuesta de la sociedad civil Quezalteca a los concejales, por bloques políticos primero, y luego al pleno del Concejo Municipal; d) Aprobar, por medio de un Acuerdo Municipal, un Plan General y un Plan Operativo de incremento del nivel de descentralización de EMAX y de su sostenibilidad financiera relativamente autónoma.

CONCLUSIONES

1. El bajo nivel de descentralización de EMAX constituye un factor determinante que impide alcanzar el objetivo de mejorar los niveles de eficiencia y eficacia de esta empresa pública municipal, afectando la prestación del servicio municipal de dotación, mantenimiento y distribución de agua potable a la población del municipio de Quetzaltenango y lugares aledaños.
2. La opinión de los miembros del Concejo Municipal y del personal administrativo y de planificación de EMAX, en torno a que el bajo nivel de descentralización, inicialmente relacionado con la falta de cumplimiento del Acuerdo Municipal, punto undécimo del Acta 143-2000, que le dio carácter de empresa pública, no avala esta presunción, sino por lo contrario, la información recopilada y su posterior análisis permite afirmar que este acuerdo apoya el proceso de descentralización y que los obstáculos que han limitado su pleno cumplimiento se pueden imputar a los temores políticos de los efectos de la descentralización, de los concejales.
3. Con esta investigación se determinó también que el bajo nivel de descentralización de EMAX y el lento avance de este proceso se relacionan con la voluntad política del Concejo Municipal; relación que es avalada por la opinión de la mayoría de miembros del Concejo y de la muestra del personal administrativo y de planificación de EMAX. Esta falta de voluntad política, sin embargo, está determinada por las condiciones en que se llevan a cabo los procesos electorales municipales, orientados mayoritariamente hacia la reelección de autoridades, en donde los miembros del partido gobernante no corren el riesgo de incrementar tarifas o elevar los aportes monetarios poblacionales para no perder el voto popular.
4. Se determinó además, la falta de sostenibilidad financiera de la empresa, la cual depende directamente de los recursos financieros y de la asignación presupuestaria de la municipalidad de Quetzaltenango, con el agravante de

que los ingresos por venta de servicios de agua potable que la empresa obtiene no son cobrados por EMAX, sino que por la municipalidad, los cuales pasan a formar parte de los ingresos municipales.

5. La empresa trabaja con déficit y hasta que no se tomen decisiones que superen el bajo nivel de descentralización esta situación no será superada, ni podrá enfrentar los siguientes problemas técnicos de gran impacto, como los siguientes: a) los recursos hídricos son limitados y el Estado de Guatemala adolece de leyes de agua; b) se alcanzará el punto de equilibrio de producción contra consumo en el municipio de Quetzaltenango en el año 2030; se deben tomar decisiones lo más pronto posible para hacer frente a la problemática de este servicio, que finalmente incide en la calidad de vida de todos los quetzaltecos.
6. En este informe de tesis se logró también incorporar, derivado de la investigación realizada, un perfil de propuesta preliminar para atender y superar el problema del bajo nivel de descentralización de la empresa EMAX, asociada a su bajo nivel de desempeño. En esta propuesta se plantea un perfil de estrategia general y se mencionan algunos puntos concretos que deben tomarse en cuenta para iniciar el proceso de superación del problema develado con la investigación.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS Y ARTICULOS

- Aghón Gabriel. Los Retos Pendientes de la Descentralización Fiscal en América Latina y el Caribe.
- Alfaro Mancía Ana Luz, MBA Jenny Díaz Díaz, Msc. Ing. Otto René Morales Estrada. Diagnóstico Municipalidad de Quetzaltenango volumen Quetzaltenango, 2005.
- Beteta Luis Alfonzo, Rodolfo Rubio Pérez. Apuntes sobre descentralización, modulo tres. 2006 URL.
- FIIAPP Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) Seminario por la descentralización y el fortalecimiento municipal en Centroamérica. Del 06 al 09 de Febrero de 2006.
- Gómez Sabaini Juan C. Maximiliano Geffner. Guatemala: Fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza. Santiago de Chile, noviembre de 2006.
- Gutiérrez Pantoja, Gabriel. Metodología de las Ciencias Sociales I. México: REPROFLO, S.A. 1996.
- Hernández Sampieri, Roberto y Coautores. Metodología de la Investigación. México: Programas Educativos, 1998.
- Roth Deubel, André-Noël. Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Colombia: Ediciones Aurora, 2009.
- Siegel, Sidney. Estadística no paramétricas aplicada las ciencias de la conducta. México: Editorial Trillas, 1976.

PERIODICOS, PÁGINAS Y ARTÍCULOS DE INTERNET

www.gtcit.com

www.prensalibre.com

www.segeplan.gob.gt

<http://www.aguasdexelaju.com/>

ANEXO No. 1



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
MAESTRIA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

ENCUESTA SEMI ESTRUCTURADA

Para los miembros del Concejo Municipal de Quetzaltenango, Departamento de Quetzaltenango; y como GUÍA DE ENTREVISTA para Jefes de la Empresa.

OBJETIVO: El presente instrumento tiene como fin, obtener información relacionada con la Descentralización de la Empresa E.M.A.X. de la Municipalidad de Quetzaltenango, para determinar las causas del porqué no se ha llevado a cabo este proceso.

1. EN QUÉ NIVEL DE DESCENTRALIZACIÓN (ALTO, MEDIO, BAJO) UBICA USTED A EMAX
2. QUÉ TIPOS DE DESCENTRALIZACIÓN (TÉCNICA, ADMINISTRATIVA, TECNICA Y ADMINISTRATIVA) EXISTEN HOY EN DÍA EN EMAX.
3. CÓMO CALIFICA EL DESEMPEÑO DE FUNCIONES (DEFICIENTE, ACEPTABLE, EFICIENTE) DE FUNCIONES DE LA EMPRESA EMAX
4. EN QUE CONTRIBUYE LA DESCENTRALIZACIÓN DE ESTA EMPRESA AL BUEN DESEMPEÑO MUNICIPAL.
5. CUALES CREE QUE HAN SIDO LOS OBTÁCULOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA EMPRESA EMAX DE LA MUNICIPALIDAD.
6. QUE ASPECTOS DE LOS QUE UD. INDICÓ SON PRIORITARIOS PARA LOGRAR LA DESCENTRALIZACIÓN.
7. QUE HACE FALTA PARA LOGRARLO
- 8.- CREE QUE EXISTE VOLUNTAD POLÍTICA DE PARTE DEL CONCEJO MUNICIPAL PARA QUE SE LOGRE LA DESCENTRALIZACIÓN.
- 9.- A NIVEL INSTITUCIONAL, EL PRESUPUESTO DESTINADO ES EL ADECUADO PARA EL CUMPLIMIENTO DE SUS PROGRAMAS Y PROYECTO

ANEXO No.2 BITÁCORA

Fechas en las que se llevó a cabo la recolección de información de campo: Las fechas en que se habían programado las entrevistas fueron cambiadas por razones ajenas a la buena voluntad de los entrevistados y se tuvo que ajustar el tiempo de la siguiente manera.

Lunes 19 de noviembre: se pasaron 5 encuestas semi estructuradas a miembros del Concejo Municipal.

Miércoles 21 de noviembre: se pasaron 4 encuestas semi estructuradas a miembros del Concejo Municipal.

Jueves 22 de noviembre: se pasaron 5 encuestas semi estructuradas a miembros del Concejo Municipal.

Viernes 23 de Noviembre: se pasaron 3 encuestas semi estructuradas a miembros del Concejo Municipal

Viernes 23 de noviembre: Se entrevistó a 1 maestrante que es miembro de la Empresa Eléctrica Municipal y que conoce la situación de la EMAX, así como a varios empleados de EMAX

Miércoles 21 de noviembre: se hizo 1 entrevista al jefe de Jefatura de área de EMAX

Seguidamente se llevaron a cabo las siguientes actividades:

Procesamiento de la información: 23 al 28 de noviembre.

Análisis de la información: 28 de noviembre al 3 de diciembre.

Elaboración de informe: 4 de diciembre al 13 de diciembre

Presentación de informe: 14 de diciembre.

Anexo 3 Acuerdo Municipal 14/12/2000 punto décimo primero del acta 89-2000 por medio del cual fue creada la empresa teniendo los objetivos establecidos:



OCHENTA Y NUEVE GUION DOS MIL de sesión ordinaria realizada por la Honorable Corporación Municipal de Quetzaltenango el día catorce de Diciembre del año dos mil.

ARTICULO: 2o. El plazo de duración de LA EMPRESA MUNICIPAL DEL AGUA es indefinido. ARTICULO 3o. La Sede de LA EMPRESA MUNICIPAL DEL AGUA- AGUAS DE XELAJU- es el Municipio de Quetzaltenango, pudiendo establecer sub-sedes regionales, departamentales o municipales, en cualquier parte de su jurisdicción. ARTICULO 4o. La naturaleza de LA EMPRESA MUNICIPAL DEL AGUA es de Derecho Público, se rige por las leyes guatemaltecas, principalmente la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Municipal, La Ley de Compras y Contrataciones del Estado, La Ley Orgánica del Presupuesto, el Código de Salud, Pacto Colectivo de Trabajo, Acuerdos y Ordenanzas Municipales y por los reglamentos que sean acordados. ARTICULO 5o. El fin general de LA EMPRESA MUNICIPAL DEL AGUA- AGUAS DE XELAJU- es velar por el bienestar de la población del Municipio de Quetzaltenango, basado en el bien común. Proponiéndose la prestación del servicio público municipal del agua potable, de forma sustentable, continuo, seguro, eficiente, cobrando tarifas equitativas y justas; la coordinación y asesoría del servicio de alcantarillado y disposición de desechos sólidos. ARTICULO 6o. El objetivo general de LA EMPRESA MUNICIPAL DEL AGUA- AGUAS DE XELAJU- es la administración del servicio público del agua potable y alcantarillado, de conformidad con el Artículo cinco del Reglamento Orgánico del mismo. Y los objetivos específicos son: a) Impulsar la autonomía administrativa y financiera; b) Mejorar la calidad en la provisión descentralizada del servicio público en sistemas autónomos; c) Mejorar la eficiencia operacional por medio del fortalecimiento de la autoridad, competencias y recursos a nivel del ente descentralizado. D) Impulsar la participación ciudadana que garantice una mayor equidad en la provisión del servicio público; e) Establecer un proceso de transformación de una forma integral impulsando simultáneamente cooperación en las áreas técnicas, administrativas y legales; f) Planeación estratégica, gestión





moderna, eficiente y eficaz. ARTICULO 7o. DE LAS OPERACIONES DE LA EMPRESA MUNICIPAL DEL AGUA.

Debe operar con normas técnicas, de administración financiera y de gestión de servicio al público basados en el manual operativo, cumpliendo con las normas nacionales aplicadas a la región.

ARTICULO 8o. ATRIBUCIONES DE LA EMPRESA MUNICIPAL DEL AGUA. Además de las establecidas en el Artículo cinco del Reglamento Orgánico, tendrá las siguientes:

a) Coordinar actividades con la Municipalidad de Quetzaltenango con el fin de armonizar el desarrollo del servicio de agua potable con los otros servicios públicos; b) Conservar, incrementar y defender los recursos hídricos del municipio que sean utilizados actualmente y en el futuro como fuente para la prestación del servicio de agua potable; c) Conocer y resolver todo estudio y obra relacionada con el servicio público de agua potable dentro del municipio; d) Asesorar a la Municipalidad de Quetzaltenango y a otras Municipalidades que lo requieran en materia de su competencia; e) Vincular a la población en las decisiones y satisfacción de las demandas del servicio;

ARTICULO 9o. REPRESENTACION LEGAL.

A) La representación legal de LA EMPRESA MUNICIPAL DEL AGUA la tiene el Presidente de La Junta Directiva; b) Puede tenerla también el Coordinador General, y para ello se deben observar los siguientes lineamientos: 1. Se le debe de otorgar el Contrato de Mandato ante Notario para una actuación reglada; 2) Este mandato deberá ser aprobado por el Honorable Consejo Municipal, mediante el acuerdo respectivo; 3) En este mandato se tendrá que considerar la cláusula de confidencialidad.

CAPITULO II. ESTRUCTURA ORGANICA DE LA EMPRESA MUNICIPAL DEL AGUA: La estructura orgánica de LA EMPRESA MUNICIPAL DEL AGUA es la siguiente:

a) Junta Directiva. B) Coordinador General. C) Consejo Consultivo

ARTICULO 10. LA JUNTA DIRECTIVA. La Junta Directiva es el órgano superior de LA EMPRESA MUNICIPAL DEL AGUA y tendrá la dirección general de la misma. Durará en sus funciones por cuatro años. Sus miembros pueden ser reelectos, con la excepción de los miembros que son del Consejo Municipal.

ARTICULO 11. INTEGRACIÓN. La Junta Directiva se integra por



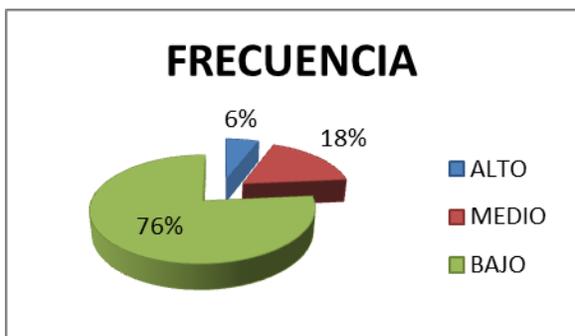
ANEXO No.4

SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE LAS ENTREVISTAS TABULACIÓN SIMPLE DE DATOS OBTENIDOS CON LA ENTREVISTA

a) CONCEJO MUNICIPAL

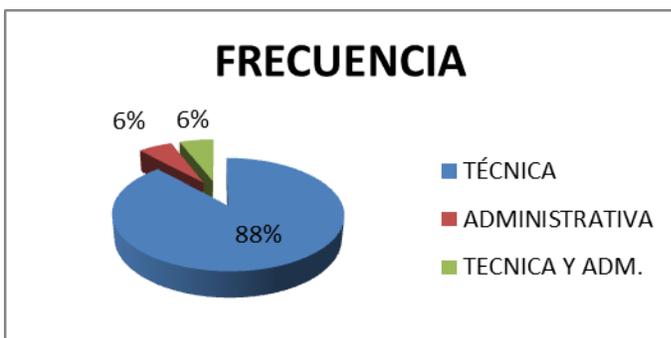
1. Niveles de descentralización de la empresa municipal EMAX

NIVEL	FRECUENCIA	%
ALTO	1	6%
MEDIO	3	18%
BAJO	13	76%
TOTAL	17	100%



2. Tipos de descentralización existentes en la empresa municipal EMAX

DESCENTRALIZACIÓN	FRECUENCIA	%
TÉCNICA	15	88%
ADMINISTRATIVA	1	6%
TECNICA Y ADM.	1	6%
TOTAL	17	100%

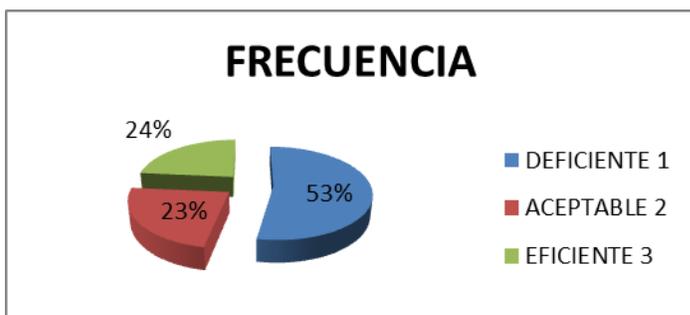


3. Calificación de desempeño de funciones de la empresa municipal EMAX

CALIFICACIONES	FRECUENCIA	%
DEFICIENTE(1)	9	53%
ACEPTABLE (2)	4	24%
EFICIENTE (3)	4	24%
TOTAL	17	100%

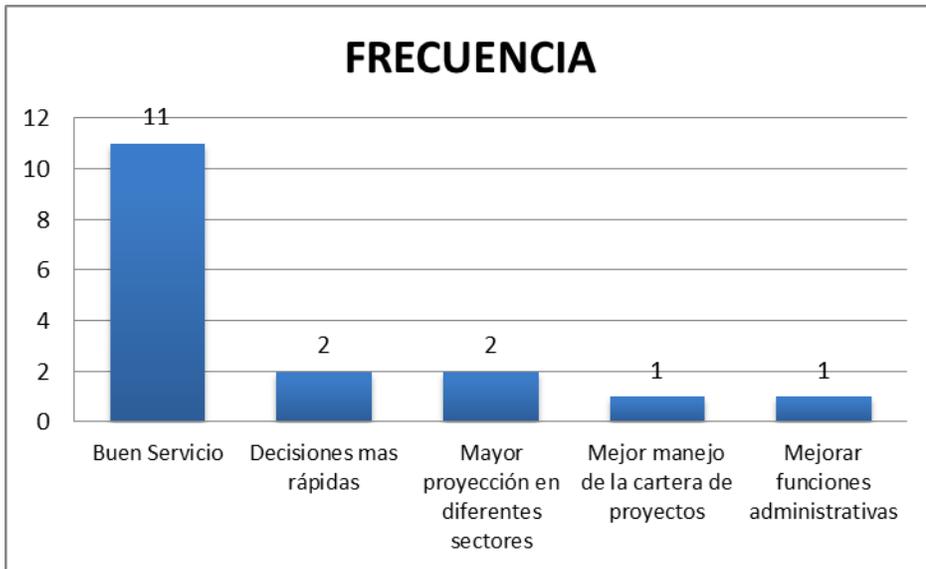
Incluyen además:

- 1) funciones admirativas débiles
- 2) Funciones técnicas acertadas
- 3) "Condición descentralizada" y "condición de auto sostenible"



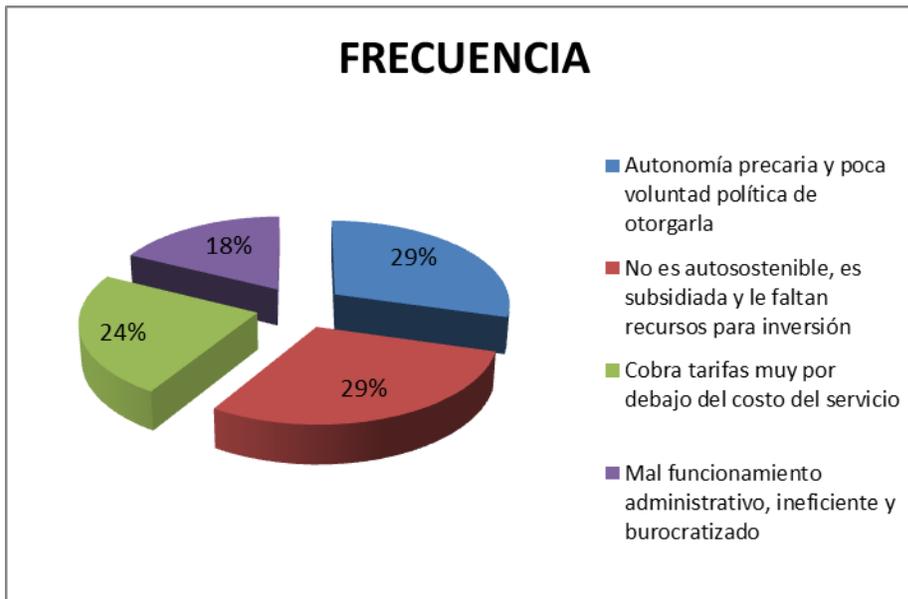
4. Principales clases de contribución de la descentralización para el buen desempeño municipal

CLASES	FRECUENCIA	%
Buen Servicio	11	65%
Decisiones más rápidas	2	12%
Mayor proyección en diferentes sectores	2	12%
Mejor manejo de la cartera de proyectos	1	6%
Mejorar funciones administrativas	1	6%
TOTAL	17	100%



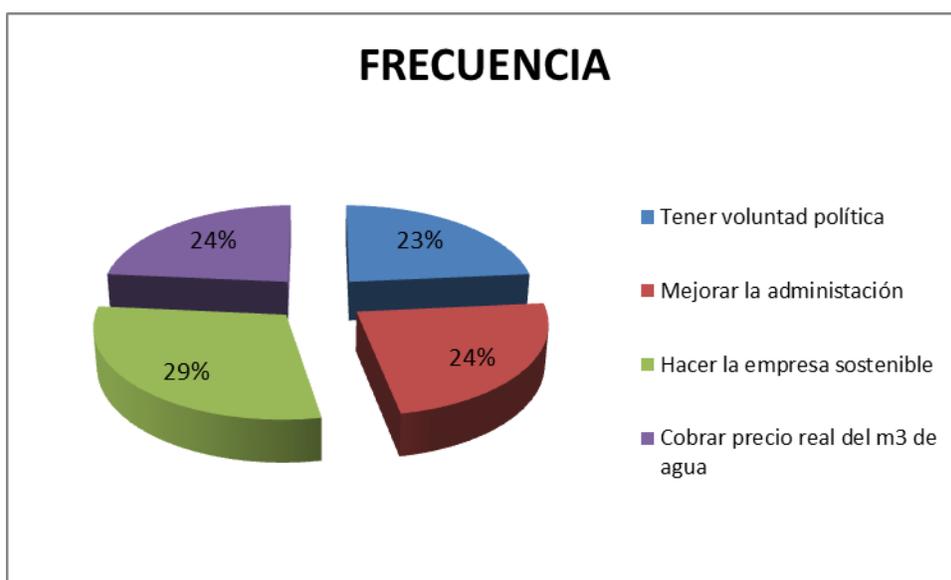
5. Factores que inciden en el bajo nivel de descentralización de EMAX

FACTORES	FRECUENCIA	%
Autonomía precaria y poca voluntad política de otorgarla	5	29%
No es auto sostenible, es subsidiada y le faltan recursos para inversión	5	29%
Cobra tarifas muy por debajo del costo del servicio	4	24%
Mal funcionamiento administrativo, ineficiente y burocratizado	3	18%
TOTAL	17	100%



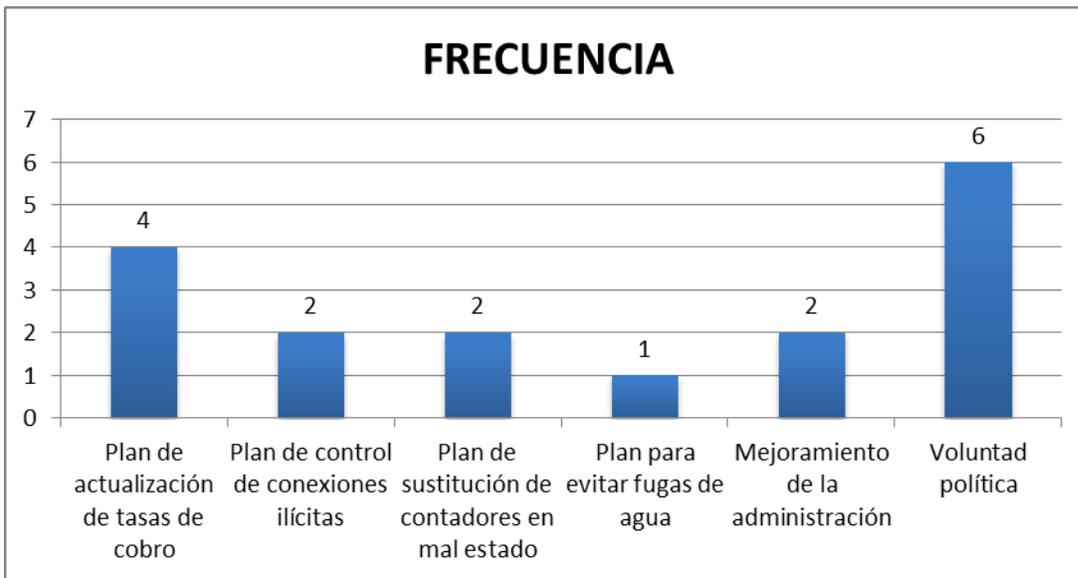
6. Factores prioritarios para elevar el nivel de descentralización de EMAX

FACTORES	FRECUENCIA	%
Tener voluntad política	4	24%
Mejorar la administración	4	24%
Hacer la empresa sostenible	5	29%
Cobrar precio real del m ³ de agua	4	24%
TOTAL	17	1



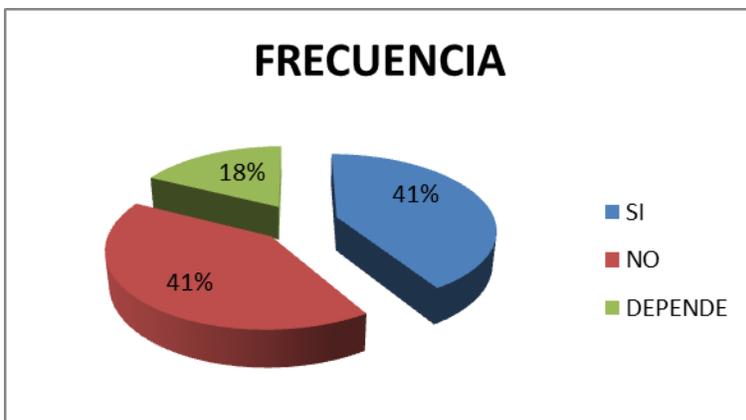
7. Disposiciones técnicas y políticas para mejorar el nivel de descentralización de EMAX

DISPOSICIONES	FRECUENCIA	%
Plan de actualización de tasas de cobro	4	24%
Plan de control de conexiones ilícitas	2	12%
Plan de sustitución de contadores en mal estado	2	12%
Plan para evitar fugas de agua	1	6%
Mejoramiento de la administración	2	12%
Voluntad política	6	35%
TOTAL	17	100%



8. Existencia de voluntad política (V.P) del Concejo Municipal para elevar el nivel de descentralización de EMAX

EXISTENCIA DE V.P	FRECUENCIA	%
SI	7	41%
NO	7	41%
DEPENDE	3	18%
TOTAL	17	100%



9. Presupuesto adecuado de EMAX para el cumplimiento de sus programas y proyectos

PRESUPUESTO ADECUADO	FRECUENCIA	%
SI	3	18%
NO	14	82%
TOTAL	17	100%

