



**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA**

MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN
ADMINISTRATIVA EN LA MUNICIPALIDAD DE
QUETZALTENANGO**

Dr. Mario Rodolfo Cantoral López

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 diez horas con cincuenta 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 del estudiante Mario Rodolfo Cantoral López sobre la investigación que realizó titulada: **ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA EN LA MUNICIPALIDAD DE QUETZALTENANGO.** **PRIMERO:** Los Miembros del Tribunal Examinador interrogaron en forma individual al postulante sobre el contenido de su investigación. **SEGUNDO:** Que habiendo contestado satisfactoriamente a los cuestionamientos que le fueron planteados al sustentante, fue aprobado por unanimidad de votos. **TERCERO:** El trabajo de investigación del sustentante se aprueba con correcciones mínimas. **CUARTO:** El Secretario del Tribunal Examinador notificó lo anterior al postulante y declaró concluido el examen. **QUINTO:** No habiendo más que hacer constar y siendo las once horas con cuarenta y cinco 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 al interesado **Mario Rodolfo Cantoral López**, 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. Ivan Estuardo García Santiago
Director de Estudios de Postgrado



INDICE

| | |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN..... | 5 |
| CAPÍTULO I: PROBLEMA OBJETO DE INVESTIGACIÓN | 7 |
| 1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN..... | 7 |
| 1.1.1 Planteamiento empírico del Problema de investigación. | 7 |
| 1.1.2 Indicadores ilustrativos de la existencia del problema..... | 10 |
| 1.1.3 Legitimidad del estudio del problema | 10 |
| 1.1.4 Justificación del estudio del problema | 11 |
| 1.2 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN (OBJETO DE ESTUDIO) | 11 |
| 1.2.1 Delimitación espacial e institucional del estudio del problema | 11 |
| 1.2.2 Delimitación temporal o histórica del estudio del problema..... | 12 |
| 1.2.3 Selección de Unidades de Análisis | 12 |
| 1.2.4 Selección de Atributos de las Unidades de Análisis | 12 |
| 1.3 OBJETIVOS..... | 13 |
| 1.3.1 Objetivo General..... | 13 |
| 1.3.2 Objetivos Específicos | 13 |
| 1.4 HIPÓTESIS Y OPERACIONALIZACIÓN..... | 14 |
| 1.4.1 Hipótesis de trabajo..... | 14 |
| 1.4.2 Operacionalización de hipótesis..... | 14 |
| A. Diagrama de Relaciones | 14 |
| 1.4.3 Operacionalización de variables | 14 |
| 1.4 METODOLOGÍA..... | 15 |
| 1.4.1 Método..... | 15 |
| 1.4.2 Selección de técnicas de recolección y registro de la información | 16 |
| 1.4.3 Selección de técnicas de procesamiento y análisis de la información | 17 |
| 1.5 ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN..... | 17 |
| 1.5.1 Actividades según orden de prioridades..... | 17 |
| 1.5.2 Cronograma de Actividades..... | 18 |
| 1.5.3 Identificación de limitaciones y obstáculos al proceso de investigación | 18 |
| 2.1 Discurso Teórico | 19 |

| | | |
|---|---|-----------|
| 2.1.1 | Teoría de la burocracia moderna..... | 19 |
| 2.1.2 | Teoría de la Tecnocracia aplicada a la gestión administrativa..... | 22 |
| 2.1.3 | Burocracia y tecnocracia..... | 24 |
| 2.1.4 | La Estrategia de Gestión por Resultados..... | 25 |
| 2.1.5 | Gerencia Pública..... | 26 |
| 2.1.6 | Gerencia Municipal..... | 28 |
| 2.2 | Selección de conceptos clave..... | 30 |
| 2.2.1 | Sistema burocrático..... | 30 |
| 2.2.2 | Sistema tecnocrático:..... | 30 |
| 2.2.3 | Participación ciudadana:..... | 31 |
| 2.2.4 | Gestión como disciplina..... | 32 |
| 2.2.5 | Gestión Administrativa:..... | 33 |
| 2.2.6 | Gestión Pública:..... | 34 |
| 2.2.7 | Gestión Municipal:..... | 38 |
| 2.3 | Glosario de Términos..... | 39 |
| 3.1 | Antecedentes históricos..... | 41 |
| 3.1.1 | Dinámica histórica de la municipalidad de Quetzaltenango..... | 41 |
| 3.1.2 | Elementos de gestión administrativa en el Código Municipal..... | 44 |
| 3.1.3 | Referencias histórico-bibliográficas con problemas semejantes en Centroamérica, Latinoamérica y resto del mundo..... | 49 |
| CAPÍTULO IV. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS..... | | 50 |
| 4.1 | Trabajo de campo realizado..... | 50 |
| 4.2 | Descripción de las principales variables estudiadas..... | 52 |
| 4.2.1 | Debilidad de la gestión administrativa..... | 52 |
| 4.2.2 | Bajo nivel de conocimiento del Código Municipal..... | 59 |
| 4.2.3 | Escasa asignación de recursos técnicos, financieros y humanos al ámbito de modernización de la gestión administrativa..... | 62 |
| 4.2.4 | Bajo nivel de participación de los vecinos en las organizaciones comunitarias para exigir eficiencia y eficacia en la gestión administrativa..... | 64 |
| 4.2.5 | Escasa visión del Concejo Municipal de la modernización de la gestión municipal..... | 67 |
| 4.3 | Análisis de la información..... | 68 |
| 4.4 | Discusión de resultados..... | 75 |

| | |
|--|------------|
| CAPÍTULO V. PROPUESTA..... | 78 |
| La estrategia que proponemos para impulsar la Gestión para Resultados en el Desarrollo consta de los siguientes elementos:..... | 81 |
| CONCLUSIONES..... | 82 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 85 |
| ANEXOS..... | 87 |
| ANEXO 1.1 Cuestionario de Encuesta para el Personal de la Municipalidad..... | 87 |
| Anexo 1.2 Cuestionario de Encuesta para muestra de Vecinos que tramitan asuntos en la Municipalidad. | 89 |
| Anexo 1.3 Guía de Entrevista en Profundidad para miembros del Concejo Municipal..... | 91 |
| ANEXO 2.1 CUADROS Y GRÁFICAS DE LA ENCUESTA PASADA AL PERSONAL MUNICIPAL..... | 93 |
| ANEXO 2.2 CUADROS Y GRÁFICAS DE LA ENCUESTA PASADA A LA POBLACIÓN . | 108 |

INTRODUCCIÓN

El informe que a continuación se presenta, atiende al requerimiento del Programa de Maestría en Administración Pública (Cohorte 2010-2011 de la sede Quetzaltenango), del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y de la Universidad de San Carlos de Guatemala, previo a optar al Grado de Maestro en Ciencias, de Administración Pública.

El estudio del problema de investigación aquí abordado es de vital importancia para reactivar el proceso de modernización del funcionamiento y la gestión administrativa de la Municipalidad de Quetzaltenango. Diversas manifestaciones de una posible debilidad en el ámbito de la gestión municipal nos indujeron a considerar el tema de la gestión administrativa municipal como un problema de relevancia histórica y social, cuya existencia frena el desarrollo de la Municipalidad de Quetzaltenango y de la producción de bienes y servicios requeridos por la población del municipio de Quetzaltenango.

Un primer factor que consideramos inicialmente responsable de esa debilidad fue el hipotético desconocimiento del Código Municipal, de los principales actores municipales (autoridades, personal municipal y vecinos) involucrados en el desarrollo municipal y en la modernización del funcionamiento de la municipalidad. Con el avance de la investigación descubrimos la gran importancia que desempeña el Código Municipal, más allá de su posible desconocimiento, como fuerza conceptual promotora de la modernización municipal y, sobre todo como normatividad pionera de la racionalidad técnica en proceso de modificación, vía integración de la racionalidad burocrática.

Además de la generación de información empírica, producto de nuestro trabajo de campo, el estudio de este problema nos permitió incursionar en el campo de las racionalidades burocrática y tecnocrática, en donde se ubica la teoría de la administración y de la gestión pública moderna, y en el campo de los antecedentes históricos de la gestión municipal, en donde analizamos la estructura y orientación modernizantes de carácter legal y de previsión que aportan el Código Municipal y el Plan Estratégico Municipal 2011-2025. Ambas incursiones fortalecieron la visión y análisis del problema bajo estudio, lo cual nos permitió concluir este estudio con la satisfacción de entregar un aporte teórico, empírico y propositivo para desentramar el proceso de modernización de la gestión municipal.

Dejo a la consideración del Tribunal Examinador del INAP y a los lectores de este informe, determinar la calidad e importancia de nuestro estudio y agradezco las observaciones y comentario críticos que tiendan a mejorar el análisis y la interpretación del tema abordado.

CAPÍTULO I: PROBLEMA OBJETO DE INVESTIGACIÓN

1.1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1.1 Planteamiento empírico del Problema de investigación.

A petición del Alcalde Jorge Rolando Barrientos Pellecer, el Concejo Municipal de la Municipalidad de Quetzaltenango aprobó, con fecha 11 de octubre de 2004, la creación de la Gerencia Municipal, con los objetivos siguientes: “ejecutar funciones de Gerencia en la Municipalidad de Quetzaltenango y sus Empresas: planificación, coordinación, dirección, organización integración supervisión, control, evaluación e investigación, siguiendo las directrices del Alcalde y presentando bi-mensualmente reporte de todos los avances a la Alcaldía, brindar apoyo y asistencia al Alcalde en los procesos de operacionalización de sus atribuciones y obligaciones contenidas en el artículo 53 del Código Municipal y la demás asignadas por la ley, apoyar la ejecución de las disposiciones del Concejo Municipal dictadas para la buena marcha de la Administración Municipal debiendo dar seguimiento a todas las actas del Concejo e informar mensualmente del avance en este tema, apoyar al Alcalde en su relacionamiento con Dependencias municipales, organizaciones de la sociedad civil e instrumentos municipales, nacionales e internacionales”¹. Asimismo, con fecha 14 de abril de 2005, el mismo Concejo Municipal aprobó el Reglamento de la Gerencia de la Municipalidad de Quetzaltenango, fundamentando dicha aprobación en dos importantes consideraciones: “CONSIDERANDO: que el nivel organizacional y funcional de la Municipalidad de Quetzaltenango ya es obsoleto e impropio para atender los altos volúmenes de trabajo derivados de una creciente demanda de servicios que aumenta año con año, por lo cual dicha organización debe modernizarse para elevar el eficiente desempeño de sus funciones técnicas y administrativas que le son inherentes. CONSIDERANDO: que existe marcada deficiencia en la comunicación entre los niveles de decisión y operativos en la Municipalidad de Quetzaltenango siendo el remedio técnico para subsanar dicha problemática la creación de la Gerencia Municipal como la instancia que permita conectar ambos niveles elevando así la comunicación, la eficiencia y eficacia principalmente de los niveles operativos de la

¹ Cf. Punto Cuarto del Acta doscientos diecisiete guión dos mil cuatro, de fecha 11/10/2004 del Honorable Concejo Municipal

Municipalidad”². Ambas disposiciones representan las más recientes medidas tomadas por el Concejo Municipal de Quetzaltenango, con la expectativa de iniciar un proceso de modernización administrativa de esa municipalidad, elevando la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios a su población. Una vez creada esta dependencia estratégica, se iniciaron una serie de actividades de planificación y tecnificación que han alcanzado frutos importantes, como la elaboración de un Plan de Desarrollo de largo plazo del municipio y ciudad de Quetzaltenango (2010-2025), Planes Operativos Anuales (POA) de las Direcciones y Empresas Públicas de la Municipalidad, incorporación de ésta al Sistema de Guatecompras, al Sistema Informativo de Administración Financiera (SIAF), etc.; es decir, se ha desarrollado un proceso de modernización en la planificación y particularmente en la tecnificación financiera, en la que, aun con diversas deficiencias en materia de cálculo de previsión, oportunidad y rendición de cuentas, puede calificarse de satisfactorio y pionero en el ámbito de los gobiernos locales del interior del país.

Sin embargo, la modernización de la Municipalidad de Quetzaltenango en el importante ámbito de la gestión, continúa siendo deficiente. La revisión de algunos de los más recientes informes anuales y cuatrimestrales de la municipalidad³, indica que sólo muy marginalmente se tocan las actividades realizadas en materia de gestión municipal. Es probable que sólo Las empresas municipales de agua y de energía eléctrica hayan modernizado algunos procedimientos de gestión, sobre todo en materia presupuestaria, pero -de conformidad con algunos estudios recientes- adolecen de capacidad para tomar decisiones relacionadas con un mejoramiento de su gestión⁴. La debilidad técnica en materia de gestión municipal puede deducirse, por una parte, al comparar el plan estratégico de largo plazo, con los planes operativos de las dependencias ejecutoras de la municipalidad y con el presupuesto de la institución. De las consultas hechas con el personal municipal⁵ puede afirmarse que la municipalidad carece de un plan intermedio que operacionalice, en materia de gestión administrativa, el plan estratégico de largo plazo; asimismo, que los planes operativos anuales se centren en las actividades a realizar, a partir de objetivos que no recogen plenamente la orientación del plan estratégico de largo plazo; y que la formulación de los planes operativos anuales adolezcan de contenido presupuestario explícito; en ese sentido se manifiesta que no existe una coordinación eficiente,

² Cf. Punto Cuarto del acta Ochenta guión dos mil cinco, de fecha 14/4/2005 del Honorable Concejo Municipal

³ Cf. Memoria de Labores 2011 de la Municipalidad de Quetzaltenango; Informe Cuatrimestral de Gerencia Municipal, 30/4/2012

⁴ Cf. Reyes Muñoz, María del Rosario, Descentralización de la Empresa Municipal EMAX, de Quetzaltenango, Informe de Tesis de Maestría en Administración Pública, INAP 2014

⁵ Consultas hechas por el sustentante, en el año 2013, a diversos funcionarios y técnicos municipales

en términos de gestión, entre la elaboración de planes operativos y la formulación y aprobación del presupuesto anual. Por otra parte, tal debilidad se refleja en los controles de gestión. Éstos sólo se realizan en forma de supervisión personal del gerente a las direcciones, departamentos y jefaturas, pero no a través de la información escrita y cuantitativa de los logros alcanzados de conformidad con los objetivos y metas establecidas cuatrimestralmente en los planes operativos anuales. En el fondo se carece de un sistema informativo integrado, alimentado por indicadores de desempeño, que permita realizar el monitoreo y la evaluación de la gestión administrativa en todas las dependencias o al menos en las dependencias encargadas de la producción de bienes y servicios municipales.

Pero la debilidad de gestión que más interesa en la descripción del presente problema de investigación es la que percibe el usuario de los bienes y servicios municipales, cuando demanda la atención y el apoyo de su institución local para resolver problemas de pago, de falta de servicios, gestión de autorizaciones, registros, atención de denuncias, demanda de atención de emergencias por catástrofes naturales o por accidentes, etc. La imagen favorable o desfavorable que los vecinos se forman del funcionamiento de la municipalidad depende en gran medida de la eficacia y la eficiencia de la gestión municipal.

De manera que el problema de investigación que ocupa nuestra atención en el presente informe se relaciona con la debilidad que manifiesta el ámbito de la gestión municipal en el proceso de modernización de la Municipalidad de Quetzaltenango y con los efectos que se derivan de esta debilidad en el resto de actividades modernizantes y en la imagen de desempeño del gobierno y la administración municipal.

Para iniciar la atención de este problema se plantean las siguientes interrogantes: ¿Existe un bajo nivel de conocimiento del Código Municipal en el personal administrativo municipal y en la población que demanda atención municipal, cuyos efectos incidan en una gestión municipal tradicional y en el conformismo de los usuarios a ese tipo de gestión? ¿La imprevisión de falta de recursos técnicos y financieros para la modernización de la gestión administrativa ha impedido a la Municipalidad de Quetzaltenango avanzar en este ámbito? ¿Tal imprevisión podría estar asociada a intereses políticos particulares de las autoridades municipales o a la falta de visión que éstas tienen del papel estratégico que desempeña la gestión moderna en el desarrollo del municipio?

1.1.2 Indicadores ilustrativos de la existencia del problema

- Los planes operativos anuales (2012) de las dependencias municipales, incluyendo las empresas públicas de servicios, no mantienen el mismo formato ni contienen información comparable que dé cuenta de los objetivos, metas, acciones, resultados esperados y responsables en materia de gestión.
- Sólo existen sistemas de información relativamente tecnificados, no necesariamente actualizados en las empresas públicas municipales, en catastro (Sistema de Información Geográfica), en el registro de obras y en la Dirección Financiera. El resto de dependencias o no registra información sistemáticamente o lleva registros artesanales de información ocasionales y muy poco actualizados.
- La Gerencia dispone de muy pocos recursos técnicos, financieros y humanos, con lo que sus actividades se limitan a reuniones, supervisiones y actividades de coordinación de carácter personal.
- No existen evaluaciones de satisfacción de los vecinos en torno a la atención y producción de bienes y servicios municipales.

1.1.3 Legitimidad del estudio del problema

La conservación de formas tradicionales de administración, de orientación burocrática, en el marco de un proceso de modernización de la planificación estratégica, orientada a la resolución de problemas y a la producción eficiente de bienes y servicios municipales, con el fin de satisfacer la demanda de bienestar de los vecinos de la ciudad y municipio de Quetzaltenango, no solamente afecta los planes de modernización del funcionamiento municipal, sino que además -y es lo más importante- impide que la municipalidad atienda adecuadamente las demandas vecinales y que la población insatisfecha no participe en los planes municipales. La no participación consciente poblacional le resta dinamismo a la acción municipal y tiende a convertir a la población en demandante pasivo que solamente exige beneficios sin adquirir responsabilidades y conciencia de sus deberes ciudadanos.

De mantenerse esta situación de virtual ineficacia en la gestión administrativa municipal el desarrollo del municipio de Quetzaltenango y su liderazgo en la mancomunidad de los Altos se verá comprometido, por lo que consideramos que la comprensión de este problema y la urgencia de su atención, le otorgan la legitimidad social necesaria para su estudio y planteamiento de una propuesta de solución.

1.1.4 Justificación del estudio del problema

En la república de Guatemala se han hecho muy pocos estudios sobre las formas de gestión que operan en las instituciones públicas y menos aún de las estructuras administrativas que se conservan en el régimen municipal. Las organizaciones educativas regionales de la empresa privada han realizado estudios sobre la gestión empresarial y han criticado la ineficacia y obsolescencia de la forma tradicional administrativa. En esos estudios se han retomado propuestas de cambio provenientes de la corriente la “Nueva Gestión Pública” gestada en los países desarrolladas en la década de 1970⁶ para promover la perspectiva gerencial en el Estado, de esa cuenta han surgido en los países en desarrollo diversas inquietudes para modernizar gerencialmente la administración pública, pero en el caso de Guatemala sólo los estudios del BID y la CEPAL son de conocimiento público por la incidencia que han tenido en la modernización indicada⁷ El Instituto Nacional de Administración Pública ha promovido los estudios administrativos de temas puntuales de gestión en sus dependencias de investigación administrativa, pero éstas se han limitado a problemas administrativos de instituciones de gobierno y no a visiones generales de la modernización de la gestión pública a nivel municipal.

Con la presente investigación esperamos contribuir al conocimiento del problema de la debilidad de las formas de gestión tradicionales en la segunda municipalidad más importante del país y a identificar algunos de sus efectos para la población y para el desarrollo local. Asimismo, con este estudio se espera incidir en el planteamiento y discusión de este tema en el Concejo Municipal de la Municipalidad de Quetzaltenango.

1.2 DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN (OBJETO DE ESTUDIO)

1.2.1 Delimitación espacial e institucional del estudio del problema

Espacial e institucionalmente el estudio se centró en la sede oficial de la Municipalidad de Quetzaltenango; sin embargo, sus alcances -en materia de extensión de sus efectos- comprenden también las actividades que la municipalidad realiza en la ciudad de Quetzaltenango y en el área rural que forma parte del municipio del mismo nombre.

⁶ Cf. Larbi, 1999

⁷ Cf García López y García Moreno 2010

1.2.2 Delimitación temporal o histórica del estudio del problema

El estudio atendió específicamente el período 2010-2012, debido a que en ese intervalo de tiempo se pusieron en marcha en la Municipalidad de Quetzaltenango los proyectos más importantes en materia de planificación; lo cual no significa que se desconozcan los importantes antecedentes de modernización de la municipalidad ocurridos antes de esa fecha y las expectativas que esa institución tiene sobre el desarrollo de Quetzaltenango para los años subsiguientes.

1.2.3 Selección de Unidades de Análisis

Las Unidades de Análisis que fueron seleccionadas para realizar el estudio del problema indicado fueron las siguientes:

- a) Concejo Municipal de la Municipalidad de Quetzaltenango.
- b) Personal técnico y administrativo de la Municipalidad de Quetzaltenango.
- c) Vecinos del municipio de Quetzaltenango que tramitan casos en la Municipalidad de Quetzaltenango.

1.2.4 Selección de Atributos de las Unidades de Análisis

- A. Unidad de Análisis: Concejo Municipal.
 - i. Conocimiento del Código Municipal
 - ii. Conocimiento del proceso de modernización de la municipalidad
 - iii. Conocimiento de problemas de gestión administrativa
 - iv. Factores que inciden en la hipotética debilidad de la gestión administrativa

- B. Unidad de Análisis: Personal técnico y administrativo.
 - i. Conocimiento del Código Municipal
 - ii. Avances en la modernización de la gestión administrativa
 - iii. Obstáculos en la modernización de la gestión administrativa
 - iv. Conocimiento del ciclo de gestión administrativa

- C. Unidad de Análisis: Vecinos que tramitan casos
 - i. Conocimiento del Código Municipal
 - ii. Problemas sufridos en el trámite de casos en la municipalidad
 - iii. Conocimiento de instancias de denuncia por ineficacia y mala atención administrativa
 - iv. Participación en organizaciones comunitarias

1.3 OBJETIVOS

1.3.1 Objetivo General

Determinar las condiciones que favorecen u obstaculizan el proceso de modernización de la gestión administrativa en la Municipalidad de Quetzaltenango y analizar los factores que inciden en su virtual debilidad.

1.3.2 Objetivos Específicos

- Determinar la orientación y normatividad que contiene el Código Municipal en relación con la modernización de la organización, el funcionamiento y la gestión administrativa municipal.
- Identificar la racionalidad que promueve el Código Municipal referida a la modernización de la gestión administrativa municipal.
- Analizar la visión y los objetivos estratégicos que persigue el Plan Estratégico Municipal de Quetzaltenango, a la luz del proceso de modernización de la gestión administrativa.
- Analizar el nivel de incidencia que registran los factores que influyen en el virtual estado de debilidad que manifiesta la gestión administrativa en la Municipalidad de Quetzaltenango.
- Proponer un esquema de atención y solución al problema de la debilidad de la gestión administrativa, dentro del proceso de modernización del funcionamiento de la municipalidad de Quetzaltenango.

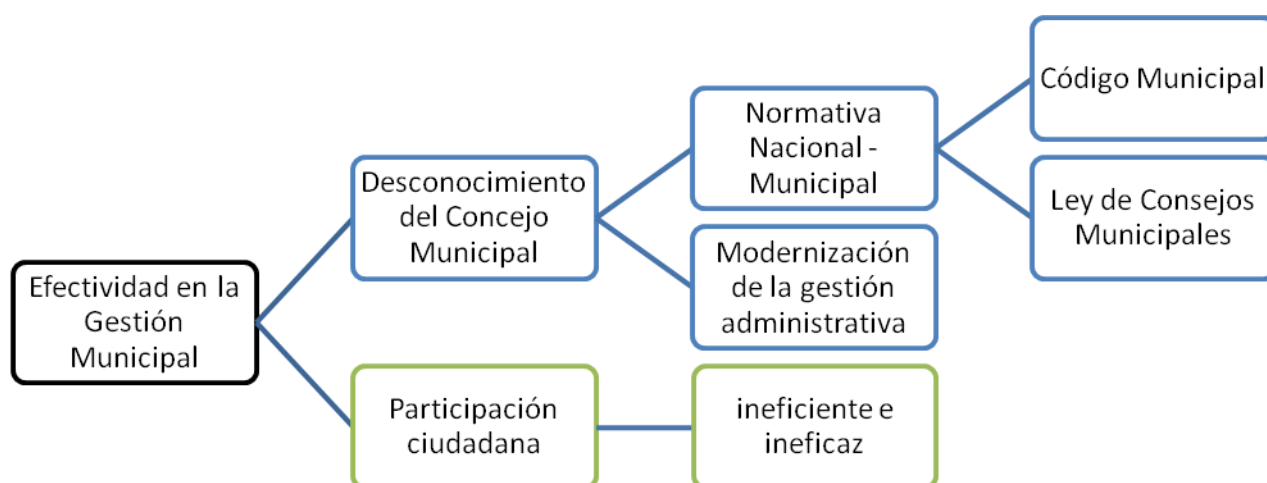
1.4 HIPÓTESIS Y OPERACIONALIZACIÓN

1.4.1 Hipótesis de trabajo

A mayor desconocimiento de la gestión administrativa por parte del Concejo Municipal menor será la efectividad en la intervención para resolver la problemática municipal que conlleva a desestimar la participación ciudadana.

1.4.2 Operacionalización de hipótesis

A. Diagrama de Relaciones



1.4.3 Operacionalización de variables

- a) Variable Dependiente: Desconocimiento de la gestión administrativa
 - i. Aplicación del proceso administrativo: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar.
 - ii. Establecer planes, programas y proyectos que alimenten las estrategias de desarrollo municipal, interconectando lo programático y el presupuesto.
 - iii. Respuesta eficiente y eficaz del trabajador municipal según su puesto nominal y funcional.
 - iv. Existencia de sistemas de información integrados para la gestión y toma de decisiones.
 - v. Sistema de seguimiento y evaluación de los procesos planificados anual y quinquenalmente.
- b) Variable Independiente 1: Participación Ciudadana en la gestión local

- vi. Sentido de pertenencia e identidad sociocultural en la búsqueda de propuestas de desarrollo y su implementación.
- vii. Participar en las estructuras locales y organizaciones a favor del cumplimiento de normativas municipales.
- viii. Grado de preocupación de la organización comunitaria por la eficiencia y la eficacia de la gestión municipal.
- ix. Interlocución entre el/la ciudadana –trabajadores municipales – autoridades municipales.
- x. Auditoria social sobre el cumplimiento de las acciones del gobierno municipal y los trabajadores de la misma.

1.4 METODOLOGÍA

1.4.1 Método

El tipo de investigación que se realizó es de carácter científico descriptivo y el diseño de investigación empleado es de clase no experimental, transaccional o transversal. Sobre este tipo y clase de diseño de investigación, Sampieri (1998) subraya aspectos como los siguientes:

A. Investigaciones científicas descriptivas:

- Los estudios descriptivos buscan especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades, o cualquier fenómeno que sea sometido a análisis
- Miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones, o componentes del fenómeno a investigar.
- Desde el punto de vista científico, describir es medir. Esto es, en un estudio descriptivo se selecciona una serie de cuestiones y se mide cada una de ellas independientemente, para describir lo que se investiga.
- Esta clase de estudios son comunes en la investigación del comportamiento humano, sobre todo en situaciones donde hay poca información.
- Los estudios exploratorios en pocas ocasiones constituyen un fin en sí mismos; determinan tendencias e identifican relaciones potenciales

B. Investigaciones de clase no experimental transaccional o transversal:

- La investigación no experimental es la que se realiza sin manipular deliberadamente variables. Se observan los fenómenos tal y como se dan en su contexto natural, para después analizarlos.
- Estos diseños recolectan datos en un solo momento, en un tiempo único.
- Su propósito es describir variables y analizar su incidencia e interrelación en un momento dado; son una fotografía de algo que sucede.
- Pueden abarcar varios grupos o subgrupos de personas, objetos o indicadores.

1.4.2 Selección de técnicas de recolección y registro de la información

Las técnicas de recolección de fuente primaria y registro de información utilizadas fueron de dos clases:

A. Encuesta semi estructurada para dos Unidades de Análisis: i. Personal técnico y administrativo de la Municipalidad de Quetzaltenango; y ii. Vecinos del municipio de Quetzaltenango que tramitan casos en la Municipalidad de Quetzaltenango. La primera Encuesta (personal técnico y administrativo) se pasó a una muestra aleatoria de 50 personas que laboran en la municipalidad, independientemente de la dependencia en la cual prestaban sus servicios. La segunda encuesta se pasó a una muestra aleatoria de 100 personas que durante cinco días (20 cada día) tramitaban diversos casos en la municipalidad. Los instrumentos de recolección de información empleados (Cuestionarios) se presentan en el Anexo 1.1 del presente informe.

B. Entrevista en Profundidad para una Unidad de Análisis: Se realizaron Entrevistas en Profundidad a una muestra escogida de miembros del Concejo Municipal, llevadas a cabo durante varios días, dada la poca disponibilidad de tiempo de cada Concejal seleccionado. El guion de entrevista se presenta en el Anexo 1.2 del presente informe.

1.4.3 Selección de técnicas de procesamiento y análisis de la información

A. La información recolectada en las Encuestas se procesó en matrices o bases de datos estadísticas, conteniendo los valores cuantitativos para cada una de las variables e indicadores, a partir de las cuales fue posible elaborar los tabulados correspondientes.

B. La información de las Entrevistas en Profundidad fue procesada buscando el denominador común de las respuestas en torno a los aspectos más relevantes, relacionados con las variables e indicadores seleccionados. Dichos aspectos se resumieron para su uso en el presente informe

1.5 ESTRATEGIA DE INVESTIGACIÓN

1.5.1 Actividades según orden de prioridades

Se procedió a priorizar las actividades de investigación de la siguiente manera:

- a) Revisión y ajuste del diseño de investigación aprobado.
- b) Elaboración del diseño de trabajo de campo
- c) Selección de muestras para recolección de información
- d) Elaboración y prueba de instrumentos de recolección de información
- e) Ejecución del trabajo de campo
- f) Procesamiento de la información de Encuestas y Entrevistas
- g) Elaboración de tablas y gráficas y análisis de la información
- h) Elaboración de informe del trabajo de campo
- i) Redacción preliminar del Informe de Tesis
- j) Discusión, correcciones y ajuste del Informe de Tesis
- k) Redacción final del Informe de Tesis

1.5.2 Cronograma de Actividades.

| Actividades | Febrero | | | | Marzo | | | | Abril | | | | |
|--|---------|---|---|---|-------|---|---|---|-------|----|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 |
| Revisión y ajuste del diseño de investigación aprobado | ■ | | | | | | | | | | | | |
| Elaboración del diseño de trabajo de campo | | ■ | | | | | | | | | | | |
| Selección de muestras para recolección de información | | | ■ | | | | | | | | | | |
| Elaboración y prueba de instrumentos de recolección de información | | | | ■ | | | | | | | | | |
| Implementación y Ejecución del trabajo de campo | | | | | ■ | ■ | | | | | | | |
| Procesamiento de la información de Encuestas y Entrevistas | | | | | | | ■ | ■ | | | | | |
| Elaboración de tablas y gráficas y análisis de la información | | | | | | | | | ■ | | | | |
| Elaboración de informe del trabajo de campo | | | | | | | | | | ■ | | | |
| Redacción preliminar del Informe de Tesis | | | | | | | | | | | ■ | | |
| Discusión, correcciones y ajuste del Informe de Tesis | | | | | | | | | | | | ■ | |
| Redacción final del Informe de Tesis | | | | | | | | | | | | | ■ |

1.5.3 Identificación de limitaciones y obstáculos al proceso de investigación

Las limitaciones más importantes tenidas en la presente investigación fueron de dos clases:

- a) Escasa información precisa, registrada en los archivos de la municipalidad, relacionada con actividades de gestión administrativa, e información cuantitativa de logros de metas en los informes de Planes Operativos Anuales.
- b) Poca disponibilidad de tiempo de los Concejales para atender las Entrevistas en Profundidad y dificultades para reprogramar las audiencias.

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

2.1 Discurso Teórico

La investigación realizada del problema planteado tuvo como referencia conceptual, o marco teórico, los componentes de la teoría de la administración tradicional en el Estado moderno o teoría de la burocracia, y su comparación, en términos de eficacia y eficiencia, con los elementos teóricos de la tecnocracia, aplicados a la gestión administrativa.

2.1.1 Teoría de la burocracia moderna.

Max Weber en su obra “Economía y sociedad” (2002) expone la sistematización teórica más desarrollada de la burocracia moderna. Weber afirma que “la administración burocrática significa: dominación gracias al *saber*; éste representa su carácter racional fundamental y específico”⁸. Tal afirmación la fundamenta previamente el autor en la proposición conceptual de la existencia de tres tipos *puros* de dominación legítima⁹, a saber: el tipo de carácter racional legal; el de carácter tradicional; y el de carácter carismático. A continuación nos referiremos al carácter de la dominación racional-legal que es, para los efectos de la presente investigación, la que interesa exponer.¹⁰ Las categorías fundamentales de la dominación racional legal son las siguientes:¹¹ a) Un ejercicio continuado -sujeto a leyes- de funciones; b) dichas funciones operan dentro del ámbito de una competencia, cuyo significado tiene los siguientes rasgos: i. Un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones, ii. Dispone de la atribución de los poderes necesarios para su realización, y iii. Dispone de la fijación estricta de los medios coactivos admisibles y el supuesto previo de su aplicación; c) se apoya en el principio de jerarquía administrativa, que significa la ordenación de autoridades fijas con facultades de regulación e inspección y con el derecho de queja o apelación ante las autoridades superiores; d) Procede a partir de reglas técnicas o normas,

⁸ Max Weber “Economía y sociedad” (2002), p. 187

⁹ Weber desarrolla el concepto de “tipo ideal” como un método para construir conceptos, sintetizando los rasgos más significativos -positivos y negativos- de hechos históricos o fenómenos sociales, en virtud de los cuales configura tipos teóricos o abstractos, basados en la realidad histórica, los cuales no se encuentran puros en la realidad empírica, pero sirve para evaluar esa realidad empírica, en su aproximación o alejamiento de dicha construcción.

¹⁰ Weber indica que el fundamento primario de la legitimidad de los tipos de dominación puede ser: 1) De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal). 2) De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional). 3) De carácter carismático: que descansa en la entrega extra cotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática). Cf. Max Weber, op.cit. p.172

¹¹ Weber Op. Cit. Pp. 174-175

cuya aplicación exige una formación profesional, que se califica mediante pruebas realizadas con éxito, lo cual permite ser empleado como funcionario. “Los ‘funcionarios’ -indica Weber- forman el cuadro administrativo típico de las asociaciones racionales, sean éstas políticas, hipercríticas, económicas o de otra clase”¹²; e) Rige en ella el principio de separación plena entre el cuadro administrativo y los medios de administración y producción, es decir, “los funcionarios, empleados y trabajadores al servicio de una administración no son propietarios de los medios materiales de administración y producción, sino que reciben éstos en especie o dinero y están sujetos a rendición de cuentas”¹³; f) Rige en ella también el principio de atenerse al expediente, es decir, los considerandos, propuestas y decisiones, así como las disposiciones y ordenanzas de toda clase se fijan por escrito. “El expediente y la actividad continuada por el funcionario -acota Weber- hacen que la oficina sea la médula de toda forma moderna en la actividad de las asociaciones”¹⁴.

De conformidad con Weber, el tipo más puro de dominación racional legal es aquel que se ejerce por medio de un cuadro administrativo burocrático. En esta condición sólo el dirigente de la asociación posee una posición de autoridad soberana (política-legal), adquirida por apropiación, elección o designación de su predecesor, pero sus facultades de mando son también competencias legales. En cambio, la totalidad del cuadro administrativo se compone, de funcionarios individuales con las siguientes características: a) Son personalmente libres, es decir, se deben sólo a los deberes objetivos de su cargo; b) operan en jerarquía administrativa rigurosa; c) con competencias rigurosamente fijadas; d) en virtud de un contrato sobre la base de libre selección; e) según calificación profesional que fundamenta su nombramiento por medio de ciertas pruebas o del diploma que certifica su calificación; f) retribuidos en dinero con sueldos fijos, con derecho a pensión; son revocables siempre a instancia del propio funcionario, etc.; g) ejercen el cargo como su única o principal profesión; h) tienen ante sí una carrera o perspectiva de ascensos y avances por año de ejercicio, o por servicios, o por ambas cosas, según juicios de sus superiores; i) trabajan con completa separación de los medios administrativos y sin apropiación al cargo; j) y están sometidos a una rigurosa disciplina y vigilancia administrativa.

Por último, en esta apretada síntesis de los rasgos típicos de la burocracia, destacamos el carácter histórico de la racionalidad de la administración burocrática que veía Weber, a

¹² Weber, Op. Cit. p175

¹³ Ibid, p175

¹⁴ Ibid, p175

comienzos del siglo XX: “La administración burocrática pura, o sea la administración burocrático-mesocrática -subraya el autor- atendida al expediente, es a tenor de toda la experiencia la forma más racional de ejercerse una dominación; y lo es en los sentidos siguientes: en precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza; calculabilidad, por tanto, para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados”¹⁵ .

Los anteriores rasgos descritos de la burocracia corresponden a la cara racional de la misma; sin embargo, la práctica cotidiana de esta forma avanzada (con respecto a las formas antiguas y medievales de administrar los bienes y actividades de los imperios, reinos, feudos, etc.) de administración fue generando su contraparte, como anota García-Pelayo (1974) “como un sistema de racionalidad y funcionalidad aparentes y de arbitrariedad y disfuncionalidad reales, cuyo resultado es la ineficacia y estar caracterizado por actuar con un formalismo ignorante de la realidad, por la sumisión de lo concreto vital a abstracciones desvitalizadas, por la pedantería (es decir, por el detallismo), por la rutina administrativa (ritualismo), por la dilación en las resoluciones, por la evasión de la responsabilidad y la sumisión dogmática a los criterios de la superioridad o del precedente, por la ‘incapacidad adiestrada’¹⁶ o, en fin, por ser un “sistema de organización incapaz de corregirse en función de sus errores y cuyas disfunciones se convierten en uno de los elementos esenciales de su equilibrio interno”¹⁷ .

Sobre esta conversión en su opuesto, Merton (1964) anota lo siguiente: “1) Una burocracia eficaz exige seguridad en las reacciones y una estricta observancia de las reglas; 2) esta observancia de las reglas lleva a hacerlas absolutas; ya no se consideran relativas a un conjunto de propósitos ; 3) esto impide la rápida adaptación en circunstancias especiales no claramente previstas por quienes redactaron las reglas generales; 4) así los mismos elementos que conducen a la eficacia general producen la ineficacia en casos específicos”¹⁸.

Esta inversión del carácter racional de la burocracia o conversión en su contrario, ya fue señalada tempranamente en Europa. Strauss, en su ensayo sobre ‘la mentalidad burocrática’ (Blondel, Duverger, et.al 1981) menciona que al final de la Segunda Guerra Mundial una comisión parlamentaria británica para la formación de funcionarios públicos, emitió un resumen

¹⁵ Ibid, p178

¹⁶ Cf. García Pelayo Manuel Burocracia y Tecnocracia , (1974) p17

¹⁷ Cf. M. Crozier (1963), p239

¹⁸ Cf. R. Merton (1964), p.207

de las críticas cotidianas contra la burocracia. El resumen señala que “Los defectos enumerados con máxima frecuencia son la excesiva devoción hacia el precedente; el distanciamiento respecto del resto de la comunidad, la inaccesibilidad y el mal trato hacia el público en general; la falta de iniciativa y de imaginación; la organización ineficiente y el despilfarro de energías humanas; la morosidad o la falta de disposición para asumir responsabilidades o tomar decisiones”¹⁹

Dentro de esta conversión en su opuesto, la eficacia (funcionalismo) que comporta la concepción original deviene en ineficacia (disfuncionalismo) en la segunda concepción (concepción devenida de la práctica cotidiana), “disfuncionalismo que -advierte García-Pelayo- en algunos casos puede ser, quizá, el costo a pagar por la adaptación del sistema a la realidad ambiental y, por tanto, condición para una supervivencia más o menos deficiente. Podría considerarse también a la primera y la segunda concepción, como polaridades de un continuo entre las cuales caben una serie de posiciones intermedias entre la funcionalidad y la disfuncionalidad que habría que determinar en cada caso o situación de acuerdo con unas determinadas variables”²⁰

2.1.2 Teoría de la Tecnocracia aplicada a la gestión administrativa.

En los años treinta surge en los Estados Unidos un movimiento crítico hacia la burocracia, articulado por Howard Scott, quien ataca la irracionalidad de la política y la burocracia que hacen imposible la actualización del potencial ofrecido por el desarrollo tecnológico. En ese contexto se acuña el concepto de “tecnocracia”, término surgido en ese país a mediados de los años treinta (Armytage 1965, Lenk, 1971). De conformidad con el estudio clásico realizado por Manuel García-Pelayo (1974), la tecnocracia es un subproducto de la civilización tecnológica dominante en nuestra época, a la que también se ha designado como civilización técnica, científica, post-industrial, tecnológica, tecnotrónica, etc., cuyo concepto no se agota en el repertorio o sistema de medios o de reglas técnicas, sino que incluye también una nueva realidad histórica, surgida de la unidad entre la investigación teórica y la técnica, y de la explotación de sus posibilidades por los intereses económicos y el poder político. “Estos fenómenos -indica García-Pelayo- han dado origen a una realidad objetiva dotada de un específico logos al que corresponden (subjétivamente) unos modos de percepción y de

¹⁹ Cf. *Report of the Committee on the training of Civil Servants* (mayo 1944) citado por E. Strauss en ‘La mentalidad burocrática’ en Blondel, Duverger, et.al. *El Gobierno: Estudios comparados*, Alianza Editorial, Madrid, 1981

²⁰ García-Pelayo, op.cit. p.18-19

actuación ante ella. La civilización tecnológica opera sobre el sistema político en varias dimensiones...entre las que, en todo caso, se cuentan la conversión del desarrollo del potencial tecnológico en una de las principales funciones del Estado o, más ampliamente, del sistema socio-político; la adaptación activa o pasiva del cuadro institucional y del proceso políticos a las exigencias y posibilidades tecnológicas; la práctica de unos métodos de decisión y de gestión más inspirados en la competencia técnica que en la competencia jurídica y, finalmente, la vigencia de unas mentalidades y actitudes políticas condicionadas por el sistema de representaciones de la sociedad y civilización tecnológicas.”²¹.

La tecnocracia tiene como supuestos los siguientes: a) La imagen -aunque no siempre la clara concepción- del Estado, de la sociedad global y de las sociedades sectoriales como sistemas técnicos o, simplemente, como ‘sistemas’ en el sentido genérico que el vocablo ha tomado en las concepciones científicas de nuestro tiempo; b) Partiendo de este supuesto, más o menos latente o expreso, se llega a la conclusión de que tales entidades han de ser configuradas y orientadas fundamentalmente según los principios y los objetivos propios de la razón técnica, a la que llega a identificar con la razón política, o incluso con la razón en general; c) Los conocimientos adecuados a la configuración y dirección del Estado y en general del sistema político de acuerdo con la *ratio* técnica, son proporcionados o bien por disciplinas sectoriales, o bien por disciplinas multisectoriales, cuyas conclusiones son válidas y aplicables a distintos sistemas; d) Se parte del principio de que para cada problema existe *the best one way*, la solución óptima, ante la cual no cabe discrepancia razonable, lo que, por cierto, excluiría los antagonismos ideológicos o de intereses, todo lo cual desemboca en e) una absorción o, por ahora, en una adaptación de la estructura político- institucional a las exigencias estructurales de la razón técnica y a la dialéctica de los sistemas.

En todo caso, se puede considerar como tecnocrático un sistema de dirección y de gestión política sustentado total o parcialmente sobre supuestos técnicos o sobre representaciones generales derivadas de una concepción técnica de las cosas; sistema que, lo mismo que el burocrático, puede ser enjuiciado positiva o negativamente.

²¹ Cf. García-Pelayo, Op. Cit. p.35

2.1.3 Burocracia y tecnocracia.

En el siguiente cuadro comparativo puede observarse la diferencia entre la racionalidad jurídica (expresada en normas) y la racionalidad técnica (expresada en reglas) en forma de contrastes polares:

| JURÍDICA | TÉCNICA |
|--|--|
| Vincula personas (o cosas en función de personas). | Relaciona objetos (o personas consideradas como objetos o “elementos”). |
| Se sustenta en una legitimidad axiológica. | Se sustenta en una legalidad natural. |
| Prescribe conductas debidas por referencia a valores. | Prescribe manipulaciones adecuadas a la consecución de un resultado. |
| Establece expectativas de conductas personales. | Prevé situaciones reales de los objetos. |
| Juzga la acción por su licitud. | Critica la acción por su funcionalidad o eficacia. |
| A la violación de las normas sigue la sanción. | Al error en la elección o aplicación de la regla sigue el fracaso. |
| El orden normativo (legal) es rígidamente mono céntrico y jerárquico. | El sistema de reglas es plural y la jerarquía de sus componentes depende del problema a resolver o del objetivo a conseguir. |
| Su función es mantener un sistema socio-político. | Su función es acrecer el área de dominio sobre los objetos. |

Fuente: M. García-Pelayo, Burocracia, tecnocracia y otros escritos, Alianza Editorial, Madrid, 1974, p. 30

Dos estructuras distintas se derivan de ambos tipos de racionalidades: la estructura jurídica institucional, en la que se comprende la organización burocrática, y la estructura tecno-económica, ambas obedeciendo a sus propias dialécticas y relacionadas entre sí en cuanto que forman parte de un sistema socio-cultural global. La estructura burocrática institucional recibe las aportaciones de la técnica o crea sus propias técnicas, pero fundamentalmente se mueve por una racionalidad axiológica; la estructura técnica se desarrolla en el marco de la estructura institucional global y crea la institucionalización necesaria para su propio desarrollo, pero en conjunto, está motivada por una racionalidad teleológica. Entre ambas estructuras se generan diversas relaciones de supra e infraestructura, del *feedback*, etc. Vale la pena destacar, sin embargo, que la orientación y sentido de esas relaciones dependen del nivel de desarrollo de las sociedades y del poder e influencia que sostengan ambas estructuras. Así, por ejemplo, las posiciones de la estructura burocrática institucional de una sociedad frente a la estructura técnica, de conformidad con el estudio de García Pelayo (1974) pueden ser las siguientes:

- i. Bloquear el desarrollo tecno-económico, actitud que es característica de las sociedades tradicionales, dado que tal desarrollo amenaza romper el sistema de creencias, de poderes y de jerarquías sociales establecido.
- ii. Abrir un área a dicho desarrollo desentendiéndose de su promoción, que corre principalmente a cargo de las empresas económicas, las cuales lo impulsarán en la medida que sea rentable.
- iii. Incitar el desarrollo técnico de ciertos sectores específicos que interesen al Estado en determinadas circunstancias y muy especialmente en situaciones de guerra.
- iv. Asumir la promoción de tal desarrollo como una de las funciones permanentes del sistema institucional y concretamente del Estado, lo que supone inicialmente la invasión del marco institucional por la racionalidad y los objetivos técnicos y, en un estadio ulterior, la conversión del logos y de los objetivos tecno-económicos en valores de sustentación y orientación del sistema institucional, situación que constituye la inversa de la sociedad tradicional. Tal es el punto de partida para la irrupción del momento tecnológico.

Por último, y para los efectos de esta investigación, se podría llamar 'tecno burocrático' al sistema resultante de la articulación o yuxtaposición, según los casos, de la buro estructura y de la tecno estructura. Tal sistema ha nacido históricamente como consecuencia del intento de adaptación de la estructura y funciones estatales (configuradas burocráticamente en los Estados económica y políticamente desarrollados) a las exigencias de la época y de la civilización tecnológica. Las relaciones de funcionalidad o disfuncionalidad, de convergencia o divergencia, de acoplamiento o de tensión entre ambas estructuras, son variables a determinar en cada caso.

2.1.4 La Estrategia de Gestión por Resultados.

“La Gestión para Resultados en el desarrollo” (2010, García López y García Moreno) es una estrategia de gestión pública que favorece la toma de decisiones sobre la base de información confiable acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. De conformidad con los antecedentes de su origen, una corriente de pensamiento (Nueva Gestión Pública) gestada en la década de 1970 en los países desarrollados, promovió la incorporación de una perspectiva gerencial en la administración del Estado.

La Gestión para Resultados nace en los países desarrollados para enfrentar las crisis fiscales y financieras y mantener el nivel de desarrollo alcanzado. En cambio, en los países en desarrollo el objetivo es acelerar el paso para alcanzar un nivel de desarrollo mayor, por lo que se habla de Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD). Varios países desarrollados la han adoptado para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas. En América Latina y el Caribe, los gobernantes y gerentes públicos muestran un interés creciente en esta estrategia de gestión. “El modelo integra los elementos del ciclo de gestión diferenciándose de otros instrumentos que analizan los sistemas nacionales de gestión pública desde una perspectiva parcial y que con frecuencia se usan para diagnosticar la capacidad institucional de un país”²²

Propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basada en los principios de la jerarquía burocrática, la planificación, la centralización y el control directo, por una gerencia pública basada en una racionalidad económica que busca eficiencia y eficacia.

Esta propuesta, implementada desde hace varios años en algunos países de América del Sur (Chile, Brasil, Argentina, Perú) y recientemente en México y Costa Rica, ilustra las tendencias de modificación del modelo burocrático y la incorporación integrada, del modelo tecnocrático en la gestión pública administrativa. En los países desarrollados se han puesto en marcha diversos proyectos de gestión pública que indican la tendencia de la tecno burocratización, como expresión de racionalidad dominante de la civilización tecnocrática.

2.1.5 Gerencia Pública

Desde la visión de las Naciones Unidas (1981) son las actividades de desarrollo de las instituciones públicas, lo que refleja consciente o inconscientemente la falta de satisfacción de las dimensiones política y jurídica de la administración pública y el deseo de adoptar un sistema de gestión semejante al de la empresa privada. Por ejemplo el *Informe del Comité sobre el servicio civil de Reino Unido*, la fuerte demanda de los servidores públicos en todos los niveles y sin embargo ellos mismos no se ven como gerentes ni poseen habilidades gerenciales. Esto lleva a la conclusión de la necesidad de administradores para el manejo de problemas del gobierno moderno.

²² Cf. 2010, García López y García Moreno, *La Gestión para Resultados en el Desarrollo*, p.10

El informe Fulton, incluye las responsabilidades que deben tener los servidores públicos como gerentes en su área de trabajo. Entre otras responsabilidades están la de planificar el trabajo, cuantificar diferentes cursos de acción, organizar y dirigir al personal, fijar estándares de desempeño, medir resultados y revisar los procedimientos de maquinaria administrativa bajo su dependencia.

Rolando Clarke de la Universidad de Manchester (1983) elabora un marco diferencial entre la administración y la gerencia. – Ver tabla siguiente- Y concluye que la gerencia se interesa esencialmente en el *cambio* y la administración en preservar el *status quo*.

| Administración | Gerencia |
|--------------------------------|--------------------------------|
| <i>Tiende a ser más</i> | <i>Tiende a ser más</i> |
| <i>Estática</i> | <i>Dinámica</i> |
| <i>Rutinaria</i> | <i>Desarrollista</i> |
| <i>Negativa</i> | <i>Positiva</i> |
| <i>Limitada</i> | <i>Inclusiva</i> |
| <i>Instrumental</i> | <i>Decisoria</i> |

El antiguo termino administración pública se ha asociado casi totalmente con la burocracia gubernamental y con el contexto interno de la organización. En cambio la gerencia pública tiene que ver con la gerencia bajo la influencia de la autoridad política, en consecuencia se ocupa del contexto externo, de la misión, y los objetivos organizacionales, además del monitoreo del entorno organizacional, la adaptación de la misma y su organización. La gestión pública pone atención en la estrategia, se diferencia de la gerencia de negocios por lo que muchos autores la denominan “gerencia de la autoridad política”.

Faulkner (1990) sostiene que la gerencia del sector público no se ocupa de los sistemas internos de una dependencia, lo que la distingue es que se ocupa del macro sistema y de la interrelación con otras organizaciones. La verdadera prueba del sector público en cuanto a su desempeño es su capacidad de gestión de la interrelación entre las dependencias y su relación entre niveles y los gobiernos municipales.

2.1.6 Gerencia Municipal

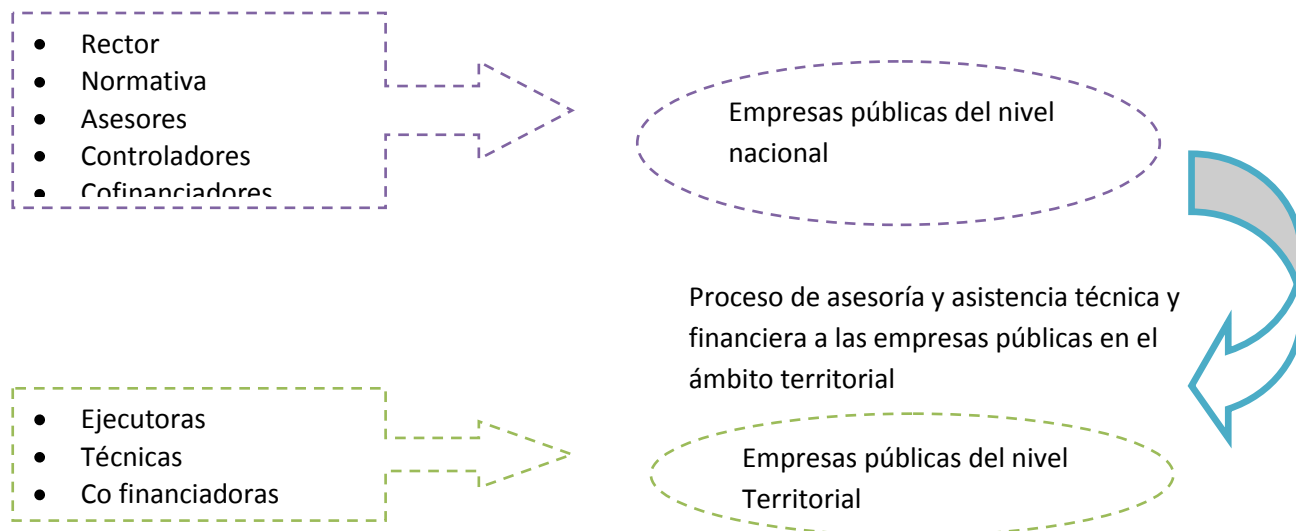
La Gerencia Municipal es un órgano responsable de proveer, planear, organizar, integrar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar las actividades de los órganos y dependencias de la Municipalidad, así como la prestación de los servicios a la vecindad en concordancia con las disposiciones impartidas por el Alcalde y Concejo Municipal. Es el encargado de cumplir y hacer cumplir, las políticas, directivas de gestión aprobadas por el Concejo Municipal y la Alcaldía; Así como el hacer cumplir la legislación municipal.

Este órgano se encarga de gerenciar la municipalidad y se caracteriza por ser un órgano eminentemente ejecutivo y responsable de la marcha de los sistemas administrativos municipales y de la gestión municipal y se sustenta en los principios de programación, dirección, ejecución, control concurrente y posterior y se rige en los principios de legalidad, economía, transparencia, simplicidad, eficacia, eficiencia, participación y seguridad ciudadana.

En el marco político la gerencia municipal se orienta a garantizar y establecer las reglas del juego claras para la gestión del gobierno y su ciudadanía, son ellos los entes a cargo de identificar y definir las normas para la convivencia y uso del territorio donde se ubica la población que se ubica en estos espacios y que debe atener las normas y hacerlas cumplir. Este dinámica se debe anotar la “autonomía” que debe entenderse en el sentido de permitir una combinación óptima de sus recursos técnicos, humanos y financieros, en la búsqueda de alcanzar sus objetivos, los mismos son de orden colectivo y no de un grupo.

Oscar Hernán Muñoz, anota un elemento clave en el ejercicio gerencial de los gobiernos municipales que conlleva a definir la *gerencia municipal* como el conjunto de estrategias administrativa que guían la gestión del administrador público en un contexto sociopolítico y geoeconómico descentralizado pero en permanente interacción con el mundo globalizado. En este nuevo paradigma las autoridades municipales, y el municipio tienen nuevas responsabilidades que cumplir. Ver esquema.²³

²³ Esquema de: Hernández Muñoz, Oscar. Gerencia Pública Municipal y Política Social Local: Ejes Estratégicos de la planeación y gestión del desarrollo local.



Este esquema deja ver los retos que tiene el municipio y el Alcalde como buen gerente público, debe trazar políticas y desarrollar planes, programas y proyectos en los ámbitos, económico, cultural, medio ambiente, fortalecimiento institucional, salud, educación, defensa de los derechos humanos, infraestructura básica entre otros. Manteniendo la observancia de manera integral, de futuro, transparente con equidad social y política, desde la revisión de un pasado reciente y una proyección de futura que se conjuga con la ciudadanía del territorio donde su ejercicio gerencial se ve impactado. Para cerrar se anota un cuadro comparativo que permite identificar dos enfoques básicos de la gerencia municipal.

| | | | |
|----------------------------|---|--|------------------------|
| ENFOQUE TRADICIONAL | <ul style="list-style-type: none"> • Concepto geográfico del municipio. • El alcalde es el representante del gobierno. • El alcalde administrador de las leyes. • Democracia representativa • Énfasis en el Estado. • Planeación intuitiva • Administración de recursos disponibles • Gestión orientada a los resultados inmediatos y de Impacto. | <ul style="list-style-type: none"> • El municipio es una realidad social en permanente movimiento y evolución. • El alcalde es el representante de la comunidad. • El alcalde debe tener perfil de gerente profesional. • Democracia participativa • Énfasis en lo social. • La sociedad es el sujeto de la planificación. • Planeación participativa y técnica. • Recursos disponibles manejados bajo criterios gerenciales. • Gestión orientada a resultados de mediano y largo plazo. | ENFOQUE MODERNO |
|----------------------------|---|--|------------------------|

2.2 Selección de conceptos clave

2.2.1 Sistema burocrático.

En correspondencia con la concepción iuscéntrica que preside al Estado moderno -en contraste con la imagen Teo o cristo céntrica del sistema político medieval- el sistema burocrático: i. Reduce su racionalidad a los términos de un logos jurídico fundamentalmente legal (bien que de especie *suigénérís*: el Droit administratif), aunque también puede incluir normas consuetudinarias creadas por la burocracia misma (por ejemplo el 'precedente'). La división de tareas se configura como distribución de 'competencias', es decir, de círculos jurídicos que delimitan ámbitos de actuación, deberes y atribuciones; la asignación de funciones institucionales y personales se expresa en el 'cargo', o sea en una posición dentro del sistema jerárquico determinada y definida por la ley; todo procedimiento y toda decisión han de tener fundamento legal y sólo es rectificable o, para hablar con precisión, 'revocable' en base a un supuesto, a un razonamiento y a un procedimiento legales, etc. ii. En consecuencia, se puede afirmar que, en correlación con la idea del Estado como corporación jurídica, la burocracia estatal es, típicamente hablando, una organización iuscéntrica, rigurosamente estructurada por el derecho y funcionando de acuerdo con un sistema de normas jurídicas, ya que, hasta el mismo procedimiento técnico sólo es en principio válido *sub ratione iuris*, es decir, que llegado el caso de conflicto la validez jurídica tiene primacía sobre la eficacia técnica.

2.2.2 Sistema tecnocrático:

Se puede considerar como tecnocrático un sistema de dirección y de gestión política sustentado total o parcialmente sobre supuestos técnicos o sobre representaciones generales derivadas de una concepción técnica de las cosas; sistema que, lo mismo que el burocrático, puede ser enjuiciado positiva o negativamente.

En lógica conexión con ello, se entiende también por tecnocracia una estructura de poder en la cual los técnicos condicionan o determinan la toma de decisiones, tendiendo así a sustituir al político (o sustituyéndolo definitivamente) en la fijación de las *policies*, y a los burócratas tradicionales en la operacionalización de las decisiones o en su participación en la decisión misma. La tecnocracia significa, así, la presencia de una nueva 'clase política' compuesta por 'tecnócratas', que comprende no sólo a los técnicos del proceso productivo, sino también a los especialistas en *management*, planificación, organización, comunicación de masas, investigaciones operacionales, análisis de sistemas, etc., en una palabra, los entendidos en teoría y práctica de sistemas. La tecnocracia carece, en términos generales, de

institucionalización formal, y su posición en la estructura de poder deriva del hecho de que quien es capaz de cumplir una función necesaria para un sistema dado adquiere los poderes inherentes a tal cumplimiento, con independencia de que ello tenga o no tenga reconocimiento formal.

2.2.3 Participación ciudadana:

Es importante resaltar que la participación ciudadana es un elemento clave para transformar los territorios de los pueblos, crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática, este tipo de participación se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Es decir que esta participación da como resultado la relación sociedad civil- estado, dicha acción requiere un espacio en donde el ciudadano se sienta familiarizado, un espacio para todos, que afiance ese sentido de pertenencia que debe sentir el individuo para manifestarse, y ejercer sus derechos.

Ziccardi (1997) informa que en base a la participación ciudadana se tienen mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local, porque es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política del ciudadano. Por su parte Phillips (1996) anota que el nivel de gobierno municipal ha sido definido como el nivel de gobierno donde la gente se siente más competente y se engancha inmediatamente, por lo que se puede generar cambios de orden político.

En este sentido hay que tejer dos elementos la participación ciudadana y el gobierno local que se convierten en dos interlocutores que accionan en un espacio que han ido generando nuevas formas de organización, logrando que el ciudadano ingrese al espacio público y satisfaga las demandas que el Estado no ha logrado satisfacer. Esto se alimenta con lo que plantea Cabrero (1996), en cuanto a la relación entre el espacio público y la participación ciudadana que tradicionalmente se conocía como esfera de acción pública en donde únicamente el gobierno y sus organizaciones, definían los cambios a seguir.

Sin embargo el creciente interés de los grupos civiles organizados ha demostrado que lo público es un espacio más grande que lo puramente gubernamental, reiterando que lo público afecta en las decisiones gubernamentales. El espacio local se encuentra en constante evolución, el espacio local ha ejercido una constante lucha hacia la descentralización en búsqueda de romper el esquema de ejecutor del Estado Benefactor. El espacio local para poder dar la respuesta a los ciudadanos participativos requiere de nuevos enfoques, en donde la toma de decisiones pueda ser inmediata y no controlada desde otros niveles de acción.

Los estudios de Marshall (1998) indican que la participación ciudadana busca concretar el ejercicio de la ciudadanía, reforzar sus derechos en sus diferentes dimensiones: La ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de democracia liberal y que se supone el derecho a participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social que se refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía.

La participación ciudadana puede asumirse desde dos dimensiones, primero como medio de socialización política y segundo como el campo de lo público para la esfera de la sociedad civil, que busca satisfacer los intereses de la ciudadanía. El ejercicio de ciudadanía conlleva un elemento clave para la construcción democrática de los territorios, para la satisfacción de necesidades pero también para el libre ejercicio de derechos y adquisición de obligaciones que como miembros de una sociedad que se va adquiriendo.

2.2.4 Gestión como disciplina.

Esta se analiza desde varios ángulos se analiza el concepto marco que permite identificar la gestión como práctica, por su parte Koontz considera varios enfoques de orden empírico o de casos, de relaciones humanas y comportamiento grupal desde la psicología, de teoría de decisión de investigación operativa. Gower Handobook clasifica teorías sobre gestión posteriores a la segunda guerra mundial en tres grupos mediante la ubicación sociológica de sus autores como Peter Drucker, Kenichi Ohmae, Tom Peters, Michael Porter.

En cuanto a la gestión pública se cuentan con especialidad denominados "gurus" como Osborne y Gaebler, Parkinson, Robert Townsend, Antony Jay. Como se puede anotar la gestión como concepto en sus inicios apunta a las áreas antes mencionadas y muy poco relaciona la economía por la falta de investigaciones que aborden desde esta disciplina gestión.

Para muchos es importante anotar que la gestión debe considerar que la Microeconomía tiene un papel potencial en gestión comparable como mínimo al que tiene la Macroeconomía en política económica. Aunque esta disciplina atiende un punto específico, la gestión amarra muchas ciencias que conllevan a que al usarla como una categoría de análisis la misma sea integral.

2.2.5 Gestión Administrativa:

Es un conjunto de acciones orientadas al logro de los objetivos de una institución por medio del cumplimiento y la óptima aplicación del proceso administrativo: planear, organizar, dirigir, coordinar y controlar. Este modelo es relevante en la administración municipal porque permite incrementar la cantidad y eficacia en la gestión de los servicios. Además reduce el tiempo empleado en los trámites y consultas, así como una mayor calidad en el servicio prestado, que es recibido por el usuario.

Este modelo conlleva la automatización en la ejecución de los procesos, son un flujo de trabajo que implica el uso de servicios informáticos que permiten la integración de los distintos procesos así como el control automático de los elementos que participan en los mismos, desde persona y ordenadores hasta información y documentación. Para aplicar esta gestión es importante que la institución cuente con una estructura organizativa funcional y procedimientos administrativos definidos y efectivamente aplicados, así como la capacidad financiera que les permite invertir en la tecnología requerida.

El objetivo de este modelo de gestión conlleva a optimizar los procesos logrando un trabajo eficaz y de fácil realización, mejora los productos o servicios que se ofrecen a los clientes, establece procedimientos de seguimiento y control de los procesos internos y de los productos o servicios, lo que facilita la toma de decisiones a partir del conocimiento de la situación existente y de su evolución histórica. Desarrollar este tipo de modelos implica proponer una evaluación preliminar y exhaustiva de la situación actual, de tal forma que se conozcan todos y cada uno de los procesos administrativos desarrollados dentro de la institución y los elementos que intervienen en ellos, tanto personal como material.

Este modelo de gestión administrativa y sus etapas implican primero desarrollar el análisis de la estructura funcional, que implica describir las funciones y objetivos de cada una de las unidades administrativas y de servicio, así como de las interrelaciones y los flujos de información entre ellas. Paralelo habrá que desarrollar el análisis de las relaciones con terceros, identificando y caracterizando las entidades con las que interactúa el servicio y el

objeto de dicha interacción. Se plantea la identificación de los procesos de la institución, estableciendo los circuitos funcionales y los servicios que se prestan. Estas fases deben ser implementadas con personal acorde y abiertas a que la evaluación es un proceso de construcción de posibilidades y mejoras en el servicio municipal.

2.2.6 Gestión Pública:

La teoría de la gestión pública busca el análisis para el diseño y la elección de las disposiciones institucionales para alcanzar las políticas públicas, este marco teórico permite a los administradores establecer hipótesis, acciones, conductas y resultados observados así como la prescripción de disponer un desempeño gubernamental intencional. Hay un marco de conceptos claves que deben ser considerados para ir desarrollando la gestión pública entre estos se ubican:

- a) Dependencia: se refiere a la visión que los administradores públicos son jefes y agentes, esta característica conlleva a considerar información asimétrica, conflictos de intereses y aversión a correr riesgos.
- b) Mercados, jerarquías y clanes: Los administradores hacen elecciones en cuanto a la confianza en mecanismos similares a los mercados, disposiciones jerárquicas y relaciones sociales para alcanzar las metas de las políticas públicas. Para ello deben tener herramientas que permitan identificar una elección si es apropiada y porque.
- c) Racionalidad Limitada y estilo cognoscitivo: es necesario que los administradores reconozcan y se enfrenten a los límites cognoscitivos sobre el desempeño (el propio y el de los que traten) y con las diferencias de los estilos de aprendizaje. Comprender sus propias fuerzas y limitaciones como aprendizaje y como comunicador es a menudo esencial para promover el aprendizaje y la comunicación dentro de las organizaciones y entre ellas.
- d) Discreción ejecutiva y abasto burocrático: hay teorías que limitan el ámbito de la discreción y el de las limitaciones inherentes a las funciones ejecutiva y administrativa esto tanto en el nivel general y en contextos particulares, que identifican incentivos que motivan las conductas administrativa y burocrática. Es importante que los administradores públicos aprovechen estas teorías para formular sus estrategias. Alrededor de esto surgen preguntas como ¿es el administrador público simplemente un actor o en realidad tiene

autonomía dentro de la cual puede ejercer su discreción? ¿es obligación o elección y cuanto de cada una?

- e) La lógica de la acción colectiva y la teoría del juego: las interacciones dentro de la organización puede interpretarse como un problema para lograr cooperación en encuentros aislados y repetidos. Los administradores públicos deben saber cuál de los métodos pueden utilizar para asegurar la cooperación, *si hay que evitar el oportunismo*, ante la falta de incentivos *dilemas del prisionero y estancamientos*.

Otros conceptos que deben ser utilizados para el análisis por parte de los administradores públicos según *Barry Bozeman* son:

- *El reencuadre* *Bolman y Deal (1991)* sugieren que las organizaciones se pueden ver a través de cuatro enfoques distintos. Los administradores públicos deben comprender la lógica de los diferentes marcos analíticos para interpretar las actividades de las organizaciones, y deben poder aplicar varios de ellos al problema en que estén inmersos (es decir, *reenmarcar el problema*).
- *Las redes Hedo (1978)* ha formulado el concepto de redes de asuntos. Los sociólogos han creado modelos más formales de las redes, que muestran cómo los actores públicos se relacionan entre sí y qué es realmente importante. Los administradores públicos deben poder identificar las redes en que participan o deberían participar, y de utilizarlas para alcanzar sus objetivos.
- *El tipo psicológico*, Varias teorías psicológicas identifican diferencias sistemáticas en la manera en que las personas funcionan como aprendices, tomadores de decisiones y administradores. Individuos de diferente tipo no actúan del mismo modo en una situación administrativa específica. Los administradores públicos deberían conocer sus tendencias "típicas" y saber cómo interactuar bien con personas de otro tipo.
- *Cesto de basura*, Las decisiones y la ejecución de las políticas se caracterizan por su fluidez, *serendipia** y espontaneidad. *Cohen, March y Olsen (1972, para las organizaciones)*, y *Kingdon (1984, para la formulación de las políticas)*, han aplicado este concepto, el cual ha tenido importantes repercusiones para los administradores públicos.

Reconocer y crear "ventanas de oportunidad" puede ser un inapreciable par de habilidades administrativas.

- *Los instrumentos, Salamon (1981) ha llamado la atención sobre el valor de comprender cuáles son las ventajas y desventajas obvias de diversos instrumentos (o configuraciones específicas de las disposiciones institucionales) para lograr los propósitos públicos. En forma similar, Rosenthal (1982) ha identificado diferentes modelos de administración de operaciones, cada uno con potencialidades y limitaciones, en contextos específicos. Puesto que los administradores públicos participan en la elección y el uso de los instrumentos institucionales, deben comprender la lógica de su diseño y aplicación.*

Un elemento clave que se amarran con estos conceptos es la perspectiva práctica de cómo deberían comportarse los administradores públicos, lo que implica un proceso de formación que deben tener sobre las teorías conductual y normativa. Estas teorías ayudan al administrador público a comprender o explicar la dinámica de los contextos en que están situados y la eficacia de posibles intervenciones. Otro aporte es la capacidad de pensar y reconocer cómo deben actuar a la luz de los valores que lucha por expresarse en una situación determinada, esto conlleva a una gestión pública que implica la integración de las teorías en la práctica que realiza en el marco público.

Un ejemplo de lo antes descrito es una analogía de la relación médico-paciente, el primero diagnostica, establece el tratamiento, observa los efectos de este y según el éxito del tratamiento inicial hace que se traslade al cese del mismo o el inicio de un nuevo ciclo de diagnóstico y tratamiento. En este caso el administrador público como el médico busca pautas en la situación, establece un modelo de relación de causa-efecto, identifica las intervenciones apropiadas, selecciona una de ellas y aplica. Lo que si se debe resaltar es que el administrador público es probable que el proceso conlleva una incertidumbre mayor que la que tiene el médico, lo que si debe quedar claro es que la teoría no tiene sentido si no hay práctica y viceversa.

Establecer un marco de análisis de la gestión pública lleva a identificar ejemplos como la fábula de los cinco ciegos de Indostán que encontraron bloqueado su camino con un enorme elefante, la solución conlleva a identificar sus limitantes dantos sensoriales para interpretar y guiar sus conclusiones. Cada uno de ellos describió lo que tenía que enfrentar, valiéndose de sus

limitados datos sensoriales para interpretar y guiar sus conclusiones. Cada uno juraba que sólo él conocía la verdadera descripción, no fue posible que se pusieran de acuerdo sobre la autentica naturaleza. Esta anécdota sirve para analizar la comprensión de la *gestión pública* y actuar en consecuencia utilizando diferentes marcos de referencia, distintas capacidades de observación y diversos instrumentos de investigación y práctica.

Lo anterior nos lleva a identificar la importancia de enfrentarse a la brecha que hay entre la teoría y práctica, por una parte las comunidades académicas se centran en la capacidad del experimento, la prueba o el método de medición para detectar las diferencias auténticas; en contraste los que practican esta disciplina están más interesados en minimizar errores es decir en el rechazo de la hipótesis de cero, su preocupación es la necesidad de no gastar recursos escasos en nuevas iniciativas programáticas o de políticas planteadas por la hipótesis alterna, hasta que las pruebas no obliguen a imponer decisiones de una acción colectiva que probablemente modificará las circunstancias supuestas en la hipótesis cero.

Tanto los teóricos como los prácticos se asemejan a los ciegos del Indostán, es decir que corren el riesgo de definir y resolver un problema que no era el planteado, los caminos que toman son distintos y por razones muy diferentes. El comparativo entre la fabula y la gestión pública vista desde los teóricos y los prácticos, implica una pregunta ¿nuestra incapacidad de integrar observaciones individuales en un conocimiento compartido y en una acción colectiva eficiente se debe a una limitada capacidad de observación, a mala comunicación interpersonal o a pura inexperiencia con la teoría de base empírica?²⁴ Dar una respuesta sonaría muy diverso y probablemente controversial, por lo que el caminar en este campo demuestra es que hay que realizar un esfuerzo en cuanto a la teoría de la gestión pública que debe investigar, aprender y actuar mediante la práctica, porque es una tarea compartida y colectiva.

La visión de la gestión pública debe ser con una mirada holística y con la participación de académicos y practicantes, la valoración de ambos y la interacción, permitirá desarrollar intereses mutuos más extensos y conlleva a mayores oportunidades de colaboración, diálogos interpersonales e intercambios hasta las comunicaciones formales entre las dos comunidades y entre ellas.

²⁴ Barry, Bozeman. La gestión pública su situación actual Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública A.C.

2.2.7 Gestión Municipal:

Comprende *las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales encaminados al logro de objetivos y cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante las interrelaciones e integración de recursos humanos, materiales y financieros.*²⁵ Esta gestión es importante porque ayuda a la atención y resolución de peticiones y demandas que plantea la ciudadanía, por medio de esta se generan y establecen relaciones del gobierno con la comunidad y con otras instancias administrativas del gobierno central y municipal.

La gestión en beneficio de las necesidades de la comunidad municipal ayuda a que el gobierno municipal tenga mayores posibilidades de éxito en su trabajo... *para lograr los objetivos de la gestión, el gobierno municipal deberá cumplir con las siguientes acciones:*

- *Elaboración de programas de trabajo y reglas claras para el funcionamiento de la administración pública municipal.*
- *Definición de los límites de responsabilidad de las autoridades, funcionarios y empleados municipales en sus cargos o puestos.*
- *Actualización y adecuación oportuna de los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo.*
- *Seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras municipales.*

El control para el desarrollo de la gestión, es un proceso que se establece en las dependencias y organismos de la administración municipal con el fin de vigilar el cumplimiento de la administración municipal, el cumplimiento de los planes y programas de trabajo, evaluar su realización, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, fortalecimiento con ello la toma de decisiones del gobierno municipal. Este control de gestión es básicamente un medio de información para la toma de decisiones y se apoya en marcos jurídicos, contables, administrativos, avance físico y financiero.

La gestión municipal conlleva a definir aspectos participativos, dinámicos, que verifiquen el cumplimiento de metas y la aplicación de recursos en la ejecución de programas, proyectos y actividades, así como el logro de los objetivos previamente determinados, así como la eficiencia en los sistemas y procedimientos administrativos, en este marco es importante anotar que todas las actividades programáticas y coyunturales de la administración pública son atendidas desde esta gestión.

²⁵ Secretaría de Gobierno, Guías técnicas y manuales: El control de la gestión pública.

La gestión tiene en la dirección político-administrativa recae en el alcalde y su concejo municipal, quienes conducen el funcionamiento del gobierno municipal en donde el elemento humano aporta el trabajo indispensable para el logro de los objetivos municipales, la conjunción de los recursos humanos con los materiales permite determinar recursos financieros a ser utilizados en planes y programas de trabajo del municipio. Un manejo organizado y eficiente de estos recursos otorga mayores ventajas para la gestión de los gobiernos municipales.

La gestión municipal tiene como principal objetivo asegurar que las acciones, obras y servicios que se realicen, alcancen los mayores beneficios para la población ya que en la medida en que las demandas sean eficazmente atendidas por el gobierno municipal este podrá obtener el reconocimiento y el apoyo de los habitantes del municipio. Un elemento clave es la información que deben generar las dependencias y organismos municipales, por ello el establecimiento de procedimientos, procesos y formatos para el seguimiento, evaluación y control de las actividades programadas y emergentes debe ser atendido por las autoridades para lograr sus objetivos.

El marco jurídico del control de la gestión es fundamental y legitima la gestión municipal junto con su conjunto de normativas, leyes, reglamentos y disposiciones de carácter general como la Constitución política de la república, el código municipal, ley de servicio municipal y convenciones internacionales que son puntos centrales para sostener la gestión municipal.

2.3 Glosario de Términos

- A. **Técnica:** De acuerdo con Habermas (1971) este término designa: a) un agregado de medios que permiten la descarga del trabajo y una realización efectiva de objetivos; y b) un sistema de reglas que fija la racionalidad de la acción teleológica y que comprende: i. estrategias, es decir, reglas de decisión racional, y ii. Tecnologías, es decir, reglas de acción instrumental o proposiciones sobre los medios técnicos, pero que no se confunden con éstos.

- B. **Civilización científico-técnica:** Denominación introducida por J. Bernal (1969), que define como el paso del sistema mecanizado al sistema automatizado de producción, el cual ha de ir acompañado de un altísimo nivel técnico de planificación y estructuración.

- C. **Era o civilización tecnetrónica:** denominación introducida por Brzezinski (1971), por la que entiende “una sociedad modelada social, económica y culturalmente no por el

tradicional proceso industrial, sino por el impacto de la tecnología y la electrónica, particularmente por las computadoras y los modernos medios de comunicación” (19, Brzezinski, Z. La révolution Technêtronique, París, 1971, pp.

D. **Sistema:** en un sentido muy genérico se entiende por sistema un conjunto de elementos o de componentes interdependientes, considerados desde el punto de vista de sus relaciones entre sí y con la totalidad, y que mediante tales relaciones hace o produce algo. Un sistema global puede estar constituido por varios sistemas (subsistemas), de modo que los conceptos sistema, subsistema y elemento son relativos.

CAPÍTULO III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PROBLEMA

En este capítulo se describen algunos rasgos del desarrollo histórico de la Municipalidad de Quetzaltenango y se examinan los componentes más relevantes, relacionados con la gestión administrativa, del Código Municipal, del Plan Estratégico de Desarrollo de largo plazo de esta municipalidad y de algunos instrumentos de organización y de control.

3.1 Antecedentes históricos

3.1.1 Dinámica histórica de la municipalidad de Quetzaltenango.

Se considera que la actual municipalidad de Quetzaltenango se erigió como tal, en virtud del título de ciudad que recibió esta cabecera departamental, de conformidad con el decreto No. 63 de la Asamblea de Guatemala, de fecha 29 de octubre de 1825. Según registra el Diccionario Geográfico de Guatemala, compilado críticamente por Francis Gall (1983), a iniciativa del diputado Juan José Flores, hermano del prócer Cirilo Flores, el 1 de octubre de 1825, se solicitó a la Asamblea conceder el título de ciudad a los pueblos de “Chiquimula de la Sierra, Sololá, Totonicapán, Quezaltenango y Huehuetenango”, habiendo resuelto favorablemente la Asamblea en dos sesiones consecutivas, quedando firmado el decreto respectivo el 29 de octubre de ese año. A partir de esa fecha, la Municipalidad de Quetzaltenango, ha impulsado el desarrollo de la ciudad y de sus habitantes, tal como lo ejemplifican diversos acuerdos históricos, registrados en el Diccionario Geográfico citado, que a continuación se indican:

- a) Registro Civil: El Registro Civil inició sus operaciones el 19 de septiembre de 1877. Al 30 de junio de 1971 operaba con 322 libros principales y 22 auxiliares;
- b) Agua potable: El acuerdo gubernativo del 18 de octubre de 1895 autorizó a la municipalidad emitir cien mil pesos en bonos para la introducción de mayor cantidad de agua potable a la cabecera; el del 22 de octubre de 1895 dispuso que se introdujese agua de la fuente Chiquilajá; el del 3 de diciembre de 1900 erogó la suma para introducir el agua de Santa Rita en cañería de hierro, mientras que el del 21 de septiembre de 1908 dispuso que la tercera parte del agua de Santa Rita fuese para Quezaltenango. El acuerdo del 29 de julio de 1925 dispuso la introducción de agua a La Democracia; el del 16 de abril de 1931

aprobó los estatutos del Comité de Acueductos de la cabecera y el de 11 de enero de 1949 asignó fondos para tal fin.

- c) Energía eléctrica: El acuerdo gubernativo del 3 de marzo de 1888 expropió terreno para la empresa eléctrica. El del 23 de enero de 1893 aprobó el contrato celebrado (para el alumbrado) el 30 de diciembre de 1892; el del 12 de mayo de 1893 aprobó el (contrato) celebrado para el alumbrado, igual que el del 6 de septiembre de 1904. Por acuerdo del 11 de enero de 1906 se aprobó el catastro levantado para el pago del alumbrado en la cabecera. Entre el 8 de marzo de 1915 y el 8 de febrero de 1940 se emitieron varios acuerdos relacionados con el suministro de energía eléctrica a la ciudad, incluyendo el contrato con la Hidroeléctrica del Estado, del 29 de julio de 1937.
- d) Hidroeléctricas: Por acuerdo del 26 de diciembre de 1940 se autorizó a la municipalidad contratar la construcción de dos hidroeléctricas y su financiamiento; el del 21 de febrero de 1953 aprobó el préstamo con el Crédito Hipotecario Nacional para construir una hidroeléctrica en el río Samalá, mientras que el del 23 de abril de 1956 aprobó el crédito contratado con el mismo banco para concluir los trabajos. En el punto 2 del acta de la sesión del 18 de mayo de 1972, publicada en el diario oficial el 5 de diciembre de 1972, la municipalidad aprobó el reajuste de tarifas de su empresa eléctrica.
- e) Feria: Por acuerdo del 17 de junio de 1884 se estableció la feria para los días 14 al 17 de septiembre; se trasladó para el 15 de diciembre por acuerdo del 16 de noviembre de 1886, mientras que el del 21 de junio de 1887 dispuso que volviera a celebrarse del 14 al 17 de septiembre. El acuerdo gubernativo del 9 de noviembre de 1939 autorizó la compra de un terreno para campo de la feria. La feria se elevó a categoría de departamental por acuerdo gubernativo del 4 de septiembre de 1940.
- f) Casa de la Cultura: Por acuerdo del 14 de septiembre de 1959 se concedió a la municipalidad Q. 12,000 para la instalación de la Casa de la Cultura de Occidente. Conforme disposición municipal, al haber fallecido su primer director y en reconocimiento a la labor que realizó, se denomina Casa de la Cultura de Occidente Profesor Julio César de la Roca.

- g) Hospitales: La municipalidad, en sesión del 23 de marzo de 1843 acordó la integración de una comisión específica en relación con la necesidad de contar con un centro hospitalario. La comisión celebró su primera sesión el 25 de ese mes y año. Se adquirió el inmueble, se construyó el edificio y el 8 de marzo de 1844 se inauguró el Hospital de San Juan de Dios.
- h) Telégrafo, Teléfono y Correo: El acuerdo gubernativo del 6 de septiembre de 1904 dispuso establecer una sucursal del telégrafo y una escuela de telegrafía. El del 4 de agosto de 1920 extendió la red telefónica; el del 13 de septiembre de 1927 estableció la oficina de fardos postales, su reglamento se aprobó por el acuerdo del 25 de septiembre de 1937 y el del 18 de julio de 1951 habilitó la oficina de fardos postales como aduana de registro. El acuerdo gubernativo del 4 de junio de 1949 abrió al servicio público oficina de 1ª. categoría de Correos y Telecomunicaciones.
- i) Mercado y Rastro: Por haberse quemado el mercado municipal frente al parque y a un lado de la Catedral, se trasladó (el mercado) a la 15 avenida de la zona 3, en el barrio de La Democracia, mientras se construye el centro comercial que tendría dos niveles y contará con otro nivel adicional, que se está construyendo con aportes del Instituto de Fomento Municipal. En resguardo de la higiene y la salud de los habitantes y del urbanismo, la municipalidad dispuso el 4 de octubre de 1974, publicado en el diario oficial el 23 de diciembre de ese año, prohibir las ventas callejeras en los contornos de los mercados municipales. La compra de terreno para el rastro municipal se autorizó por acuerdo gubernativo del 11 de diciembre de 1940.
- j) Los ejemplos anteriormente citados, ilustran parte de la dinámica municipal, la cual no es posible comentar desde el punto de vista de su gestión administrativa, dada la carencia de información. Sin embargo, puede suponerse que dicha gestión estaba conducida a la luz de un modelo burocrático que no solamente se fundaba en la jerarquía propiamente dicha municipal, sino en la férrea jerarquía gubernamental, de la cual dependían las finanzas municipales y de la cual dependía la aprobación final de sus acuerdos y disposiciones. Tal dinámica, pero en condiciones distintas de plena autonomía y de traslado constitucional de recursos financieros gubernamentales para el desarrollo local, ha sido retomada en diversos gobiernos municipales contemporáneos, pero para los efectos del presente estudio, se centra la atención en la administración municipal del período 2010-2012. Sobre este particular interesa trasladar, como hechos históricos municipales, asociados al

problema de la debilidad de gestión administrativa que muestra la Municipalidad de Quetzaltenango, la orientación que registra el Código Municipal y sus reformas, y el Plan Estratégico de Desarrollo 2011-2025.

3.1.2 Elementos de gestión administrativa en el Código Municipal

El Código Municipal (Decreto 12-2002) aprobado por el Organismo Legislativo el 2 de abril de 2002, fue reformado por ese mismo organismo, el 13 de mayo de 2010 (Decreto Número 22-2010). De 51 artículos considerados en la reforma, 6 fueron nuevos artículos adicionales, 2 artículos se derogaron y 43 fueron efectivamente reformados. Tal reforma, sin embargo, no cambió el sentido originario de dicho código, que se inscribía en los fines del Estado de promover y normar el proceso de modernización del “ordenamiento jurídico de la administración pública”²⁶. El segundo ‘considerando’ del Código, aplica esa orientación al ámbito municipal, de la siguiente manera : “que la Constitución de la República reconoce y establece el nivel de gobierno municipal con autoridades electas directa y popularmente, lo que implica el régimen autónomo de su administración, como expresión fundamental del poder local, y que la administración pública será descentralizada, lo que hace necesario dar una mejor definición y organización al régimen municipal respaldando la autonomía que la Carta Magna consagra, para que en el marco de ésta se promueva su desarrollo integral y el cumplimiento de fines”²⁷. En la reforma al Código se precisa un poco la orientación modernizadora y el propósito de la misma. El segundo ‘considerando’, justificativo de la reforma, que a la vez fue un compromiso de los Acuerdos de Paz, dice así: “Que la reforma implementada con distintos niveles de articulación, profundidad, intensidad e impacto, sobre la descentralización y el fortalecimiento municipal, responde a fines de eficiencia técnica, administrativa y financiera de la gestión pública, dejando de ser simples proveedores y administradores de servicios públicos, para transformarse en promotores y facilitadores del desarrollo local integral”²⁸.

De conformidad con la justificación del Código Municipal y su reforma, la orientación de esta ley es modernizar el ordenamiento jurídico de la administración, en dos sentidos: a) articular las normas técnicas de control financiero y presupuestario entre la administración del Organismo Ejecutivo y el gobierno municipal; y b) tecnificar conceptualmente la administración municipal

²⁶ Cf. Código Municipal Decreto 12-2002, p.

²⁷ Cf. Código Municipal Op. Cit., p.

²⁸ Cf. Código Municipal Decreto 22-2010, p

para mejorar su desempeño. Estos dos objetivos parecen alcanzarse con la creación de la Unidad (posteriormente cambiada a 'Dirección' con la Reforma al Código) de Administración Financiera Integrada Municipal, y con la creación de la Oficina (también cambiada a 'Dirección' con la reforma al Código) Municipal de Planificación²⁹. La inclusión de ambas dependencias en el ordenamiento jurídico municipal teóricamente abre el camino de la modernización del funcionamiento de los gobiernos locales y modifica, funcionalmente, las tradicionales atribuciones que tenían las autoridades municipales y los principales funcionarios edilicios: el Tesorero, y el Secretario. A partir de esas inclusiones la autoridad administrativa municipal tiene que elaborar planes técnicos de desarrollo y presupuestos de ingresos y egresos anuales, que somete a la aprobación y modificaciones al Concejo Municipal.

Sin embargo, la estructura del Código Municipal y sus reformas sigue siendo un reflejo del modelo burocrático; sobre todo en lo que se refiere al "Gobierno y administración municipal" (Título III) y a la "Administración Municipal" (Título V), que establecen las 'competencias' de autoridades, funcionario, empleados y las propias del municipio. Así como en las formas de reclutamiento, promoción, sanciones, y carrera administrativa para el personal municipal (Capítulos III y IV del Título V), ya no digamos en los 'Principios reguladores de los procedimientos administrativos' (Título VII) y 'Régimen sancionatorio' (Título VIII). Pero se trata del reflejo de un modelo burocrático no tradicional, porque también incluye nuevos conceptos, acordes con la dinámica de la realidad guatemalteca, como la inclusión de la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto (Art. 132), y la generación de información trimestral de la ejecución presupuestaria para los efectos de la auditoría social (Art. 135), entre otras innovaciones.

Podría concluirse, por consiguiente, que el Código Municipal y sus reformas es un ordenamiento de la modernización del funcionamiento de los gobiernos locales, asentado sobre una estructura burocrática que contiene elementos de estructura tecnocrática e incorpora nuevas funciones de nuevos actores en el escenario municipal contemporáneo. Se trata, en consecuencia de la normatización de una estructura tecno-burocrática que favorece, en primera instancia, la modernización de la gestión administrativa municipal.

²⁹ Con la reforma al Código también se cambió el término de 'atribuciones' de esta Oficina, por el de 'funciones' de la Dirección. Asimismo, se cambió el cargo de 'Coordinador' de la OMP por el de 'Director'

El Plan de Desarrollo Quetzaltenango 2011-2025, fue elaborado por el Consejo Municipal de Desarrollo, del municipio de Quetzaltenango, presidido por el Alcalde de la ciudad, con la conducción y asesoría metodológica de la Dirección de Planificación Territorial de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de Guatemala (SEGEPLAN) y con la participación de representantes de 38 entidades, entre instituciones del gobierno central, universidades y organizaciones de la sociedad civil.³⁰ En la presentación del documento el Alcalde de Quetzaltenango anota que: “El documento, en esencia, presenta la dinámica territorial de nuestro municipio, sus potencialidades y problemática existentes en las dimensiones socioeconómica, ambiental y en lo político institucional. Además, plantea una visión de desarrollo, objetivos estratégicos y operativos, así como de programas y proyectos estratégicos, que al implementarse, permitirán alcanzar un mejor nivel de vida de la sociedad quetzalteca”³¹. El carácter estratégico de largo plazo del Plan se encuentra resumido en el punto 3 de las finalidades del mismo: “Un instrumento ordenador y priorizado de la problemática del municipio, que asiente la referencia básica medible de la situación actual del municipio, pero que año con año pueda servir como punto de comparación del avance en el cumplimiento de las metas propias del desarrollo proyectado y deseado”, y en el punto 5 de dichas finalidades: “Constituirse en un instrumento de política pública municipal, que sirva a las diferentes expresiones políticas como base de sus planes de gobierno municipal, en donde se recrean las estrategias de desarrollo sobre una línea de base que conoce toda la ciudadanía local (y nacional) garantizando así, la democracia y la contribución de cada ejercicio de gobierno, al desarrollo”³².

En el apartado “Dimensión Política Institucional” del diagnóstico realizado, el documento describe tres incisos: a) La administración local e instituciones públicas y privadas; y b) el funcionamiento del gobierno municipal, en el que menciona la existencia de 20 normativas y reglamentos municipales³³ y describe las características del Concejo Municipal y sus formas de gestión, así como las formas de organización comunitaria. Sobre las formas de gestión vale la pena destacar que en el Plan la gestión de la municipalidad parece centrarse en el Concejo

³⁰ Desde 1983 la municipalidad dispuso de un Plan Regulador del área urbana del valle de Quetzaltenango, pero no fue actualizado después de su formulación y perdió vigencia en el año 2000, sin que fuera reformulado o actualizado en relación a las actuales necesidades del municipio. Durante el año 2008 se elaboró un Plan de Desarrollo Municipal, con enfoque territorial, cuya formulación fue apoyada por el programa de Municipios Democráticos/Unión Europea, pero no ha sido implementado como corresponde.

³¹ Cf. 2010, Consejo de Desarrollo Municipal, *Plan de Desarrollo Quetzaltenango 2011-2025*, p. 3

³² Cf. 2010, Consejo de Desarrollo Municipal, Op.Cit p.3

³³ Reglamento del Concejo Municipal, Reglamentos de: Personal Municipal, de Abastos, de Aguas Municipales, de la Empresa Eléctrica Municipal, de Viáticos, de Áreas Protegidas, de Construcción Privada, de Catastro, de Ordenamiento Territorial, de Drenaje y alcantarillados, de Tránsito, de Rastro, de Cementerio, de Centro Histórico, de Desechos sólidos, de Mercado, de Teatro, de Transporte Urbano, y el de aplicación de la Ley de IUSI, Decreto 15-98. Cf. 2010, Consejo de Desarrollo Municipal Op.Cit. p. 57

Municipal, ya que para nada se menciona al Alcalde, y tal gestión se lleva a cabo a través de:

a) la *Gestión Estratégica*, la cual “Según entrevista realizada a algunos integrantes del Concejo Municipal, período 2008-2012... se realiza fundamentalmente a través de coordinaciones con los diferentes sectores tanto públicos como privados, ante los fondos sociales, cooperación internacional y otras instituciones. Una estrategia para impulsar políticas, programas y proyectos a nivel municipal e intermunicipal, es la conformación de la mancomunidad de Metrópoli de los Altos, en donde están asociados nueve municipios; siete de ellos son del Departamento de Quetzaltenango y dos municipios de Totonicapán”³⁴. El Concejo Municipal -se agrega en el documento- delega funciones a los concejales y síndicos sobre las diferentes gestiones a realizar, para el cumplimiento de los objetivos de propiciar una mejor calidad de vida a la población en general; b) La *Gestión Operativa* la realizan básicamente los directores y/o coordinadores de cada dependencia y el personal técnico administrativo de la municipalidad; y c) la *Gestión Participativa* se desarrolla a través de consultas y participación del Concejo Municipal de Desarrollo (COMUDE) y de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES); sin embargo, -subraya el diagnóstico- es importante fortalecer esta participación en la toma de decisiones del municipio.

En el diagnóstico, sin embargo, no hay ninguna observación relevante en torno a la gestión administrativa municipal, aunque sí hay un par de comentarios en torno a que debe existir un proceso de descentralización y desconcentración real del Estado, dado el potencial que el municipio tiene por contar con varias universidades; y sobre la organización y participación ciudadana que ha promovido la municipalidad, pero que no se ha ajustado a cabalidad a lo establecido.

En cuanto a la propuesta de planificación municipal (VII Parte) y a la visión que prevé el Plan del Modelo de Desarrollo Territorial Futuro (MDTF), en lo relacionado con el desarrollo institucional y de gestión administrativa, solamente se apunta lo siguiente: a) “En el aspecto organizativo, las comunidades han consolidado su sistema de Consejos de Desarrollo en el nivel comunitario y municipal, y otras formas de organización tradicional, lo que tendrá incidencia en la administración pública local. Se contará con mayor número de organizaciones de mujeres y jóvenes a nivel territorial”³⁵; y b) “La municipalidad se ha fortalecido institucionalmente, esto permitirá que cuente con todas las dependencias que requiere el

³⁴ Cf. 2010, Consejo de Desarrollo Municipal, Op Cit. P.57-58

³⁵ Ibid p. 65

Código Municipal, además tendrá un edificio moderno de acuerdo a las demandas de su personal y autoridades; además se prestan servicios de calidad, con eficiencia y eficacia; la planificación, transparencia y la participación ciudadana serían la base de la gestión democrática a nivel municipal”³⁶.

Para hacer operable la propuesta completa de planificación municipal 2011-2025, se propusieron tres ejes de desarrollo³⁷, a saber: a) Eje de desarrollo sostenible de los recursos naturales y conservación de la cultura; b) eje de desarrollo social con equidad y fortalecimiento institucional; y c) Eje de desarrollo económico local.

En cuanto al segundo eje, que es el área que para los efectos de este estudio interesa subrayar, se prevé que para el futuro inmediato el Plan considera que “Un aspecto fundamental para el desarrollo social es el fortalecimiento de la municipalidad y de otras instituciones gubernamentales que tienen presencia en el municipio. La municipalidad contará con todas las dependencias que establece la ley; las entidades gubernamentales mejorarán su presencia en el municipio para darle cumplimiento a la ley de descentralización del Estado. Otro aspecto que contribuirá para (sic) las instituciones locales estén fortalecidas es la necesidad de profundizar en la democracia a nivel local, que la ciudadanía no sea vea reflejada únicamente durante las elecciones cada cuatro años, sino (sic) una participación más activa en la administración pública local”³⁸. Para desarrollar este eje se propusieron dos objetivos estratégicos, a saber:

- a) Fortalecer los servicios públicos locales, así como la organización, la participación y la seguridad ciudadana para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, para cuyo logro se establecieron 7 objetivos operativos; y para la implementación de éstos se propuso la creación de 6 programas y varios proyectos de acción.
- b) Fortalecer la capacidad institucional a nivel político, organizativo, técnico, administrativo, financiero y legal, para la gestión del desarrollo integral del municipio de Quetzaltenango, haciendo valer la autonomía municipal.

Para lograr este segundo objetivo estratégico, que es el que requiere nuestra atención, el Plan contempla tres objetivos operativos: i. Modernizar la organización administrativa municipal; ii,

³⁶ Ibid. P.65

³⁷ Las líneas de acción estratégicas del plan, planteadas como ejes de desarrollo óptimo “que orientan la planificación del desarrollo municipal de mediano y largo plazo” (p. 67), se construyeron articulando “la situación actual, representada en el Modelo de Desarrollo Territorial Actual, con la situación futura deseada, proyectada mediante un Modelo de Desarrollo Territorial Futuro” (p. 63). En razón de esa articulación se definieron: las problemáticas relevantes, las potencialidades y los ejes de desarrollo. Cf. 2010, CDM, Op. Cit

³⁸ 2010, Consejo de Desarrollo Municipal Op Cit. p. 71

mejorar la calidad y cobertura de los servicios; y iii. Fortalecer el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y otras formas de organización social. La implementación del primer objetivo operativo, que es el más cercano al ámbito de la gestión administrativa municipal está a cargo de un programa: Fortalecimiento de la organización y administración municipal, cuya operacionalización comprende 10 proyectos de acción³⁹

3.1.3 Referencias histórico-bibliográficas con problemas semejantes en Centroamérica, Latinoamérica y resto del mundo

No fue posible obtener información sobre estudios semejantes al que aquí se presenta, debido a referirse a una temática que se centra en el ámbito de los gobiernos locales o subnacionales, poco estudiados, y a la escasa disponibilidad de tiempo para rastrear posibles aportes locales no fáciles de ubicar.

El interesante estudio de García López y García Moreno (2010), sobre la Gestión para Resultados en el Desarrollo, aporta información sobre la aplicación del Sistema de Evaluación Pública, que el BID practicó en todos los países de América Latina y El Caribe. Ahí se construye un índice de gestión pública para resultados, en donde se ordenan por bloques de países la posición que ocupan de acuerdo con dicho índice. Pero lo importante de destacar de ese estudio, además de los conceptos y de la metodología aplicados, es la mención de que en un futuro cercano se hará un estudio semejante que evalúe el nivel de desarrollo de la gestión pública a nivel de gobiernos subnacionales, con lo que se podrá conocer con cierta precisión el estado de avance, en términos de modernización, el estado en que se encuentran las principales municipalidades de América Latina.

³⁹ Los proyectos son: i. Capacitación permanente del personal técnico y administrativo de la municipalidad, con involucramiento del Concejo Municipal; ii. Actualización, creación, publicación y aplicación de normativas municipales (acuerdos, ordenanzas y reglamentos municipales); iii. Institucionalización de la planificación a nivel municipal (actualización y ejecución de PDM's, planes de inversión municipal, planes operativos anuales, planes de ordenamiento territorial, planes maestros, en forma participativa y con equidad étnica y de género); iv. Actualización y mejoramiento de la estructura organizativa administrativa municipal, para que sea eficiente y eficaz; v. Fortalecimiento al proceso de planificación desde su actualización, ejecución, gestión, monitoreo u evaluación de PDMs, Planes de Inversión Municipal (PIM) y POA's; vi. Creación de una comisión de fortalecimiento institucional municipal, integrada por gobierno municipal y mandos medios de la administración municipal; vii. Fortalecimiento y creación de nuevas dependencias (Recursos Humanos); viii. Revisión y actualización del Manual de Funciones y Atribuciones; ix. Creación de una base inmobiliaria geo referenciada para fines múltiples; y x. Actualización e implementación del Plan de Fortalecimiento Institucional. Cf. 2010, Consejo de Desarrollo Municipal, Op. Cit. P.80-81

CAPÍTULO IV. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

4.1 Trabajo de campo realizado

| ACTIVIDADES | MARZO | | | | ABRIL | | | | |
|---|-------|---|---|---|-------|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Prueba de instrumentos de recolección | | | | | | | | | |
| Ejecución Encuesta Personal municipal | | | | | | | | | |
| Ejecución Encuesta Población | | | | | | | | | |
| Ejecución Entrevistas Concejo Municipal | | | | | | | | | |
| Registro de información | | | | | | | | | |
| Procesamiento de información | | | | | | | | | |
| Análisis de la información | | | | | | | | | |
| Elaboración borrador informe | | | | | | | | | |
| Discusión y ajuste de borrador | | | | | | | | | |
| Elaboración informe final | | | | | | | | | |

El trabajo de campo fue realizado durante los meses de marzo y abril. Las Encuestas semi estructuradas para el Personal técnico y administrativo de la Municipalidad de Quetzaltenango y para los vecinos del municipio de Quetzaltenango que tramitan casos en la Municipalidad de Quetzaltenango se pasaron sin ningún problema, de conformidad con los criterios establecidos en el diseño de investigación. La primera Encuesta (personal técnico y administrativo) se pasó a una muestra aleatoria de 50 personas que laboran en la municipalidad, independientemente de la dependencia en la cual prestaban sus servicios. La segunda encuesta se pasó a una muestra aleatoria de 100 personas que durante cinco días (20 cada día) tramitaban diversos casos en la municipalidad. Los instrumentos de recolección de información empleados (Cuestionarios) de ambas poblaciones se presentan en los Anexos 1.1 y 1.2 del presente informe.

Las Entrevistas en Profundidad para una muestra escogida de miembros del Conejo Municipal se realizaron durante varios días, dada la poca disponibilidad de tiempo de los Concejales seleccionado. El Guión de Entrevista se presenta en el Anexo 1.3 del presente informe.

Posteriormente se procesó y analizó la información recolectada, también de conformidad con las técnicas indicadas en el diseño de investigación, a saber: La información recolectada en las Encuestas se procesó en matrices o bases de datos estadísticos, conteniendo los valores cuantitativos para cada una de las variables e indicadores, a partir de las cuales fue posible elaborar los tabulados correspondientes. La información de las Entrevistas en Profundidad fue procesada buscando el denominador común de las respuestas en torno a los aspectos más relevantes, relacionados con las variables e indicadores seleccionados.

A continuación se presentan los principales resultados del trabajo de campo, de acuerdo con las variables e indicadores constitutivos de la hipótesis de trabajo, a saber:

- a) Debilidad de la gestión administrativa.
 - Indicadores contruidos con información del personal municipal: i. Tipo de relación entre el Plan Estratégico de largo plazo, planes de mediano plazo y planes operativos anuales; ii. Tipo de relación entre planes estratégicos y programas de desarrollo; iii. Nivel de coordinación entre planes y presupuesto; iv. Existencia de sistemas de información integrados para la gestión; v. Frecuencia de monitoreo y evaluaciones de la gestión
 - Indicadores contruidos con información de los vecinos: i. Duración promedio de trámites administrativos de los vecinos; ii. Tiempo promedio para resolver asuntos de los vecinos

- b) Bajo nivel de conocimiento del Código Municipal.
 - Indicadores contruidos con información del personal municipal: i. Lectura completa del Código Municipal; ii. Comprensión de la lectura del Código Municipal; iii. Facilitación/obstaculización a la gestión administrativa reflejada por el Código Municipal
 - Indicadores contruidos con información de los vecinos: i. Lectura completa del Código Municipal; ii. Comprensión de la lectura del Código Municipal

- c) Escasa asignación de recursos técnicos, financieros y humanos al ámbito de modernización de la gestión administrativa
 - Indicadores contruidos con información del personal municipal: i. Opinión del personal municipal sobre asignación de recursos humanos para modernizar la gestión administrativa;

- ii. Opinión del personal municipal sobre asignación de recursos técnicos (equipo e insumos) para modernizar la gestión administrativa; iii. Opinión del personal municipal sobre asignación de recursos financieros para modernizar la gestión administrativa; iv. Opinión del personal sobre la responsabilidad, de hecho, de asignar pocos recursos presupuestarios para modernizar la gestión administrativa.
- d) Bajo nivel de participación de los vecinos en las organizaciones comunitarias para exigir eficiencia y eficacia en la gestión administrativa.
- Indicadores contruidos con información de los vecinos: i. Condición de participación social en organizaciones comunitarias; ii. Tipos de participación social; iii. Grado de preocupación de la organización comunitaria por la eficiencia y la eficacia de la gestión municipal; iv. Gestiones hechas por (o en nombre de) la organización comunitaria para denunciar problemas y/o mejorar la gestión administrativa municipal.
- e) Escasa visión del Concejo Municipal de la modernización de la gestión municipal
- Información proveniente de las Entrevistas en Profundidad.

4.2 Descripción de las principales variables estudiadas

4.2.1 Debilidad de la gestión administrativa.

A continuación se presentan las distribuciones de frecuencia de respuesta de siete indicadores, contruidos con información procedente de la opinión del Personal Municipal (PM) encuestado, en relación con la debilidad de la gestión administrativa en la municipalidad de Quetzaltenango, y tres indicadores elaborados con información procedente de una muestra de vecinos encuestados sobre este mismo tema.

En el cuadro 1.1 se presenta la opinión del Personal Municipal (PM) con respecto a la relación que observan entre el Plan Estratégico de largo plazo (2011-2025) y los Planes Operativos Anuales recientes. La mayor parte de los encuestados opina que existe muy poca relación (40 %) o que no existe relación alguna (50 %). Sólo un 10 por ciento de la muestra opina que existe alguna, mucha o plena relación entre los productos de ambas dimensiones de planificación.

CUADRO 1.1

| PM: Relación entre plan estratégico 2011-2025 y POAs | | |
|---|-------------------|--------------|
| Grados Articulación | Frecuencia | % |
| Plena | 1 | 2.0 |
| Mucha | 2 | 4.0 |
| Alguna | 2 | 4.0 |
| Poca | 20 | 40.0 |
| Ninguna | 25 | 50.0 |
| Total | 50 | 100.0 |

En cambio, la opinión del Personal Municipal es distinta cuando se refieren a la relación que observan entre el Plan Estratégico 2011-2025 y los Programas de acción que impulsa la municipalidad (Cuadro 1.2). La mayoría de empleados opina que el Plan Estratégico de largo plazo sí se expresa en los programas municipales, aunque esa opinión varía en cuanto al volumen de programas en los que se expresa. 56 por ciento opina que se expresa en algunos programas; 34 por ciento considera que se expresa en varios programas; y un 6 por ciento cree que se expresa plenamente, es decir, en todos los programas. Sólo un 4 por ciento opina que no se expresa en ninguno.

CUADRO 1.2

| Relación entre Plan Estratégico (PE) 2011-2025 y Programas | | |
|---|-------------------|----------|
| Expresión de PE en Programas | Frecuencia | % |
| Sí plenamente | 3 | 6.0 |
| Sí varios programas | 17 | 34.0 |
| Sí pocos programas | 28 | 56.0 |
| No, en ninguno | 2 | 4.0 |
| Total | 50 | 100.0 |

En el siguiente cuadro 1.3 se presenta la opinión del Personal Municipal con respecto al nivel de coordinación que han observado que existe entre la elaboración y el contenido de los planes y el presupuesto anual municipal. Nuevamente aquí tienden a ubicarse en el tramo medio inferior, la mayor parte de opiniones. 54 por ciento considera que existe 'alguna' coordinación, es decir, aproximadamente 50 por ciento de coordinación; y 34 por ciento cree que existe 'poca' coordinación, es decir, aproximadamente 25 por ciento de coordinación. En los extremos se ubica el resto de opiniones: 8 por ciento considera que existe 'mucha' y 'plena' coordinación, es

decir, entre 75 y 100 por ciento de coordinación; y alrededor del 4 por ciento cree que no existe ninguna coordinación.

CUADRO 1.3

| Nivel de coordinación entre planes y presupuesto | | |
|---|-------------------|--------------|
| Grado de coordinación | Frecuencia | % |
| Plena (100) | 1 | 2.0 |
| Mucha (75) | 3 | 6.0 |
| Alguna (50) | 27 | 54.0 |
| Poca (25) | 17 | 34.0 |
| Ninguna (0) | 2 | 4.0 |
| Total | 50 | 100.0 |

En cuanto a la opinión que el Personal Municipal tiene de la utilidad de los sistemas de información existentes en la municipalidad para evaluar el desempeño de la gestión administrativa (Cuadro 1.4), la mayoría (52 por ciento) consideran que no sirven para ese fin, mientras que el resto del personal administrativo encuestado opina que sí sirven, pero en distintos grados de utilidad. 24 por ciento considera que sirven en un 25 por ciento de utilidad; 16 por ciento cree que sirven en un 50 por ciento de utilidad; 6 por ciento opina que sirven en un 75 por ciento de utilidad y 2 por ciento cree que sirven en un 100 por ciento.

CUADRO 1.4

| Utilidad de sistemas de información municipales para evaluar desempeño de gestión administrativa | | |
|---|-------------------|------------|
| Sistemas de Información | Frecuencia | % |
| Sirven (100%) | 1 | 2 |
| Sirven (75%) | 3 | 6 |
| Sirven (50%) | 8 | 16 |
| Sirven (25%) | 12 | 24 |
| No sirven (0%) | 26 | 52 |
| Total | 50 | 100 |

Relacionado con el punto anterior, en el cuadro 1.5 se muestra la opinión que el personal encuestado de la municipalidad tiene del uso de indicadores de desempeño para evaluar la gestión administrativa. Puede observarse ahí, que la opinión de la mayoría (80 por ciento) es categórica al considerar que la municipalidad no utiliza indicadores de desempeño para evaluar

la gestión administrativa. Sólo un 4 por ciento opina que sí utiliza tales indicadores, y 16 por ciento opina que ‘algunas veces’ utiliza ese tipo de indicadores para los efectos de evaluar la gestión administrativa

CUADRO 1.5

| Uso de indicadores de desempeño para evaluar gestión administrativa | | |
|--|-------------------|------------|
| Uso de Indicadores | Frecuencia | % |
| Sí utiliza | 2 | 4 |
| Algunas veces | 8 | 16 |
| No utiliza | 40 | 80 |
| Total | 50 | 100 |

En cuanto a la frecuencia con que se practica el monitoreo y la evaluación, como actividades de control de la gestión administrativa, en el cuadro 1.6 se presentan los resultados de la opinión del Personal Municipal con respecto a estos controles. Puede observarse que el 30 por ciento de los encuestados indica que no se practica ninguna actividad de monitoreo, y 54 por ciento anota que no se llevan a cabo actividades de evaluación. El resto de encuestados indica que sí se llevan a cabo actividades de monitoreo y evaluación, las cuales se registran en un espectro de variedades de frecuencia debido a que se refieren también a diferentes lugares de trabajo y de ocupaciones desempeñadas. En el caso de monitoreo los demás encuestados (70 por ciento) afirman que sí se realizan actividades de esa índole con la frecuencia siguiente: 4 por ciento indican que se practica monitoreo mensualmente, 24 por ciento indican que se hace trimestralmente, 14 por ciento que lleva a cabo cuatrimestralmente, 16 por ciento que se hace semestralmente, y 12 por ciento que se practica anualmente. En cuanto a la evaluación, el 46 por ciento opina que sí se practica tal control, con la frecuencia siguiente: 4 por ciento afirma que se hacen evaluaciones mensuales o trimestrales, otro 4 por ciento indica que la frecuencia de las evaluaciones es cuatrimestral, 12 por ciento anota que la frecuencia es semestral, y 26 por ciento indica que la frecuencia es anual.

CUADRO 1.6
FRECUENCIA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

| Frecuencia Monitoreo y Evaluación | Monitoreo | % | Evaluación | % |
|-----------------------------------|-----------|------------|------------|------------|
| Mensual | 2 | 4 | 1 | 2 |
| Trimestral | 12 | 24 | 1 | 2 |
| Cuatrimestral | 7 | 14 | 2 | 4 |
| Semestral | 8 | 16 | 6 | 12 |
| Anual | 6 | 12 | 13 | 26 |
| Ninguna | 15 | 30 | 27 | 54 |
| Total | 50 | 100 | 50 | 100 |

Respecto a los medios con los que se llevan a cabo las actividades de monitoreo y de evaluación, aun cuando éstas actividades no registren una regularidad de frecuencia, la opinión del Personal Municipal encuestado se presenta en el cuadro 1.7. La mayoría (64 por ciento) afirma que ambas actividades se practican por medio de la visita de funcionarios; 24 por ciento indica que esos controles se llevan a cabo por medio de informes escritos; 10 por ciento anota que el monitoreo y la evaluación se realizan por medio de datos cuantitativos; y sólo 1 persona indica que tales controles se practican tomando en cuenta las metas previstas.

CUADRO 1.7
MEDIOS CON LOS QUE SE MONITOREA Y EVALÚA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

| Medios Monitoreo y Evaluación | Frecuencia | % |
|-------------------------------|------------|------------|
| Visitas funcionarios | 32 | 64 |
| Informes escritos | 12 | 24 |
| Datos cuantitativos | 5 | 10 |
| Metas previstas | 1 | 2 |
| Total | 50 | 100 |

En cuanto a la opinión de los vecinos encuestados, acerca de la duración del trámite de sus gestiones, de la duración de las resoluciones municipales y de la atención recibida a lo largo de la tramitación de sus asuntos, los siguientes cuadros muestran el resultado de la consulta de opiniones:

El cuadro 2.1 contiene la opinión de los vecinos encuestados con respecto a la duración media de los trámites efectuados en la municipalidad de Quetzaltenango. Más del 40 por ciento afirmaron que sus trámites duraron de 1 a 4 horas; y casi otro 40 por ciento indicaron que sus trámites duraron de 5 a 8 horas. El resto de vecinos se ubicó en los extremos de menor a mayor duración: 10 por ciento informó que sus trámites duraron menos de 1 hora y 7.5 por ciento indicaron que la duración fue de más de 8 horas.

CUADRO 2.1

DURACIÓN MEDIA DE TRÁMITES DE VECINOS EN LA MUNICIPALIDAD

| Duración Trámite (horas) | Frecuencia | % |
|--------------------------|------------|------------|
| Menos de 1 hora | 12 | 10 |
| De 1 a 4 horas | 52 | 43.3 |
| De 5 a 8 horas | 47 | 39.2 |
| Más de 8 horas | 9 | 7.5 |
| total | 120 | 100 |

La duración media de los trámites de los vecinos en la municipalidad es de 4.92 horas, es decir, casi cinco horas en promedio por trámite, tal como puede observarse en el Cuadro 2.11.

CUADRO 2.11

Cálculo de la media aritmética de duración de los trámites de vecinos

| Min | Max | Fr | Xi | Fr*xi |
|------|-------|-----|--------|---------|
| 0.25 | 0.99 | 12 | 0.62 | 7.44 |
| 1 | 4.99 | 52 | 2.995 | 155.74 |
| 5 | 8.99 | 47 | 6.995 | 328.765 |
| | 12.99 | 9 | 10.995 | 98.955 |
| | | 120 | | 590.9 |

Media = 4.92 horas

El cuadro 2.2 contiene la distribución de respuestas de los vecinos encuestados con referencia a la estimación de la duración de las resoluciones municipales a sus gestiones. Casi el 70 por ciento opinan que la duración se extiende a más de cinco semanas: 36.7 por ciento considera que la duración se ubica entre 5 y 8 semanas, y 31.7 por ciento estima que dicha duración abarca más de 8 semanas. 26.7 por ciento considera que la duración es de 1 a 4 semanas y sólo un 5 por ciento estima que la espera es de menos de 1 semana.

CUADRO 2.2
ESTIMACIÓN DE LA DURACIÓN DE LA RESOLUCIÓN MUNICIPAL

| Duración Resolución (Semanas) | Frecuencia | % |
|-------------------------------|------------|------------|
| Menos de 1 semana | 6 | 5 |
| De 1 a 4 semanas | 32 | 26.7 |
| De 5 a 8 semanas | 44 | 36.7 |
| Más de 8 semanas | 38 | 31.7 |
| Total | 120 | 100 |

La duración media de las resoluciones de la municipalidad a las gestiones de los vecinos es de 6.88 semanas, es decir, siete semanas en promedio por resolución, tal como puede observarse en el Cuadro 2.21.

CUADRO 2.21
Cálculo de la media aritmética de duración de las resoluciones

| Min | Max | Fr | Xi | Fr*xi |
|------|-------|-----|--------|--------|
| 0.25 | 0.99 | 6 | 0.62 | 3.72 |
| 1 | 4.99 | 32 | 2.995 | 95.84 |
| 5 | 8.99 | 44 | 6.995 | 307.78 |
| 9 | 12.99 | 38 | 10.995 | 417.81 |
| | | 120 | | 825.15 |

media 6.88 semanas

La clase de atención recibida durante las gestiones o trámites realizados por los vecinos, fue medida en la encuesta indicada. En el cuadro 2.3 se presenta la distribución de respuestas relacionadas con la clase de atención recibida. Casi el 70 por ciento estuvieron de acuerdo con que la atención fue satisfactoria o fue regular: 31.7 por ciento afirma que la atención fue satisfactoria, y 37.5 indica que fue regular. Alrededor del 20 por ciento anota que la atención fue poco satisfactoria o que fue abiertamente insatisfactoria: 14.2 por ciento indica que fue poco satisfactoria y 6.7 por ciento que fue insatisfactoria. En contraste, 10 por ciento afirma que la atención recibida fue muy satisfactoria.

CUADRO 2.3**ATENCIÓN DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO EN LOS TRÁMITES DE LOS VECINOS**

| Opinión sobre la atención del personal administrativo en los trámites | Frecuencia | % |
|--|-------------------|------------|
| Muy satisfactorio | 12 | 10 |
| Satisfactorio | 38 | 31.7 |
| Regular | 45 | 37.5 |
| Poco satisfactorio | 17 | 14.2 |
| Insatisfactorio | 8 | 6.7 |
| Total | 120 | 100 |

4.2.2 Bajo nivel de conocimiento del Código Municipal.

En los siguientes cuadros de distribución de frecuencias se presentan los indicadores que miden el nivel de conocimiento del Personal Municipal y de los Vecinos encuestados, con respecto a la lectura y comprensión del Código Municipal, asociado a la gestión administrativa municipal.

El cuadro 1.8 muestra la distribución de respuestas del Personal Municipal con respecto a la condición de lectura del Código Municipal. Puede observarse que un poco más del 70 por ciento de los encuestados ha leído dicho Código, aunque este porcentaje varía cuando se determina que el 34 por ciento afirma que ha leído el Código completamente, y que 42 por ciento sólo ha leído algunas partes del mismo. El resto de encuestados (24 por ciento) indicó no haberlo leído.

CUADRO 1.8**CONDICIÓN DE LECTURA DEL CÓDIGO MUNICIPAL**

| Lectura Código | Frecuencia | % |
|--------------------------|-------------------|------------|
| Sí completamente | 17 | 34 |
| Sí algunas partes | 21 | 42 |
| No lo ha leído | 12 | 24 |
| Total | 50 | 100 |

En cuanto a la consulta sobre la comprensión del Código Municipal, el cuadro 1.9 muestra la distribución de respuestas de los encuestados, entre las que se observa que de los 36 miembros del Personal Municipal que han leído parcial o completamente el Código Municipal,

23 encuestados (46 por ciento de los 50 seleccionados) indicaron que sí lo comprendieron completamente, mientras que 15 encuestados (30 por ciento de los 50 seleccionados) anotaron que lo comprendieron parcialmente.

**CUADRO 1.9
COMPRESIÓN DE LA LECTURA DEL CÓDIGO MUNICIPAL**

| Comprensión | Frecuencia | % |
|------------------------|-------------------|------------|
| Sí plenamente | 23 | 46 |
| Sí parcialmente | 15 | 30 |
| No lo ha leído | 12 | 24 |
| Total | 50 | 100 |

El personal municipal encuestado también se pronunció acerca de la función del Código Municipal para favorecer u obstaculizar la modernización de la gestión administrativa municipal. En el cuadro 1.10 puede observarse la distribución de opiniones del Personal en torno a este tema. La mayoría del Personal Municipal encuestado (88 por ciento) opina que el Código Municipal favorece la modernización de la gestión administrativa municipal; y sólo un 4 por ciento opina que la obstaculiza. 8 por ciento indicó que no sabe si la favorece o la obstaculiza.

**CUADRO 1.10
OPINIÓN SOBRE SI EL CÓDIGO FAVORECE U OBSTACULIZA
LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

| Opinión | Frecuencia | % |
|--------------------|-------------------|------------|
| Favorece | 44 | 88 |
| Obstaculiza | 2 | 4 |
| No sabe | 4 | 8 |
| Total | 50 | 100 |

En cuanto a las principales razones que dan quienes opinan que el Código Municipal favorece la modernización de la gestión administrativa, el cuadro 1.11 muestra que 40.9 por ciento de los encuestados considera que la favorece porque “Establece la necesidad de coordinar el Plan con el Presupuesto”; 29.5 por ciento porque “obliga a estructurar el presupuesto por programas”; 25 por ciento porque “Promueve la generación de información para auditoría social; y 4.5 por ciento da otras razones.

CUADRO 1.11
PRINCIPALES RAZONES POR LAS QUE OPINA QUE EL CÓDIGO
FAVORECE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

| Principal razón por la que cree que favorece | Frecuencia | % |
|---|------------|------------|
| Establece necesidad de Coordinar Plan/Presup | 18 | 40.9 |
| Obliga a estructurar Presupuesto por Programas | 13 | 29.5 |
| Promueve generar informe para auditoría social | 11 | 25.0 |
| Otras razones | 2 | 4.5 |
| Total | 44 | 100 |

Sobre esta misma variable del nivel de conocimiento del Código Municipal también fue encuestada una muestra de vecinos que tramitaban asuntos en la Municipalidad de Quetzaltenango. En los siguientes dos cuadros se presenta la opinión de los vecinos en torno a la condición de haber leído el Código Municipal y a la condición de haberlo comprendido.

En el cuadro 2.4 se presenta la distribución de respuestas de los vecinos a la condición de haber leído el Código Municipal. Puede observarse que solamente alrededor de una tercera parte de los encuestados afirma haber leído el Código, y de éstos sólo 5 personas indicaron que lo había leído completamente y 32 afirmaron que había leído algunas partes del mismo. La mayoría, 69.2 por ciento indicó que no habían leído dicho Código.

CUADRO 2.4
CONDICIÓN DE HABER LEÍDO EL CÓDIGO MUNICIPAL

| Lectura Código | Frecuencia | % |
|---------------------------|------------|------------|
| Sí, completamente | 5 | 4.2 |
| Sí, algunas partes | 32 | 26.7 |
| No lo ha leído | 83 | 69.2 |
| Total | 120 | 100 |

En cuanto a la comprensión de la lectura del Código Municipal, la mitad (18 personas) de los que indicaron que habían leído el Código completa o parcialmente, afirmaron que lo habían comprendido plenamente; y la otra mitad (19 personas) anotaron que lo habían comprendido parcialmente.

CUADRO 2.5
CONDICIÓN DE HABER COMPRENDIDO EL CÓDIGO MUNICIPAL

| Comprensión de Código | frecuencia | % |
|-----------------------|------------|------------|
| Sí, plenamente | 18 | 15 |
| Sí parcialmente | 19 | 15.8 |
| No lo ha leído | 83 | 69.2 |
| Total | 120 | 100 |

4.2.3 Escasa asignación de recursos técnicos, financieros y humanos al ámbito de modernización de la gestión administrativa

En los siguientes cuatro cuadros se presenta la opinión del Personal Municipal con respecto a los niveles de asignación de recursos humanos, de equipamiento y financieros para la modernización de la gestión administrativa municipal.

El cuadro 1.12 muestra la distribución de opiniones del Personal Municipal encuestado con respecto a la asignación de recursos humanos para atender la modernización de la gestión administrativa municipal. Puede observarse que la mayoría (66 por ciento) opina que se ha asignado lo mínimo, es decir, con lo que pueden subsistir los proyectos de modernización; 24 por ciento opina que se ha asignado lo básico, es decir, con lo que pueden mantenerse, sin desarrollo, los proyectos de modernización; y 6 por ciento opina que se han asignado recursos suficientes para impulsar y lograr la modernización de la gestión administrativa. 2 miembros del Personal Municipal entrevistado opinaron que no se ha asignado ni lo mínimo

CUADRO 1.12
NIVEL DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

| Opinión sobre asignación de RRHH | Frecuencia | % |
|----------------------------------|------------|------------|
| Han asignado suficientes | 3 | 6.0 |
| Han asignado lo básico | 12 | 24.0 |
| Han asignado lo mínimo | 33 | 66.0 |
| No han asignado ni lo mínimo | 2 | 4.0 |
| Total | 50 | 100 |

El cuadro 1.13 muestra la distribución de de opiniones de los encuestados en relación con la asignación de equipo e insumos para atender la modernización de la gestión administrativa municipal. En dicha distribución puede observarse que también este caso la mayoría de encuestados (56 por ciento) opina que se ha asignado lo mínimo (subsistencia) para la modernización indicada; 32 por ciento opina que se ha asignado lo básico (mantención); 8 por ciento que se han asignado suficientes recursos para ese propósito. 8 por ciento opina que no se ha asignado lo mínimo para esa clase de modernización.

**CUADRO 1.13
NIVEL DE ASIGNACIÓN DE EQUIPO E INSUMOS PARA
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

| Opinión asignación Equipo e Insumos | Frecuencia | % |
|--|-------------------|--------------|
| Han asignado suficientes | 4 | 8 |
| Han asignado lo básico | 16 | 32 |
| Han asignado lo mínimo | 28 | 56 |
| No han asignado ni lo mínimo | 2 | 4 |
| Total | 50 | 100.0 |

De manera análoga, el cuadro 1.14 muestra la distribución de opiniones con respecto a la asignación de recursos financieros para la modernización de la gestión administrativa municipal. Aquí se observa una distribución de opiniones parecida a la mostrada en los cuadros anteriores. 68 por ciento de los encuestados opina que se ha asignado lo mínimo (subsistencia), 26 por ciento opina que se ha asignado lo básico (mantenimiento); y 1 persona opina que se han asignado suficientes recursos financieros para ese propósito. 4 por ciento de los encuestados opina que no se ha asignado ni siquiera lo mínimo

**CUADRO 1.14
NIVEL DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS PARA
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

| Opinión Asignación Recursos Financieros | Frecuencia | % |
|--|-------------------|--------------|
| Han asignado suficientes | 1 | 2 |
| Han asignado lo básico | 13 | 26 |
| Han asignado lo mínimo | 34 | 68 |
| No han asignado ni lo mínimo | 2 | 4 |
| total | 50 | 100.0 |

En cuanto a la responsabilidad, de hecho, en la asignación de pocos recursos para la modernización de la gestión administrativa municipal, los encuestados identificaron mayoritariamente a los funcionarios de las dependencias de planificación (OMP) y de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM), siguiéndole las autoridades municipales. Alrededor del 60 por ciento de los encuestados opinaron que la responsabilidad de hecho, la tenían los funcionarios de ambas dependencias técnicas: 36 por ciento los funcionarios de la Dirección de Administración Financiera Integrada Municipal; y 26 por ciento los funcionarios de la Dirección de Planificación Municipal. 24 por ciento identificó al Alcalde Municipal y 14 por ciento al Concejo Municipal.

CUADRO 1.15

**RESPONSABILIDAD DE HECHO DE ASIGNAR POCOS RECURSOS
PRESUPUESTARIOS PARA MODERNIZAR LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

| Opinión responsabilidad de hecho de asignación | Frecuencia | % |
|---|-------------------|--------------|
| Consejo Municipal | 7 | 14 |
| Alcalde | 12 | 24 |
| OMP | 13 | 26 |
| AFIM | 18 | 36 |
| Total | 50 | 100.0 |

4.2.4 Bajo nivel de participación de los vecinos en las organizaciones comunitarias para exigir eficiencia y eficacia en la gestión administrativa.

En los siguientes cuatro cuadros se presentan las respuestas de los Vecinos encuestados con respecto a la condición y tipo de participación que han tenido en las organizaciones comunitarias del municipio de Quetzaltenango y las opiniones que tienen sobre el grado de preocupación en torno a la eficiencia y la eficacia municipal, así como de las gestiones que han hecho para denunciar o mejorar anomalías de gestión.

En el cuadro 2.6 se muestra la distribución de respuestas dadas por los Vecinos encuestados en relación con su condición de participación en las organizaciones sociales comunitarias. Lo sobresaliente de esta información es que casi el 80 por ciento de los encuestados indicó que no ha participado nunca en las organizaciones comunitarias de su municipio. El resto sí

participan actualmente o han participado antes: 4.2 por ciento participan actualmente y 19.2 por ciento participaron antes.

**CUADRO 2.6
CONDICIÓN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS**

| Participación social | frecuencia | % |
|---------------------------------|-------------------|------------|
| Sí participa actualmente | 5 | 4.2 |
| Sí participó antes | 23 | 19.2 |
| No ha participado nunca | 92 | 76.7 |
| Total | 120 | 100 |

El cuadro 2.7 presenta los principales tipos de participación que han tenido los vecinos encuestados que indicaron estar participando actualmente y los que afirmaron haber participado antes. La mayoría de encuestados (71.4 por ciento) indicó que su participación se limitó a ser miembro de la asamblea de barrio; es decir estar registrado en la organización y ejercer el derecho de voto para elegir a las autoridades de la organización. 7.1 por ciento indicó que su tipo de participación ha sido como miembro de alguna comisión de trabajo; 10.7 por ciento indicó que su participación ha sido como directivo de COCODE; 1 persona registró su participación como representante de barrio en una instancia superior organizativa municipal; y 2 personas indicaron participar en otros tipos, sin definir cuáles.

**CUADRO 2.7
TIPOS DE PARTICIPACIÓN**

| Tipo de participación | Frecuencia | % |
|--|-------------------|------------|
| Miembro de Asamblea de Barrio | 20 | 71.4 |
| Miembro de Comisión de trabajo | 2 | 7.1 |
| Directivo de Cocode | 3 | 10.7 |
| Representante de barrio en instancia superior | 1 | 3.6 |
| Otros | 2 | 7.1 |
| Total | 28 | 100 |

En cuanto a la opinión de los Vecinos encuestado acerca del grado de preocupación que tendría la organización comunitaria que conoce, sobre el nivel de eficacia y eficiencia de la gestión administrativa municipal, el cuadro 2.8 registra que la mayoría (60.8 por ciento) no sabe si existe preocupación; 18.3 afirma que existe regular grado de preocupación por el bajo nivel

de eficacia y eficiencia; 12.5 opina que hay poca preocupación; y 1.8 por ciento opina que hay mucha preocupación. 8 personas (6.7 por ciento) opina no hay preocupación porque consideran que el nivel de eficacia y eficiencia de la gestión administrativa municipal es adecuado.

CUADRO 2.8
GRADO DE PREOCUPACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA POR
EL NIVEL DE EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

| Grado de preocupación | Frecuencia | % |
|--|-------------------|------------|
| Mucha preocupación por bajo nivel | 2 | 1.7 |
| Regular preocupación por bajo nivel | 22 | 18.3 |
| Poca preocupación por bajo nivel | 15 | 12.5 |
| Nivel adecuado No hay preocupación | 8 | 6.7 |
| No sabe | 73 | 60.8 |
| Total | 120 | 100 |

Por último, con respecto a la opinión de los Vecinos encuestados acerca de las gestiones hechas por la organización que conoce, para denunciar o sugerir mejoras en la gestión administrativa municipal, el cuadro 2.9 muestra que la mayoría de opiniones (91.7 por ciento) se distribuyen entre los que no saben (51.7 por ciento) y lo que opinan que no se han hecho gestiones de esa naturaleza (40.0 por ciento). El resto se divide entre los que opinan que sí se han hecho sugerencias de mejoramiento a las autoridades municipales (6.7 por ciento) y los opinan que sí se han hecho denuncias en el Consejo Municipal de Desarrollo (1.7 por ciento).

CUADRO 2.9
GESTIONES HECHAS POR LAS ORGANIZACIONES PARA DENUNCIAR
PROBLEMAS O SUGERIR MEJORAS MUNICIPALES

| Clase de gestiones | frecuencia | % |
|--|-------------------|------------|
| Denuncias en Consejo Desarrollo Municipal | 2 | 1.7 |
| Sugerencias a autoridades | 8 | 6.7 |
| No se han hecho gestiones | 48 | 40.0 |
| No sabe | 62 | 51.7 |
| Total | 120 | 100 |

4.2.5 Escasa visión del Concejo Municipal de la modernización de la gestión municipal.

La información asociada a los indicadores cualitativos relacionados con esta variable se obtuvo de las Entrevistas en Profundidad practicadas a miembros del Concejo Municipal. A continuación se resume la información comparable, obtenida de dichas Entrevistas:

- Todos los miembros del Concejo Municipal entrevistados han leído completamente el Código Municipal y orientan el desempeño de sus funciones por lo que establece dicho Código y por lo que norma el Reglamento Interno del Concejo.
- La potestad que le otorga el Código Municipal al Concejo, en materia de normatividad del funcionamiento de la municipalidad para elevar su desempeño, se ha canalizado hacia la elaboración del Reglamento Interno, el Manual de organización, el Manual de Funciones y diversos manuales de aplicación sectorial.
- Asimismo, en términos de conducción e implementación del proceso modernizador promovido en el Código Municipal para el mejoramiento del funcionamiento municipal, los Concejales han aprobado diversas disposiciones, relativamente recientes, entre las que destacan las siguientes: a) Creación e implementación de la Gerencia Municipal; b) Creación e implementación de la Oficina (posteriormente designada como dirección) de Planificación Municipal; c) Creación de la Dirección de Administración Financiera Integrada Municipal.
- Los Concejales tienen conocimiento de que el Código Municipal y el Plan Estratégico 2011-2025 promueven la modernización de la gestión municipal y que la municipalidad no ha implementado políticas o programas para ese fin. Sobre este particular afirman que aunque el Concejo tiene conciencia de la necesidad de la modernización del funcionamiento de la municipalidad en general, no se ha detenido a reflexionar sobre la modernización de la gestión administrativa en particular, debido a que carecen de asesoría especializada sobre la orientación y procedimientos en esa área de modernización, y porque no han conocido de iniciativas sobre ese asunto en especial.
- En cuanto a responsabilidad del Concejo en la evaluación del desempeño municipal para identificar logros estratégicos, obstáculos y oportunidades, los Concejales consideran que directamente no han promovido tal proceso de control, porque el Concejo espera que la iniciativa provenga de la Alcaldía, apoyada técnicamente por la Gerencia y las direcciones de planificación y Administración Financiera.

- Con respecto a las iniciativas que el Concejo haya recibido para promover la integración de los sistemas de información existentes en la municipalidad, con la finalidad de implementar procesos de monitoreo y evaluación del desempeño municipal, los Concejales aceptan haber conocido y aprobado iniciativas de modernización de los sistemas de información, sobre todo en materia financiera, pero para los efectos de la evaluación del desempeño no recuerdan haber recibido ni conocido iniciativa alguna.
- En relación con la plena autoridad que le da el Código municipal al Concejo Municipal para evaluar y liderar la modernización en general de la municipalidad, y de los factores que pudieran estar impidiendo la implementación de ese mandato en la creación y efectiva promoción de una política de modernización de la gestión administrativa municipal, los Concejales mencionaron los siguientes factores limitantes: a) preeminencia de visiones políticas particulares, a veces antagónicas, que impiden alcanzar acuerdos sobre control, resultados comprobables, eficacia, eficiencia e impacto social de la gestión administrativa municipal; b) Carencia de recursos financieros para establecer estructuras de modernización de la gestión administrativa; c) Poca experiencia sobre modernización de la gestión administrativa en el personal técnico de la municipalidad; d) Acomodamiento de funcionarios y personal técnico al cumplimiento rutinario y tradicional de sus tareas

4.3 Análisis de la información

El problema de investigación que dio origen al presente estudio partía del hecho histórico y de su interiorización en el pensamiento, de que en la Municipalidad de Quetzaltenango existe debilidad de la gestión municipal en el proceso de modernización de su funcionamiento y que los efectos que se derivan de esta debilidad inciden en el resto de actividades modernizantes y en la imagen de desempeño del gobierno y la administración municipal. A partir de tal situación y después de delimitar y examinar teóricamente tal problemática se planteó como hipótesis de trabajo que: “La debilidad que manifiesta el ámbito de gestión administrativa en el proceso de modernización del funcionamiento de la Municipalidad de Quetzaltenango está asociado, entre otros factores, con: a) el bajo nivel de conocimiento que el personal administrativo y la población tienen del Código Municipal, b) la escasa visión que el Concejo Municipal tiene de la modernización de la gestión administrativa, c) la escasa asignación de recursos técnicos, financieros y humanos que las autoridades municipales han destinado a ese ámbito, y d) el

bajo nivel de participación de los vecinos en las organizaciones comunitarias para exigir eficiencia y eficacia en la gestión administrativa”.

La información recolectada de los actores participantes en este proceso permite afirmar que la hipótesis planteada es plausible, en el ámbito de la descripción y explicación preliminar en el que se ubicó el presente estudio. Para avalar esta afirmación es conveniente analizar selectivamente la información recolectada, a la luz de la hipótesis de trabajo.

A. La variable dependiente, portadora de la esencia del problema planteado, se convirtió en empíricamente manifiesta con la opinión del personal municipal que se pronunció en torno a indicadores sensibles de la gestión pública moderna, es decir técnicamente eficaz y eficiente; y con la opinión de una muestra de vecinos, que dieron a conocer, por medio de indicadores de duración temporal, la percepción que tuvieron de la eficiencia de la gestión administrativa municipal. En ambos casos los indicadores muestran limitaciones en los mecanismos de gestión eficiente en las relaciones entre plan estratégico, planes y programas operativos y presupuesto, así como en la coordinación, en el uso de los sistemas de información y en la disponibilidad de indicadores de desempeño para monitorear y evaluar dicha gestión. Además, la percepción que tienen los vecinos de la gestión administrativa es la del predominio de un largo trámite burocrático y una larga espera para conocer las resoluciones municipales. Las opiniones de ambas poblaciones (personal municipal y vecinos) avalan la afirmación inicial sobre la debilidad de la gestión administrativa en el proceso de modernización municipal. A continuación se presenta un resumen de los principales indicadores relacionados con la situación anotada.

La mayoría de los miembros del personal municipal encuestado opinaron que:

- i. Existe muy poca relación (40 %) o que no existe relación alguna (50 %) entre el Plan Estratégico 2011-2025 y los Planes Operativos Anuales;
- ii. El Plan Estratégico de largo plazo sí se expresa en los programas municipales, aunque esa opinión varía en cuanto al volumen de programas en los que se expresa: 56 por ciento opina que se expresa en algunos programas; 34 por ciento considera que se expresa en varios programas; y un 6 por ciento cree que se expresa plenamente, es decir, en todos los programas;

- iii. 54 por ciento considera que entre Plan y Presupuesto existe ‘alguna’ coordinación, es decir, aproximadamente 50 por ciento de coordinación y 34 por ciento que cree que existe ‘poca’ coordinación;
- iv. 52 por ciento considera que los actuales sistemas de información municipales no sirven para evaluar el desempeño de la gestión municipal;
- v. La opinión del 80 por ciento es categórica al considerar que la municipalidad no utiliza indicadores de desempeño para evaluar la gestión administrativa;
- vi. El 30 por ciento de los encuestados indica que no se practica ninguna actividad de monitoreo, y 54 por ciento anota que no se llevan a cabo actividades de evaluación, como medidas de control de la gestión administrativa municipal;
- vii. La mayoría (64 por ciento) afirma que las actividades de monitoreo y evaluación se practican por medio de la visita de funcionarios; 24 por ciento indica que esos controles se llevan a cabo por medio de informes escritos; 10 por ciento anota que el monitoreo y la evaluación se realizan por medio de datos cuantitativos; y sólo 1 persona indica que tales controles de practican tomando en cuenta las metas previstas.

Sobre esta misma variable dependiente, los vecinos encuestados se pronunciaron de la siguiente manera:

- i. Más del 40 por ciento afirmaron que sus trámites duraron de 1 a 4 horas; y casi otro 40 por ciento indicaron que sus trámites duraron de 5 a 8 horas. Si calculamos el promedio aritmético de la duración de los trámites por vecino en un día, resulta que cada vecino invierte 4.92 horas (casi cinco horas) de presencia ininterrumpida en la municipalidad.
- ii. Casi el 70 por ciento opina que la duración de las resoluciones municipales se extiende a más de cinco semanas: 36.7 por ciento considera que la duración se ubica entre 5 y 8 semanas, y 31.7 por ciento estima que dicha duración abarca más de 8 semanas. Asimismo, el tiempo medio de espera de las resoluciones de la municipalidad, percibido por los vecinos, es de 6.88 semanas, es decir casi 7 semanas de espera
- iii. Casi el 70 por ciento estuvo de acuerdo con que la atención fue satisfactoria o fue regular: 31.7 por ciento afirma que la atención fue satisfactoria, y 37.5 indica que fue regular. Alrededor del 20 por ciento anota que la atención fue poco satisfactoria o que fue abiertamente insatisfactoria: 14.2 por ciento indica que fue poco satisfactoria y 6.7 por ciento que fue insatisfactoria. En contraste, 10 por ciento afirma que la atención recibida fue muy satisfactoria.

B. Los valores registrados en la variable independiente (a) “Bajo nivel de conocimiento que el personal administrativo y la población tienen del Código Municipal” no son tan significativos en el caso de las respuestas del personal municipal, aunque sí denotan la importancia que tiene el Código Municipal en el proceso de modernización de la gestión municipal; y sí son significativos, como factor relacionado con la variable dependiente (a), en el caso de las respuestas de los vecinos encuestados.

El personal municipal se pronunció de la siguiente manera, con respecto a la condición de haber leído y comprendido el Código Municipal y sobre la función del Código de facilitar u obstaculizar la modernización de la gestión municipal

- i. Un poco más del 70 por ciento de los encuestados ha leído dicho Código, aunque este porcentaje varía cuando se determina que el 34 por ciento afirma que ha leído el Código completamente, y que 42 por ciento sólo ha leído algunas partes del mismo.
- ii. De los 36 miembros del Personal Municipal que han leído parcial o completamente el Código Municipal, 23 encuestados (46 por ciento de los 50 seleccionados) indicaron que sí lo comprendieron completamente, mientras que 15 encuestados (30 por ciento de los 50 seleccionados) anotaron que lo comprendieron parcialmente.
- iii. La mayoría del Personal Municipal encuestado (88 por ciento) opina que el Código Municipal favorece la modernización de la gestión administrativa municipal; y sólo un 4 por ciento opina que la obstaculiza. 8 por ciento indicó que no sabe si la favorece o la obstaculiza.
- iv. 40.9 por ciento de los encuestados considera que el Código Municipal favorece la modernización de la gestión municipal porque “Establece la necesidad de coordinar el Plan con el Presupuesto”; 29.5 por ciento porque “obliga a estructurar el presupuesto por programas”; 25 por ciento porque “Promueve la generación de información para auditoría social; y 4.5 por ciento da otras razones.

Los vecinos seleccionados se pronunciaron en torno a la condición de haber leído y comprendido el Código Municipal, de la siguiente manera:

- i. Solamente alrededor de una tercera parte de los encuestados afirma haber leído el Código, y de éstos sólo 5 personas indicaron que lo había leído completamente y 32 afirmaron que había leído algunas partes del mismo. La mayoría, 69.2 por ciento indicó que no habían leído dicho Código.

- ii. La mitad (18 personas) de los que indicaron que habían leído el Código completa o parcialmente, afirmaron que lo habían comprendido plenamente; y la otra mitad (19 personas) anotaron que lo habían comprendido parcialmente.

C. Los indicadores de la variable independiente (b) “Escasa visión que el Concejo Municipal tiene de la modernización de la gestión administrativa” fueron captados por medio de las entrevistas en profundidad practicadas a miembros del Concejo Municipal. La información resumida muestra que el comportamiento de este alto organismo municipal no ha sido el esperado (escasa visión) en la planificación e implementación del proceso de modernización de la gestión municipal, no obstante que el Código Municipal lo establece; y que ello se debe - entre otros factores importantes- al predominio de intereses políticos particulares que impiden atender eficazmente dicho proceso, y a la falta de recursos de diversa índole para su implementación. A continuación se presentan los principales rasgos de estas opiniones.

- i. Los Concejales afirman que aunque el Concejo tiene conciencia de la necesidad de la modernización del funcionamiento de la municipalidad en general, no se ha detenido a reflexionar sobre la modernización de la gestión administrativa en particular, debido a que carecen de asesoría especializada sobre la orientación y procedimientos en esa área de modernización, y porque no han conocido de iniciativas sobre ese asunto en especial.
- ii. En cuanto a la responsabilidad del Concejo en la evaluación del desempeño municipal para identificar logros estratégicos, obstáculos y oportunidades, los Concejales consideran que directamente no han promovido tal proceso de control, porque el Concejo espera que la iniciativa provenga de la Alcaldía, apoyada técnicamente por la Gerencia y las direcciones de planificación y Administración Financiera.
- iii. Los Concejales aceptan haber conocido y aprobado iniciativas de modernización de los sistemas de información, sobre todo en materia financiera, pero para los efectos de la evaluación del desempeño no recuerdan haber recibido ni conocido iniciativa alguna.
- iv. En relación con la plena autoridad que le da el Código municipal al Concejo Municipal para evaluar y liderar la modernización en general de la municipalidad, y de los factores que pudieran estar impidiendo la implementación de ese mandato en la creación y efectiva promoción de una política de modernización de la gestión administrativa municipal, los Concejales mencionaron los siguientes factores limitantes: a) preeminencia de visiones políticas particulares, a veces antagónicas, que impiden alcanzar acuerdos sobre control, resultados comprobables, eficacia, eficiencia e impacto social de la gestión administrativa

municipal; b) Carencia de recursos financieros para establecer estructuras de modernización de la gestión administrativa; c) Poca experiencia sobre modernización de la gestión administrativa en el personal técnico de la municipalidad; d) Acomodamiento de funcionarios y personal técnico al cumplimiento rutinario y tradicional de sus tareas

D. La variable independiente (c) “Escasa asignación de recursos técnicos, financieros y humanos al ámbito de modernización de la gestión administrativa”, muestra una clara relación hipotética de incidencia con la variable dependiente al registrar en sus indicadores la opinión del personal municipal afirmando mayoritariamente la escasez de tales asignaciones para el propósito de La modernización de la gestión municipal, tal como se resume a continuación

- i. En cuanto a la asignación de recursos humanos la mayoría del personal municipal encuestado (66 por ciento) opina que se ha asignado lo mínimo, es decir, con lo que pueden subsistir los proyectos de modernización; 24 por ciento opina que se ha asignado lo básico, es decir, con lo que pueden mantenerse, sin desarrollo, los proyectos de modernización.
- ii. Con respecto a la asignación de recursos técnicos en materia de equipo e insumos, la mayoría de encuestados (56 por ciento) opina que se ha asignado lo mínimo (subsistencia) para la modernización indicada; 32 por ciento opina que se ha asignado lo básico (mantención).
- iii. En relación con la asignación de recursos financieros para la modernización de la gestión administrativa municipal, la mayoría (68 por ciento) de los encuestados opina que se ha asignado lo mínimo (subsistencia), 26 por ciento opina que se ha asignado lo básico (mantenimiento).
- iv. En cuanto a la responsabilidad, de hecho, en la asignación de pocos recursos para la modernización de la gestión administrativa municipal, los encuestados identificaron mayoritariamente a los funcionarios de las dependencias de planificación (OMP) y de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM), siguiéndole las autoridades municipales. Alrededor del 60 por ciento de los encuestados opinaron que la responsabilidad de hecho, la tenían los funcionarios de ambas dependencias técnicas: 36 por ciento los funcionarios de la Dirección de Administración Financiera Integrada Municipal; y 26 por ciento los funcionarios de la Dirección de Planificación Municipal. 24 por ciento identificó al Alcalde Municipal y 14 por ciento al Concejo Municipal.

La variable independiente (d) “Bajo nivel de participación de los vecinos en las organizaciones comunitarias para exigir eficiencia y eficacia en la gestión administrativa” registra, por medio de los indicadores correspondientes, que la participación social de una muestra de vecinos es sumamente baja y que prácticamente no saben si las organizaciones comunitarias del municipio se han preocupado del nivel de eficacia y eficiencia con que se desempeña la gestión administrativa municipal, ni que estas organizaciones hayan hecho gestiones para mejorar dicha condición. Esta variable también es significativa (dado el bajo nivel de participación) en lo relativo a su incidencia en la variable dependiente.

- i. En cuanto a la condición de participación de los vecinos en las organizaciones sociales comunitarias, lo sobresaliente es que casi el 80 por ciento de los encuestados indicó que no ha participado nunca en las organizaciones comunitarias de su municipio. El resto sí participan actualmente o han participado antes: 4.2 por ciento participan actualmente y 19.2 por ciento participaron antes.
- ii. De los que participan o participaron alguna vez, la mayoría de encuestados (71.4 por ciento) indicó que su participación se limitó a ser miembro de la asamblea de barrio; es decir estar registrado en la organización y ejercer el derecho de voto para elegir a las autoridades de la organización. 7.1 por ciento indicó que su tipo de participación ha sido como miembro de alguna comisión de trabajo; 10.7 por ciento indicó que su participación ha sido como directivo de COCODE; 1 persona registró su participación como representante de barrio en una instancia superior organizativa municipal; y 2 personas indicaron participar en otros tipos, sin definir cuáles.
- iii. En cuanto a la opinión de los Vecinos encuestado acerca del grado de preocupación que tendría la organización comunitaria que conoce, sobre el nivel de eficacia y eficiencia de la gestión administrativa municipal, la mayoría (60.8 por ciento) no sabe si existe preocupación; 18.3 afirma que existe regular grado de preocupación por el bajo nivel de eficacia y eficiencia; 12.5 opina que hay poca preocupación; y 1.8 por ciento opina que hay mucha preocupación. 8 personas (6.7 por ciento) opina no hay preocupación porque consideran que el nivel de eficacia y eficiencia de la gestión administrativa municipal es adecuado.

- iv. La opinión de los Vecinos encuestados acerca de las gestiones hechas por la organización que conoce, para denunciar o sugerir mejoras en la gestión administrativa municipal, muestra que la mayoría de opiniones (91.7 por ciento) se distribuyen entre los que no saben (5.7 por ciento) y los que opinan que no se han hecho gestiones de esa naturaleza (40.0 por ciento).

En consecuencia, los indicadores de las variables consideradas en la hipótesis de trabajo planteada, denotan la plausibilidad de que efectivamente exista debilidad en el ámbito de la gestión administrativa dentro del proceso de modernización municipal y que dicha debilidad esté asociada fuertemente con: el bajo nivel de conocimiento que los vecinos tienen del Código Municipal, con la escasa visión que el Concejo Municipal tiene de la modernización de la gestión administrativa, con la escasa asignación de recursos técnicos, financieros y humanos que las autoridades municipales han destinado a ese ámbito, y con el bajo nivel de participación de los vecinos en las organizaciones comunitarias para exigir eficiencia y eficacia en la gestión administrativa; y en menor intensidad, con algunos rasgos de bajo nivel de lectura y de comprensión del Código Municipal, de una fracción del personal municipal.

4.4 Discusión de resultados.

Como ya fue subrayado en los antecedentes históricos del problema de investigación (Apartado 3.1.2 Elementos de gestión administrativa en el Código Municipal), el Código Municipal vigente y sus reformas, promueve la modernización del funcionamiento municipal y de la gestión municipal. Para el efecto introduce nuevas estructuras técnicas dentro de la organización municipal, como la Oficina Municipal de Planificación y la Administración Financiera Integrada Municipal, cuyas funciones están orientadas hacia la modernización de la gestión municipal y el control de dicha gestión. Además el Código Municipal expresa el comienzo de un proceso de integración de elementos de una estructura tecnocrática dentro de la estructura normativa burocrática que regula la organización municipal y que favorece la modernización del funcionamiento municipal. Asimismo, el Plan de Desarrollo Quetzaltenango 2011-2025, analizado en los antecedentes históricos del problema de investigación (Apartado 3.1.3 Plan Estratégico Municipal), orienta también su visión y objetivos estratégicos hacia la modernización del funcionamiento municipal y propone programas y proyectos que apuntan hacia el mejoramiento de la eficacia y de la eficiencia de la gestión municipal. Además, la opinión de las autoridades municipales (los miembros del Concejo Municipal entrevistados) y la

del personal encuestado, en relación con la función del Código Municipal de promover la modernización del funcionamiento municipal y de mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión municipal, es favorable en cuanto a que dicho Código introduce componentes organizativos que afianzan dicha función.

Por consiguiente, si los principales instrumentos que norman, visualizan y orientan el proceso de modernización municipal en general y de la gestión municipal en particular, favorecen la planificación e implementación de dicho proceso, y si las autoridades y el personal municipal, teóricamente están conscientes de la necesidad y de la importancia de la modernización de la gestión municipal, ¿qué factores han impedido avanzar en esa línea de pensamiento y de acción que sin duda eleva el nivel de racionalidad en el funcionamiento municipal y genera bienes y servicios que atienden las necesidades y demandas vecinales?

En el estudio realizado se mostró la plausibilidad de que la debilidad en el ámbito de la gestión, dentro del proceso de modernización municipal, esté asociado a los factores cuyos indicadores señalan que son deficitarios y que hipotéticamente inciden en dicha debilidad. Una breve síntesis sobre tal incidencia sugiere que los factores que ejercen más influencia en el estado de debilidad anotado son: La escasa visión que el Concejo Municipal tiene de la modernización de la gestión administrativa y la escasa asignación de recursos técnicos, financieros y humanos que las autoridades municipales han destinado a ese ámbito. Aun cuando los Concejales afirmen tener conciencia de la importancia de la modernización de la gestión municipal y de las instrucciones que en ese sentido pauta el Código Municipal y visualiza el Plan Estratégico Municipal, el predominio de intereses políticos particulares y por consiguiente, la falta de voluntad política para gestionar recursos y reorientar una parte considerable de éstos para ese fin, determinan ambas clases de escasez, e influyen en la conservación de la racionalidad burocrática como rasgo del comportamiento tradicional del empleado municipal.

Otro factor importante -aunque menos influyente que los anteriores- revelado en este estudio como deficitario para presionar sobre el mejoramiento de la eficacia y la eficiencia municipal, es el bajo nivel de participación social comunitaria de la población del municipio de Quetzaltenango. Este bajo nivel impide el ejercicio del derecho de exigir una efectiva atención a las gestiones y a las prontas resoluciones municipales, pero a la vez ese bajo nivel tiende a estar asociado a un tipo de gestión que no ha sido capaz de promover adecuadamente la organización vecinal ni la participación de la población en diversas actividades municipales. El

presente estudio también reveló que el desconocimiento del Código Municipal entre los vecinos, no solamente es probable que incida en el bajo nivel de participación para exigir un mejoramiento de la gestión administrativa municipal, sino además en el poco aprovechamiento de las oportunidades que abre dicho código para que la población audite la gestión e influya en la distribución presupuestaria anual.

CAPÍTULO V. PROPUESTA

Para atender y resolver sistemáticamente el problema de la debilidad en el ámbito de la gestión administrativa, dentro del proceso de modernización municipal, es conveniente considerar la posibilidad de incorporar, discutir, adaptar e implementar en el corto plazo, en la Municipalidad de Quetzaltenango, la estrategia de gestión para resultados en el desarrollo, cuya adopción promueve hoy en día el actual gobierno de la república en las principales instituciones del Organismo Ejecutivo. Sobre este particular, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y el Ministerio de Finanzas Públicas han elaborado una Guía Conceptual que orienta su incorporación en el sector público, señalando que: “La Gestión por Resultados es una estrategia centrada en el desempeño del desarrollo y en las mejoras sostenibles en los resultados del país, para mejorar la toma de decisiones, e incluye herramientas prácticas para la planificación estratégica, la programación y ejecución presupuestaria, el monitoreo y la evaluación de los resultados. Específicamente, la gestión por resultados debe centrar su atención en el ciudadano y las necesidades que éste valora para su desarrollo

1. Un resumen de los rasgos más destacados de la Gestión para Resultados en el Desarrollo contempla los siguientes elementos:
 - a) Se define la Gestión para Resultados en el Desarrollo “como una estrategia de gestión que orienta la acción de los actores públicos del desarrollo para generar el mayor valor público posible, a través del uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, deben implementar las instituciones públicas para generar los cambios sociales con equidad y en forma sostenible en beneficio de la población de un país”⁴⁰.
 - En el centro del concepto de Gestión para Resultados en el Desarrollo se encuentra el “valor público”, que se refiere a los “cambios sociales (observables y susceptibles de medición) que el Estado realiza como respuesta a las necesidades o demandas sociales establecidas mediante un proceso de legitimación democrática y, por tanto, con sentido para la ciudadanía”⁴¹. Esos cambios constituyen los resultados que el sector público busca alcanzar.

⁴⁰ Cf. García López y García Moreno, La Gestión para Resultados en el Desarrollo, avances y desafíos en América Latina y el Caribe, BID, Washington, USA 2010, p

⁴¹ Cf. García López y García Moreno, Op.Cit ., p.

- La noción de ‘resultados’ en la Gestión para Resultados en el Desarrollo está asociado al ‘cambio social’ producido por la acción del Estado y no solamente a las actividades o los productos que contribuyen a ese cambio, “con frecuencia tomados como parámetros para evaluar la acción gubernamental”. Los cambios sociales no se refieren solamente a los que son materia de la política social, como la salud y la educación, sino también a los relativos a otras políticas públicas como la seguridad ciudadana, la agricultura, el empleo, la administración de justicia o la regulación de los mercados⁴².
 - Por tanto, el objetivo último de la Gestión para Resultados en el Desarrollo es habilitar a las organizaciones públicas para que logren, mediante la gestión del proceso de creación de valor público, los resultados consignados en los objetivos del programa de gobierno.
- b) “La Gestión para Resultados en el Desarrollo conlleva tomar decisiones sobre la base de información confiable, acerca de los efectos que la acción gubernamental tiene en la sociedad. Por tanto, un elemento clave para su implementación es la medición de los cambios producidos por esa acción⁴³.
- Esto supone contar con instrumentos que capten esas variaciones, con sistemas que procesen la información y con procedimientos que incluyan el análisis de los datos en la toma de decisiones.
 - La implementación de la Gestión para Resultados en el Desarrollo requiere innovaciones sustantivas en la gestión del sector público, por lo que supone un esfuerzo a mediano y largo plazo que normalmente trasciende varios períodos gubernamentales.
 - Pero ante todo, la Gestión para Resultados en el Desarrollo requiere transformar la cultura institucional imperante, basada en el cumplimiento de los procedimientos, y crear una nueva orientación hacia los resultados.
- c) No basta desarrollar nuevas normas para generar una gestión basada en los resultados.”Es necesario establecer un ámbito político e institucional en el que los resultados sean el centro del debate público; en el que se juzgue a las autoridades por los cambios que

⁴² Cf. García López y García Moreno, Cf. Op.Cit. p.

⁴³ Ibid, p.

han promovido en la sociedad; en el que los servidores públicos tengan incentivos para cumplir de manera eficaz su trabajo”⁴⁴

d) La Gestión para Resultados en el Desarrollo opera sobre los componentes del Ciclo de Gestión Pública necesarios para la obtención de resultados. Particularmente sobre cuatro áreas principales: i. Planificación, ii. Presupuesto y Financiamiento; iii. Diseño y ejecución de Programas y Proyectos; y iv. Monitoreo y Evaluación.

- Estas áreas deben ser parte de un sistema coherentemente articulado y no de compartimentos estanco, como sucede la mayoría de las veces. “De esa manera, por ejemplo, la planificación y el presupuesto deben verse como un proceso continuo y complementario, pues no se puede planificar sin conocer los recursos con los que se cuenta, ni se debe presupuestar sin el referente básico de la planificación. En otras palabras: el qué y el con qué son indivisibles”⁴⁵. Asimismo el monitoreo y la evaluación se nutren, tanto del proceso de planificación como del de producción de bienes y servicios. .

e) En estudios hechos por el Banco Interamericano de Desarrollo los países de América Latina y El Caribe han sido evaluados torno al nivel de desarrollo de la Gestión para Resultados en el Desarrollo. Ésta institución financiera internacional utiliza un Sistema de Evaluación Pública (SEP), el cual “divide el ciclo de gestión en cinco pilares: i. Planificación para resultados; ii. Presupuesto por resultados; iii. Gestión financiera, auditoría y adquisiciones; iv. Gestión de programas y proyectos; v. Monitoreo y evaluación. Los cinco pilares del ciclo de gestión examinan los elementos indispensables para que el proceso de creación del valor público esté orientado a lograr resultados.”⁴⁶

⁴⁴ Ibid. P.

⁴⁵ Cf. García López y García Moreno, Op.Cit. P.

⁴⁶ Ibid. P.

La estrategia que proponemos para impulsar la Gestión para Resultados en el Desarrollo consta de los siguientes elementos:

- a) Presentar este informe de Tesis de Maestría en Administración Pública en el Concejo Municipal de Quetzaltenango, previa conversación con los Concejales más sensibles a los proyectos de modernización, para persuadirlo a reactivar el proceso de modernización municipal en el ámbito de la gestión administrativa.
- b) Implementar un Taller de Análisis sobre la Gestión para Resultados en el Desarrollo, para el Concejo Municipal, con el fin de informar y discutir las características de esta estrategia administrativa.
- c) Implementar un Taller de Análisis sobre la Gestión para Resultados en el Desarrollo, para el Alcalde, asesores y funcionarios técnicos, con el fin de analizar los componentes técnicos y metodológicos de esta estrategia administrativa.
- d) Gestionar el apoyo del INAP y de SEGEPLAN para elaborar un proyecto de Estrategia de Gestión para Resultados en el Desarrollo Municipal, incluyendo un plan de implementación por etapas que incorpore la integración de los sistemas de información, la construcción de indicadores de desempeño y las estructuras de unidad de control y centros de responsabilidad.
- e) Presentar el proyecto de Estrategia de Gestión para Resultados en el Desarrollo Municipal ante el Alcalde y el Concejo Municipal de Quetzaltenango, para lograr su aprobación a la mayor brevedad posible.

CONCLUSIONES

Una vez realizado el análisis de la información recolectada en el trabajo de campo, y discutidas las bases legales y de planificación estratégica en las que se apoya el proceso de modernización del funcionamiento en general y de la gestión administrativa en particular, de la municipalidad de Quetzaltenango, y teniendo como referencia la hipótesis de trabajo y los objetivos específicos del presente estudio, a continuación se presentan las conclusiones centrales de esta tesis:

1. La normatización contenida en el Código Municipal vigente y en sus reformas, promueve la modernización del funcionamiento municipal y de la gestión municipal, por medio de la instalación de una estructura organizativa tecnificada y orientada hacia la producción de bienes y servicios, para satisfacer las necesidades y la demanda de la población. Entre otras innovaciones introduce nuevas estructuras técnicas dentro de la organización municipal, como la Oficina Municipal de Planificación y la Administración Financiera Integrada Municipal, cuyas funciones están orientadas hacia la modernización de la gestión municipal y el control de dicha gestión. Asimismo, favorece la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto y, por medio de la auditoría social favorece el control público de los recursos municipales.

2. De conformidad con los elementos teóricos revisados y utilizados en este estudio, al sistema resultante de la articulación o yuxtaposición, de la buro estructura y de la tecno estructura, se le designa como tecno-burocracia. Este sistema emergió en los países desarrollados como consecuencia del intento de adaptación de la estructura y funciones estatales a las exigencias de la época y de la civilización tecnológicas. Dadas las circunstancias de una virtual yuxtaposición e integración entre las antiguas estructuras burocráticas de los Códigos Municipales precedentes y las nuevas estructuras técnicas que comporta el Código Municipal vigente, se concluye, en que el Código Municipal y sus reformas es un ordenamiento de la modernización del funcionamiento de los gobiernos locales, asentado sobre una estructura burocrática que contiene elementos de estructura tecnocrática e incorpora nuevas funciones de nuevos actores en el escenario municipal contemporáneo. Se trata, en consecuencia de la normatización de una estructura tecno-burocrática que favorece, en primera instancia, la modernización de la gestión administrativa municipal.

3. Del análisis de la visión, los objetivos estratégicos, los objetivos operativos, los programas y los proyectos del Plan Estratégico Municipal se concluye que este instrumento de previsión de largo plazo promueve y operacionaliza la visión de modernización del funcionamiento y de la gestión administrativa municipal. En dicho plan se prevé, entre otras metas que para el año 2025 “La municipalidad se ha fortalecido institucionalmente, esto permitirá que cuente con todas las dependencias que requiere el Código Municipal, además tendrá un edificio moderno de acuerdo a las demandas de su personal y autoridades; además se prestan servicios de calidad, con eficiencia y eficacia; la planificación, transparencia y la participación ciudadana serían la base de la gestión democrática a nivel municipal”. Para alcanzar esta meta se proponen objetivos estratégicos y operativos, que a la vez se traducen en un programa y 10 proyectos de acción. De manera que el Plan Estratégico Municipal representa una condición favorable para la promoción y el desarrollo de la gestión moderna de la municipalidad de Quetzaltenango.

4. Si los instrumentos legales y de cálculo de previsión condicionan favorablemente la promoción, planificación e implementación del proceso de modernización del funcionamiento municipal, en el presente estudio se mostró la existencia de una situación de debilidad en la gestión administrativa municipal, que frena si no obstaculiza, el proceso indicado. Tal situación está determinada por la incidencia de dos factores relevantes: la escasa visión que el Concejo Municipal tiene de la modernización de la gestión administrativa, y la escasa asignación de recursos técnicos, financieros y humanos que las autoridades municipales han destinado a ese ámbito; y por la influencia de otros dos factores asociados: el bajo nivel de conocimiento que la población tiene del Código Municipal; y el bajo nivel de participación de los vecinos en las organizaciones comunitarias para exigir eficiencia y eficacia en la gestión administrativa. De acuerdo con la información recopilada, los dos factores relevantes están determinados, en primera instancia, por el predominio de intereses políticos particulares en el Concejo Municipal, lo cual repercute en la falta de voluntad política para promover e implementar la modernización de la gestión municipal y gestionar recursos, así como para reorientar una parte considerable de éstos para ese fin. A la vez, ambos factores relevantes contribuyen en la falta de interés de los vecinos para conocer las oportunidades de participación que les asigna el Código Municipal y para ejercer la función de auditoría social y de participación comunitaria, cuyo deficitario ejercicio retroalimenta la debilidad de la gestión administrativa municipal.

5. Como propuesta para atender y resolver progresivamente el problema de la debilidad de la gestión administrativa de la Municipalidad de Quetzaltenango, se plantea la posibilidad de adoptar e implementar, la estrategia de Gestión para Resultados en el Desarrollo Municipal, para lo cual se resumen sus principales elementos conceptuales y se propone una estrategia de acción frente a las autoridades municipales de Quetzaltenango.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo 4-217-2004, *Creación de la Plaza de Gerente de la Municipalidad de Quetzaltenango*, Quetzaltenango, Guatemala, C.A.

Acuerdo 4-80-2005, *Reglamento de la Gerencia de la Municipalidad de Quetzaltenango*, Quetzaltenango, Guatemala, C.A.

Consejo Municipal de Desarrollo y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, *Plan de Desarrollo Quetzaltenango 2011-2025*, Quetzaltenango, Quetzaltenango Guatemala, C.A.

Cooperación Española y Fundación DEMUCA, *Manual de Organización y Funciones, Descriptor de Puestos, Municipalidad de Quetzaltenango*, Quetzaltenango, Guatemala, C.A.

Decreto 12-2002 del Congreso de la República, *Código Municipal*, Tipografía Nacional, Guatemala, C.A.

Decreto 22-2010 del Congreso de la República, *Reforma al Código Municipal*, CENADOJ, Guatemala, C.A.

Dirección de Recursos Humanos, *Reglamento Interno de Trabajo de la Municipalidad de Quetzaltenango*, Quetzaltenango, Guatemala, C.A.

Gall, Francis, *Diccionario Geográfico de Guatemala, Tomo III*. Instituto Geográfico Nacional, Tipografía Nacional, Guatemala, C.A.

García López y García Moreno, *La Gestión para Resultados en el Desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y El Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, USA.

García-Pelayo, M., *Burocracia y Tecnocracia y otros escritos*. Alianza Editorial, Madrid.

Gerencia Municipal, *Plan Operativo Anual 2011*, Municipalidad de Quetzaltenango,

Quetzaltenango, Guatemala, C.A.

Gerencia Municipal, *Plan Operativo de la Municipalidad 2012*, Municipalidad de Quetzaltenango, Quetzaltenango, Guatemala, C.A.

Gerencia Municipal, *informe Cuatrimestral de Gerencia Municipal al Honorable Concejo Municipal de la Municipalidad de Quetzaltenango*, Municipalidad de Quetzaltenango, Quetzaltenango, Guatemala, C.A.

Loaiza, Gallón, Hernando, *Estado Gobierno y Gerencia Pública*, Universidad Santo Tomás, Colombia.

Secretario Municipal, *Memoria de Labores 2011*, Municipalidad de Quetzaltenango, Quetzaltenango, Guatemala, C.A.

SEGEPLAN Y MINFIN, *Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados, para el sector público de Guatemala*. Primera Edición, Guatemala.

Strauss, E., “La mentalidad burocrática” en Blondel, J., Duverger, M., Finer, S.E., Lipset, S.M. y otros, *El Gobierno: Estudios comparados*. Alianza Editorial, Madrid.

Weber, M., *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, Segunda reimpresión de la segunda edición en español. México D.F.

ANEXOS

ANEXO 1.1 Cuestionario de Encuesta para el Personal de la Municipalidad.

A. *Debilidad de la gestión administrativa municipal.*

1. ¿Qué grado de articulación considera que existe entre el Plan Estratégico 2011-2025 y los Planes Operativos Anuales 2011 y 2012 de la Municipalidad de Quetzaltenango? (1. Plena; 2. Mucha; 3. Alguna; 4. Poca; 5. Ninguna)

2. ¿Considera que el Plan Estratégico 2011-2025 se traduce o expresa plenamente hoy en día en programas operativos de desarrollo municipal? (1. Sí, plenamente; 2. Sí, en varios programas; 3. Sí, en pocos programas; 4. No, en ningún programa)

3. ¿Qué grado de coordinación considera que existe entre los Planes Operativos Anuales y los Presupuestos Anuales de la municipalidad? (1. Plena (100%); 2. Mucha (75%); 3. Alguna 50%); 4. Poca (25%); 5. Ninguna (0%))

4. ¿Considera que los sistemas de información municipales existentes, sirven para evaluar el desempeño de la gestión administrativa municipal? (1. Sirven 100%; 2. Sirven 75%; 3. Sirven (50%); 4. Sirven (25%); 5. No sirven para eso)

5. ¿Sabe usted si la municipalidad utiliza indicadores de desempeño para evaluar la gestión administrativa municipal? (1. Sí utiliza; 2. Algunas veces utiliza; 3. No utiliza)

6. ¿Con qué frecuencia: a) se monitorea; y b) se evalúa, como mínimo, la gestión administrativa en la dependencia donde usted trabaja? (1. Una vez al mes; 2. Una vez en el trimestre; 3. Una vez en el cuatrimestre; 4. Una vez en el semestre; 5. Una vez al año; 6. Ninguna vez)

7. ¿Con qué medios se monitorea y se evalúa la gestión administrativa en la dependencia donde usted trabaja? (1. Visitas y preguntas de funcionarios; 2. Solicitud de informes escritos; 3. Solicitud de datos cuantitativos; 4. Logro de metas intermedias y finales)

B. *Código Municipal.*

8. ¿Ha leído completa o parcialmente el Código Municipal? (1. Sí, completamente; 2. Sí, algunas partes; 3. No lo ha leído)

9. ¿Comprende plenamente el contenido del Código Municipal? (1. Sí, plenamente; 2. Sí, parcialmente; 3. No lo ha leído)

10. ¿Considera que el Código Municipal favorece u obstaculiza la modernización de la gestión administrativa municipal? (1. La favorece; 2. La obstaculiza; 3. No sabe)

11. Indique la razón principal por qué el Código Municipal favorece la modernización de la gestión administrativa municipal (1. Establece la necesidad de coordinación entre Plan y Presupuesto; 2. Obliga a estructurar el Presupuesto por Programas; 3. Promueve la generación de información para Auditoría Social; 4. Otras razones)

Anexo 1.2 Cuestionario de Encuesta para muestra de Vecinos que tramitan asuntos en la Municipalidad.

A. *Debilidad de la gestión administrativa municipal.*

1. ¿Cuánto tiempo duró el día de hoy, el trámite que usted realiza en la municipalidad? (1. Menos de 1 hora; 2. De 1 a 4 horas; 3. De 5 a 8 horas; 4. Más de 8 horas)

2. ¿Cuánto tiempo le dijeron o considera que durará la resolución de su asunto en la municipalidad? (1. Menos de 1 semana; 2. De 1 a 4 semanas; 3. De 5 a 8 semanas; 4. Más de 8 semanas)

3. ¿Cómo califica la atención que le dio el personal municipal durante los trámites que realizó? (1. Muy satisfactorio; 2. Satisfactorio; 3. Regular; 4. Poco satisfactorio; 5. Insatisfactorio)

B. *Código Municipal.*

4. ¿Ha leído completa o parcialmente el Código Municipal? (1. Sí, completamente; 2. Sí, algunas partes; 3. No lo ha leído)

5. ¿Comprende plenamente el contenido del Código Municipal? (1. Sí, plenamente; 2. Sí, parcialmente; 3. No lo ha leído)

C. *Nivel de participación de los vecinos en las organizaciones comunitarias para exigir eficiencia y eficacia en la gestión administrativa.*

6. ¿participa actualmente y/o participó antes en alguna organización comunitario del municipio de Quetzaltenango? (1. Sí participa actualmente; 2. Si participó antes; 3. No participa actualmente ni antes)

7. ¿De qué manera participa o participó antes? (1. Miembro de asamblea de barrio; 2. Miembro de comisión de trabajo; 3. Directivo de COCODE; 4. Representante de barrio en instancia superior)

8. ¿Sabe usted qué grado de preocupación manifiesta la organización de su barrio por el nivel de eficiencia y eficacia de la gestión administrativa municipal? (1. Mucha por bajo nivel; 2. Regular por bajo nivel; 3. Poca por bajo nivel; 4. No hay preocupación porque el nivel es adecuado; 5. No sabe)

9. ¿Sabe usted qué clase de gestiones ha hecho la organización de su barrio para denunciar o mejorar la gestión administrativa municipal?

Anexo 1.3 Guía de Entrevista en Profundidad para miembros del Concejo Municipal.

1. ¿Ha leído el Código Municipal?
2. ¿Orienta usted el desempeño de sus funciones por lo que establece el Código Municipal?
3. El Código Municipal le da potestad al Concejo Municipal de normar el funcionamiento de la municipalidad para elevar su desempeño, ¿Qué ha hecho el Concejo sobre este particular?
4. En materia de modernización del funcionamiento de la municipalidad ¿qué acciones ha apoyado recientemente el Concejo Municipal?
5. ¿Tienen conocimiento los Concejales de que el Código Municipal y el Plan Estratégico Municipal, promueven la modernización de la gestión administrativa municipal, pero que la municipalidad no ha implementado programas o políticas para ese fin?
6. En materia de modernización del funcionamiento de la municipalidad ¿qué acciones ha apoyado recientemente el Concejo Municipal?
7. ¿Qué opinión tiene de la coordinación que debe existir, de conformidad con el Código Municipal, entre Planificación y Presupuesto?
8. ¿Ha promovido el Concejo la evaluación del desempeño municipal para identificar logros estratégicos, problemas y oportunidades?
9. ¿Ha recibido el Concejo Municipal alguna iniciativa para integrar los sistemas de información que existen en la municipalidad, con miras a evaluar el desempeño?
10. Si el Código Municipal le da plena autoridad al Concejo municipal para evaluar y liderar la modernización en general de la municipalidad, ¿a qué factores atribuye que no se haya promovido suficientemente una política de modernización de la gestión administrativa municipal?

11. ¿Considera usted que el Código Municipal y sus reformas favorecen la integración del razonamiento técnico-científico en la estructura burocrática de las municipalidades?

ANEXO 2.1 CUADROS Y GRÁFICAS DE LA ENCUESTA PASADA AL PERSONAL MUNICIPAL

CUADRO 1.1

| Relación entre plan estratégico 2010-2025 y POAs | | |
|---|-------------------|--------------|
| Grados Articulación | Frecuencia | % |
| Plena | 1 | 2.0 |
| Mucha | 2 | 4.0 |
| Alguna | 2 | 4.0 |
| Poca | 20 | 40.0 |
| Ninguna | 25 | 50.0 |
| Total | 50 | 100.0 |

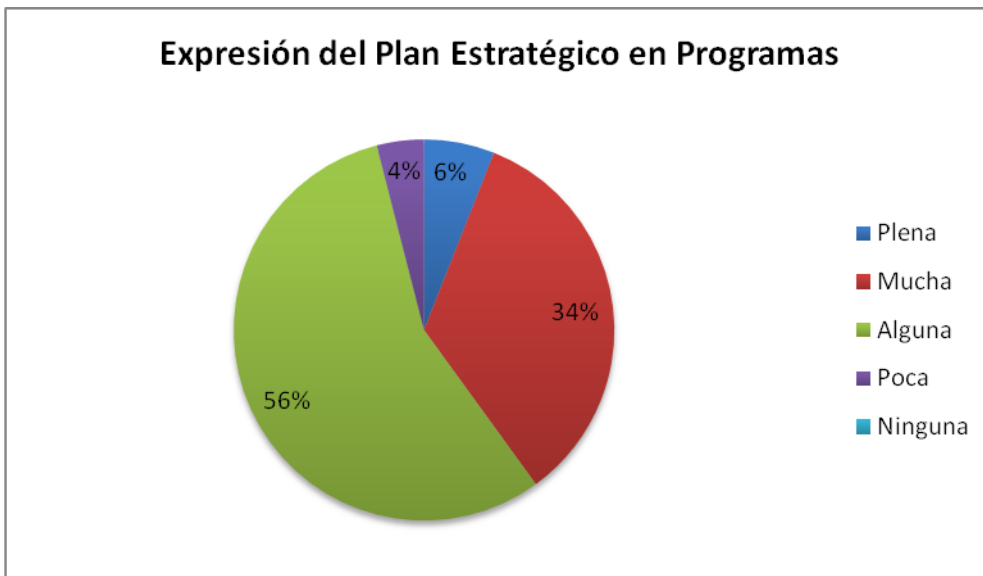
GRÁFICA 1.1



CUADRO 1.2

| Relación entre Plan Estratégico (PE) 2010-2025 y Programas | | |
|---|-------------------|----------|
| Expresión de PE en Programas | Frecuencia | % |
| Sí plenamente | 3 | 6.0 |
| Sí varios programas | 17 | 34.0 |
| Sí pocos programas | 28 | 56.0 |
| No, en ninguno | 2 | 4.0 |
| Total | 50 | 100.0 |

GRÁFICA 1.2

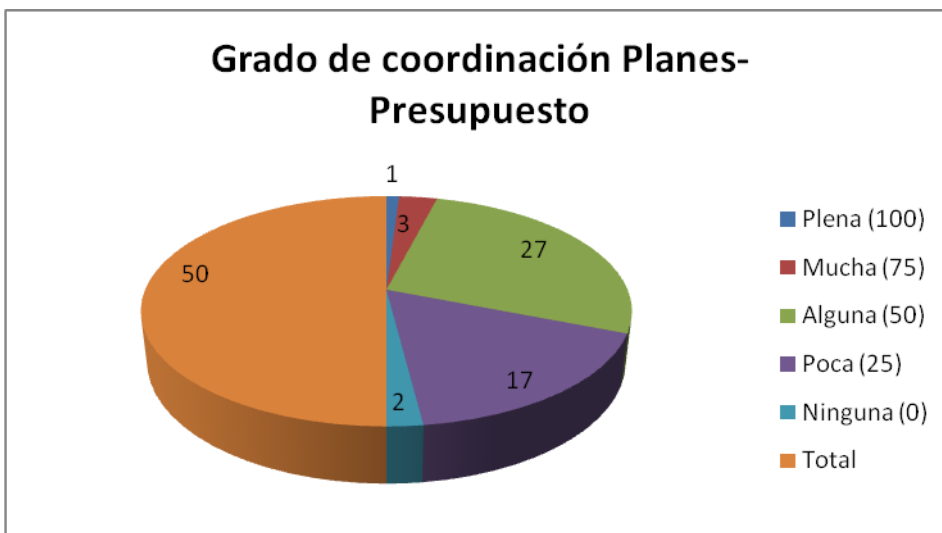


CUADRO 1.3

| Nivel de coordinación entre planes y presupuesto | | |
|---|-------------------|--------------|
| Grado coordinación | Frecuencia | % |
| Plena (100) | 1 | 2.0 |
| Mucha (75) | 3 | 6.0 |
| Alguna (50) | 27 | 54.0 |
| Poca (25) | 17 | 34.0 |
| Ninguna (0) | 2 | 4.0 |
| Total | 50 | 100.0 |

CUADRO 3

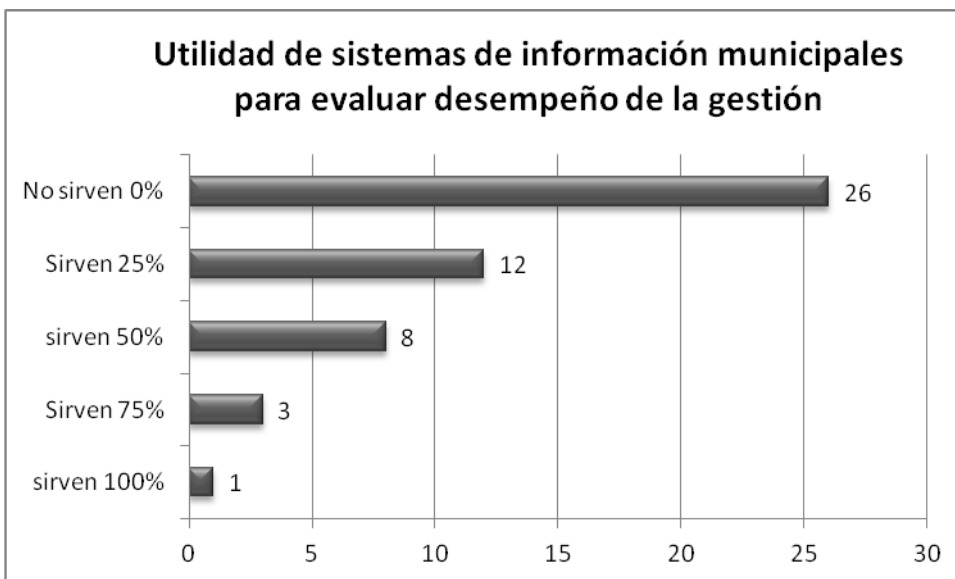
GRÁFICA 1.3



CUADRO 1.4

| Utilidad de sistemas de información municipales para evaluar desempeño de gestión administrativa | | |
|---|-------------------|------------|
| Sistemas de Información | Frecuencia | % |
| Sirven (100%) | 1 | 2 |
| Sirven (75%) | 3 | 6 |
| Sirven (50%) | 8 | 16 |
| Sirven (25%) | 12 | 24 |
| No sirven (0%) | 26 | 52 |
| Total | 50 | 100 |

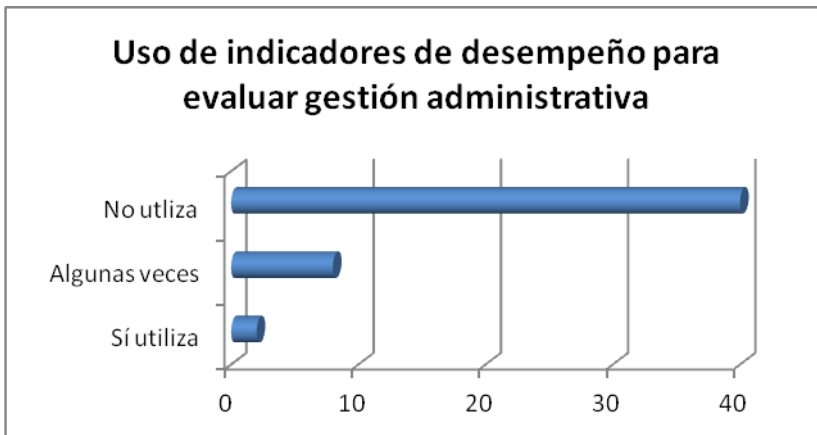
GRÁFICA 1.4



CUADRO 1.5

| Uso de indicadores de desempeño para evaluar gestión administrativa | | |
|--|-------------------|------------|
| Uso de Indicadores | Frecuencia | % |
| Sí utiliza | 2 | 4 |
| Algunas veces | 8 | 16 |
| No utiliza | 40 | 80 |
| Total | 50 | 100 |

GRÁFICA 1.5



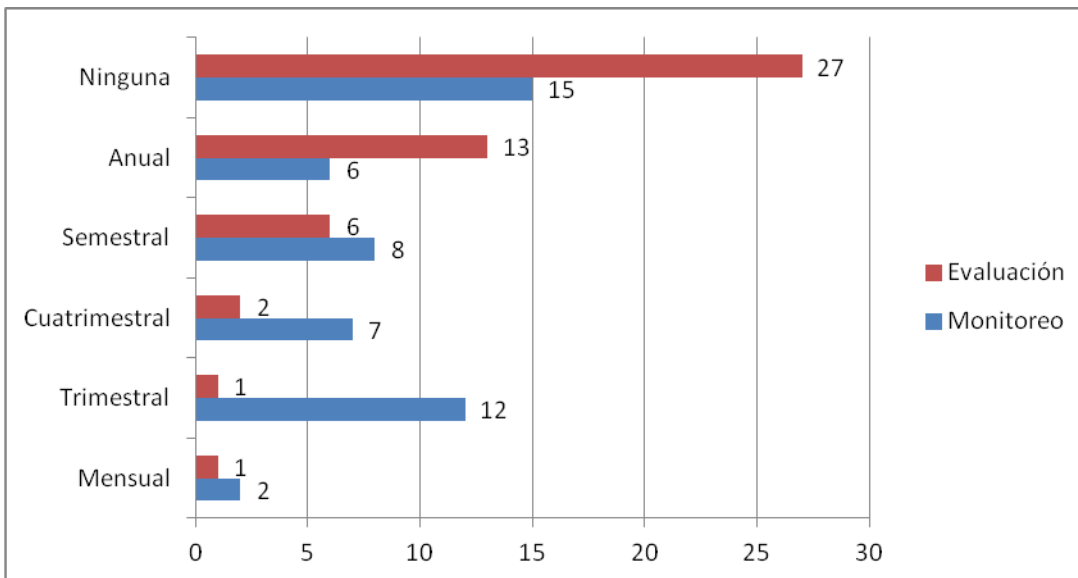
CUADRO 1.6

FRECUENCIA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

| Frecuencia Monitoreo y Evaluación | Monitoreo | % | Evaluación | % |
|-----------------------------------|-----------|------------|------------|------------|
| Mensual | 2 | 4 | 1 | 2 |
| Trimestral | 12 | 24 | 1 | 2 |
| Cuatrimstral | 7 | 14 | 2 | 4 |
| Semestral | 8 | 16 | 6 | 12 |
| Anual | 6 | 12 | 13 | 26 |
| Ninguna | 15 | 30 | 27 | 54 |
| Total | 50 | 100 | 50 | 100 |

GRÁFICA 1.6

FRECUENCIA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

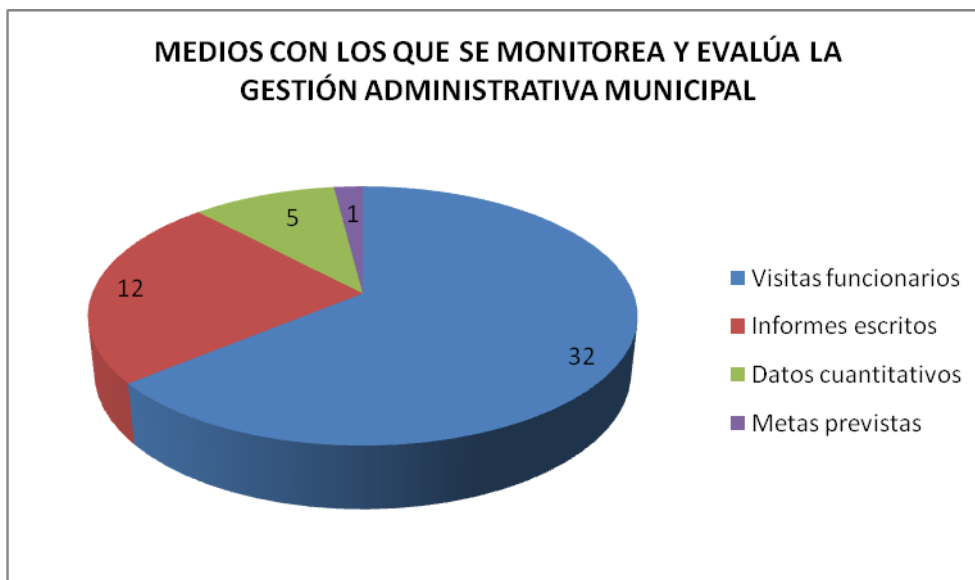


CUADRO 1.7

MEDIOS CON LOS QUE SE MONITOREA Y EVALÚA LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

| Medios Monitoreo y Evaluación | Frecuencia | % |
|-------------------------------|------------|------------|
| Visitas funcionarios | 32 | 64 |
| Informes escritos | 12 | 24 |
| Datos cuantitativos | 5 | 10 |
| Metas previstas | 1 | 2 |
| Total | 50 | 100 |

GRÁFICA 1.7

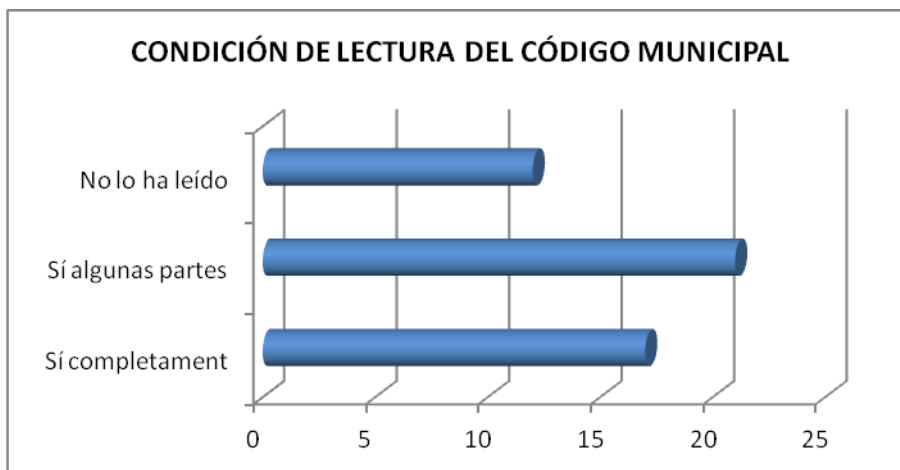


CUADRO 1.8

CONDICIÓN DE LECTURA DEL CÓDIGO MUNICIPAL

| Lectura Código | Frecuencia | % |
|-------------------|------------|------------|
| Sí completamente | 17 | 34 |
| Sí algunas partes | 21 | 42 |
| No lo ha leído | 12 | 24 |
| Total | 50 | 100 |

GRÁFICA 1.8



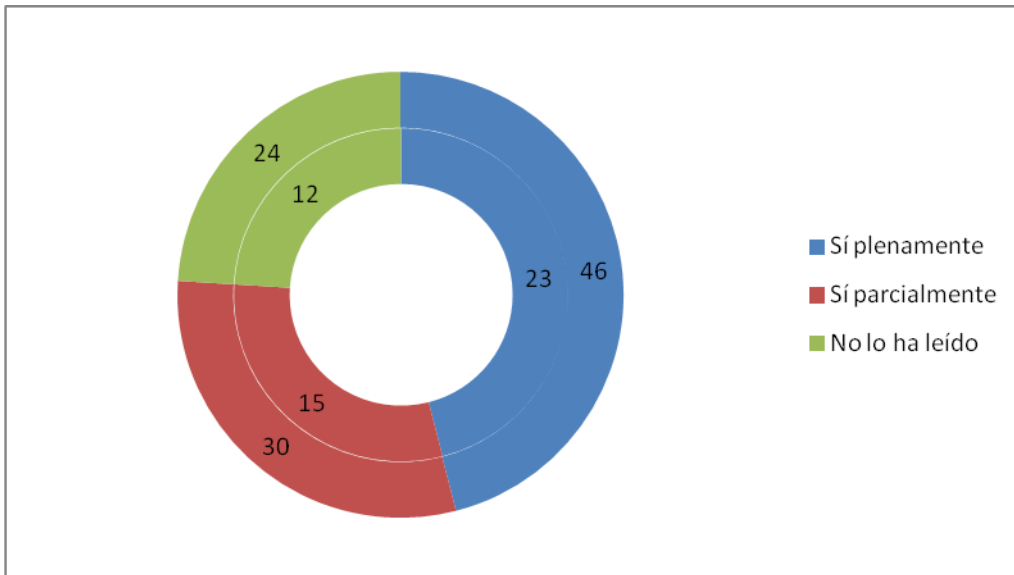
CUADRO 1.9

COMPRENSIÓN DE LA LECTURA DEL CÓDIGO MUNICIPAL

| Comprensión | Frecuencia | % |
|-----------------|------------|------------|
| Sí plenamente | 23 | 46 |
| Sí parcialmente | 15 | 30 |
| No lo ha leído | 12 | 24 |
| Total | 50 | 100 |

GRÁFICA 1.9

COMPRENSIÓN DE LA LECTURA DEL CÓDIGO MUNICIPAL

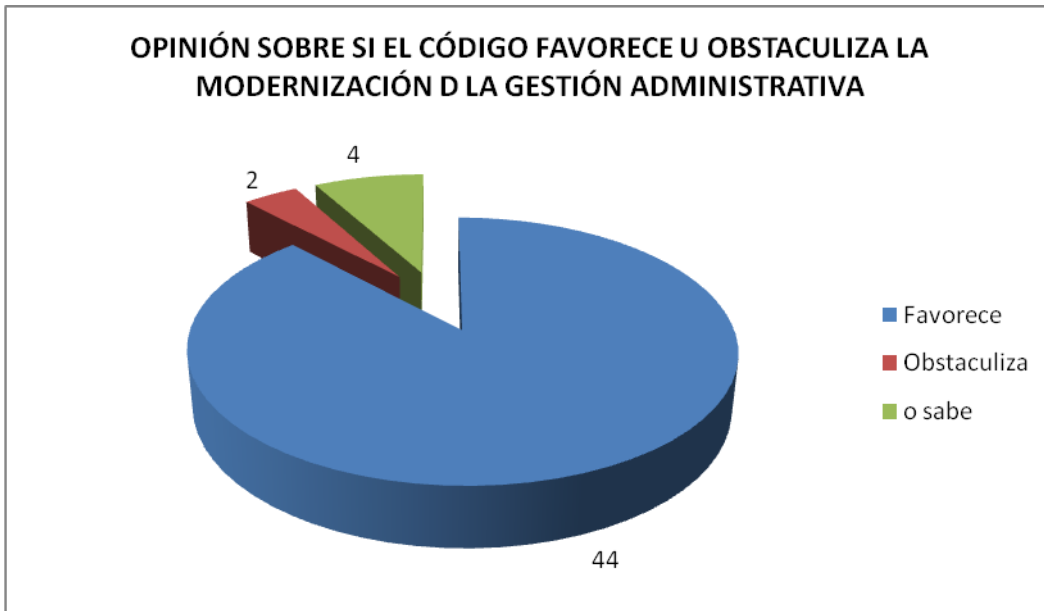


CUADRO 1.10

**OPINIÓN SOBRE SI EL CÓDIGO FAVORECE U OBSTACULIZA
LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

| Opinión | Frecuencia | % |
|-------------|------------|-----|
| Favorece | 44 | 88 |
| Obstaculiza | 2 | 4 |
| No sabe | 4 | 8 |
| Total | 50 | 100 |

GRÁFICA 1.10

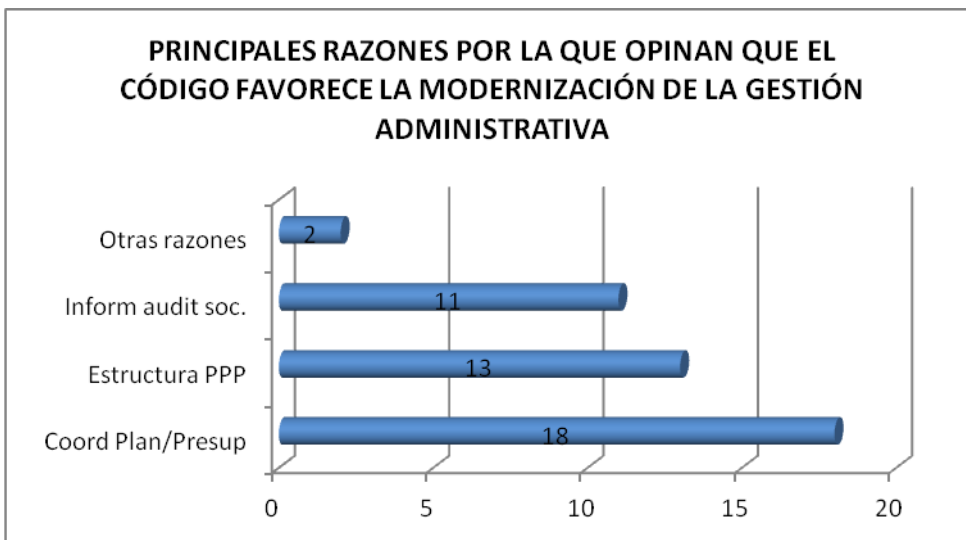


CUADRO 1.11

PRINCIPALES RAZONES POR LAS QUE OPINA QUE EL CÓDIGO FAVORECE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

| Principal razón por la que cree que favorece | Frecuencia | % |
|---|------------|------------|
| Establece necesidad de Coordinar Plan/Presup | 18 | 40.9 |
| Obliga a estructurar Presupuesto por Programas | 13 | 29.5 |
| Promueve generar inform. para auditoría social | 11 | 25.0 |
| Otras razones | 2 | 4.5 |
| Total | 44 | 100 |

GRÁFICA 1.11

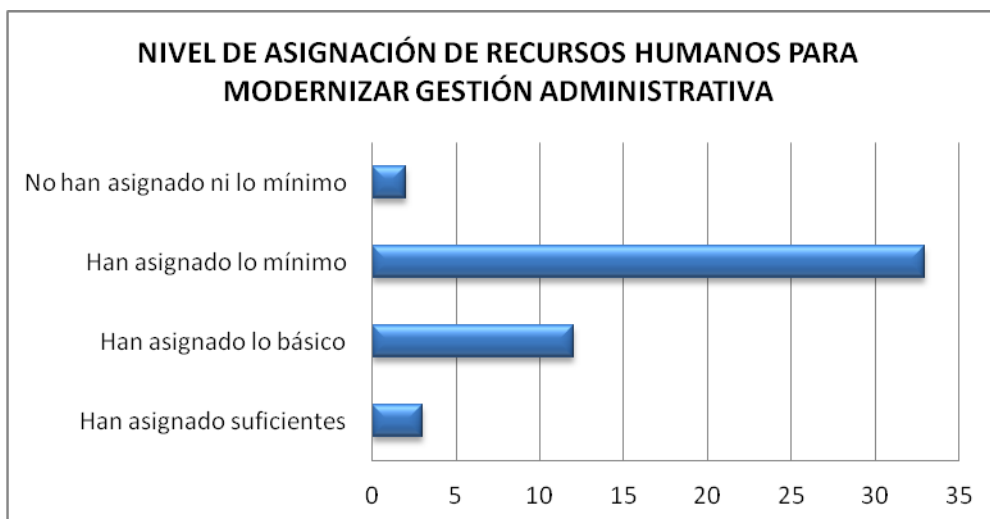


CUADRO 1.12

**NIVEL DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PARA
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

| Opinión sobre asignación de RRHH | Frecuencia | % |
|---|-------------------|------------|
| Han asignado suficientes | 3 | 6.0 |
| Han asignado lo básico | 12 | 24.0 |
| Han asignado lo mínimo | 33 | 66.0 |
| No han asignado ni lo mínimo | 2 | 4.0 |
| Total | 50 | 100 |

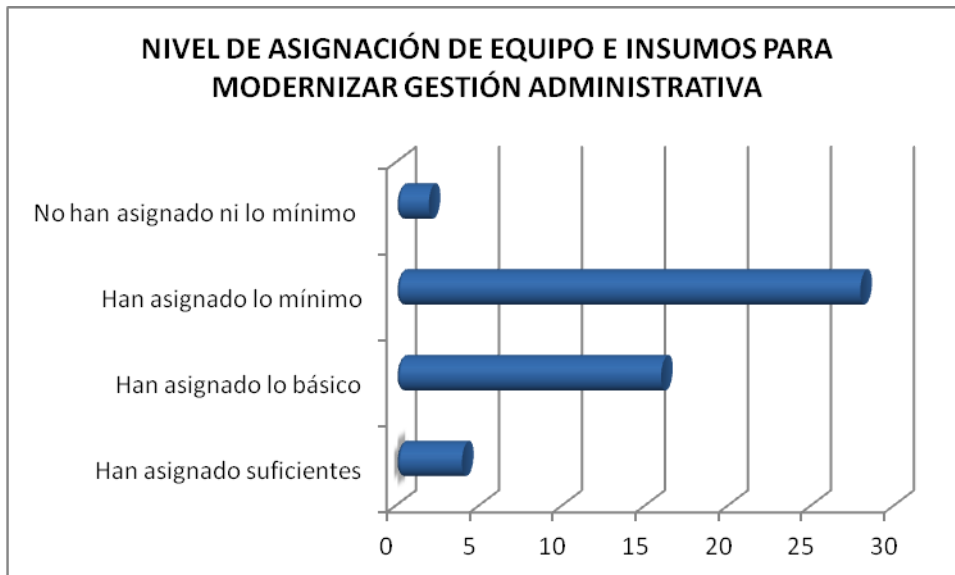
GRÁFICA 1.12



CUADRO 1.13
NIVEL DE ASIGNACIÓN DE EQUIPO E INSUMOS PARA
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA

| Opinión asignación Equipo e Insumos | Frecuencia | % |
|--|-------------------|--------------|
| Han asignado suficientes | 4 | 8 |
| Han asignado lo básico | 16 | 32 |
| Han asignado lo mínimo | 28 | 56 |
| No han asignado ni lo mínimo | 2 | 4 |
| Total | 50 | 100.0 |

GRÁFICA 1.13

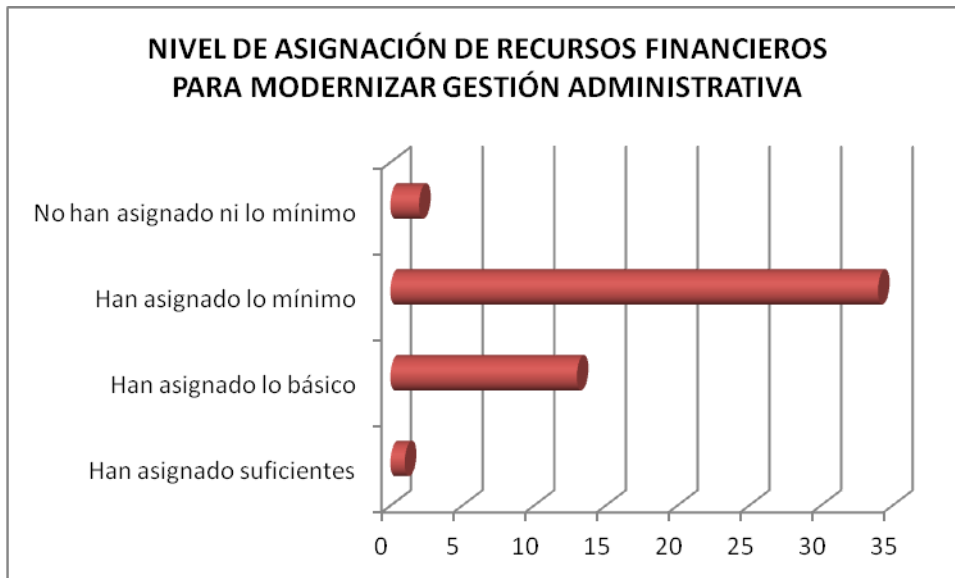


CUADRO 1.14

**NIVEL DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS FINANCIEROS PARA
MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

| Opinión Asignación Recursos Financieros | Frecuencia | % |
|--|-------------------|--------------|
| Han asignado suficientes | 1 | 2 |
| Han asignado lo básico | 13 | 26 |
| Han asignado lo mínimo | 34 | 68 |
| No han asignado ni lo mínimo | 2 | 4 |
| total | 50 | 100.0 |

GRÁFICA 1.14

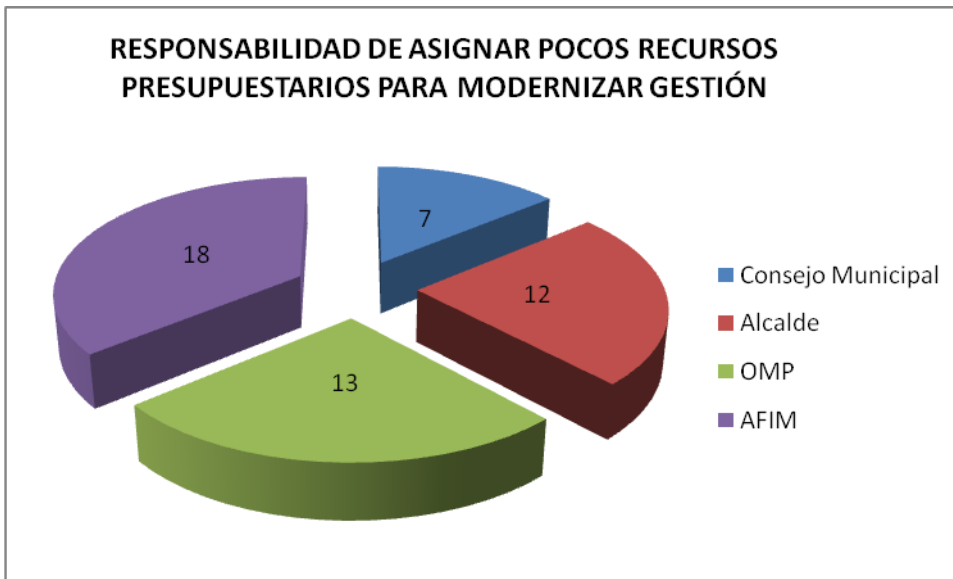


CUADRO 1.15

**RESPONSABILIDAD DE HECHO DE ASIGNAR POCOS RECURSOS
PRESUPUESTARIOS PARA MODERNIZAR LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA**

| Opinión responsabilidad de hecho de asignación | Frecuencia | % |
|--|------------|--------------|
| Consejo Municipal | 7 | 14 |
| Alcalde | 12 | 24 |
| OMP | 13 | 26 |
| AFIM | 18 | 36 |
| Total | 50 | 100.0 |

GRÁFICA 1.15

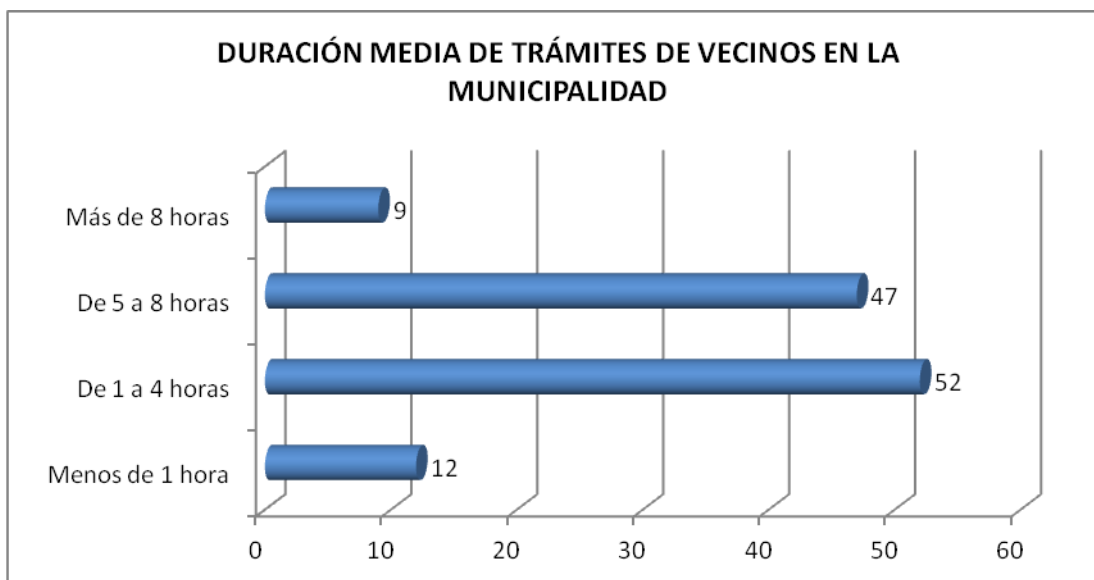


ANEXO 2.2 CUADROS Y GRÁFICAS DE LA ENCUESTA PASADA A LA POBLACIÓN

CUADRO 2.1
DURACIÓN MEDIA DE TRÁMITES DE VECINOS EN LA MUNICIPALIDAD

| Duración Trámite (horas) | Frecuencia | % |
|--------------------------|------------|------------|
| Menos de 1 hora | 12 | 10 |
| De 1 a 4 horas | 52 | 43.3 |
| De 5 a 8 horas | 47 | 39.2 |
| Más de 8 horas | 9 | 7.5 |
| total | 120 | 100 |

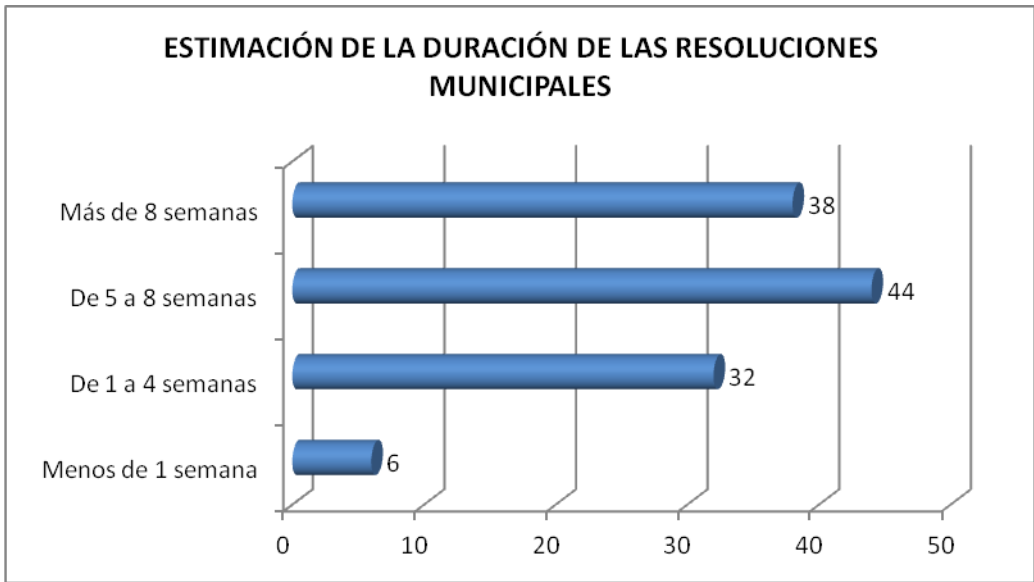
GRÁFICA 2.1



CUADRO 2.2
ESTIMACIÓN DE LA DURACIÓN DE LA RESOLUCIÓN MUNICIPAL

| Duración Resolución (Semanas) | Frecuencia | % |
|-------------------------------|------------|------------|
| Menos de 1 semana | 6 | 5 |
| De 1 a 4 semanas | 32 | 26.7 |
| De 5 a 8 semanas | 44 | 36.7 |
| Más de 8 semanas | 38 | 31.7 |
| Total | 120 | 100 |

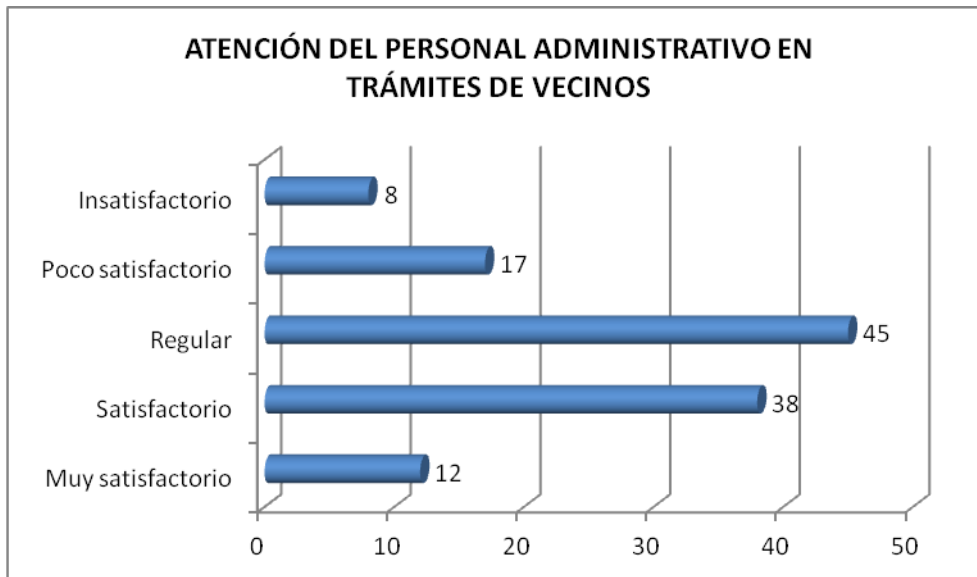
GRÁFICA 2.2



CUADRO 2.3
ATENCIÓN DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO EN LOS TRÁMITES DE LOS VECINOS

| Opinión sobre la atención del personal administrativo en los trámites | Frecuencia | % |
|---|------------|------------|
| Muy satisfactorio | 12 | 10 |
| Satisfactorio | 38 | 31.7 |
| Regular | 45 | 37.5 |
| Poco satisfactorio | 17 | 14.2 |
| Insatisfactorio | 8 | 6.7 |
| Total | 120 | 100 |

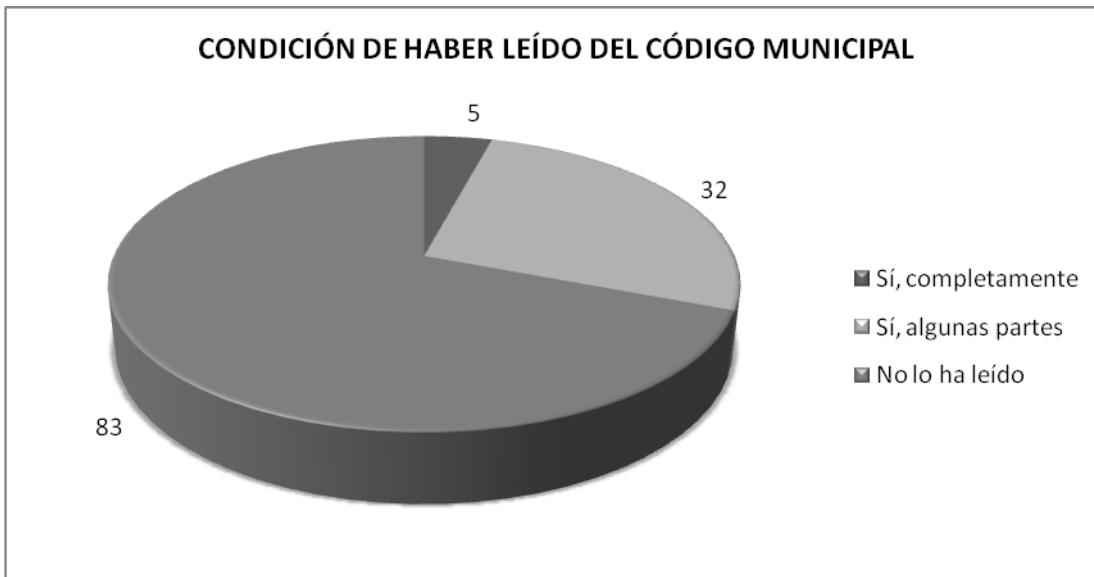
GRÁFICA 2.3



CUADRO 2.4
CONDICIÓN DE HABER LEÍDO EL CÓDIGO MUNICIPAL

| Lectura Código | Frecuencia | % |
|--------------------|------------|------------|
| Sí, completamente | 5 | 4.2 |
| Sí, algunas partes | 32 | 26.7 |
| No lo ha leído | 83 | 69.2 |
| Total | 120 | 100 |

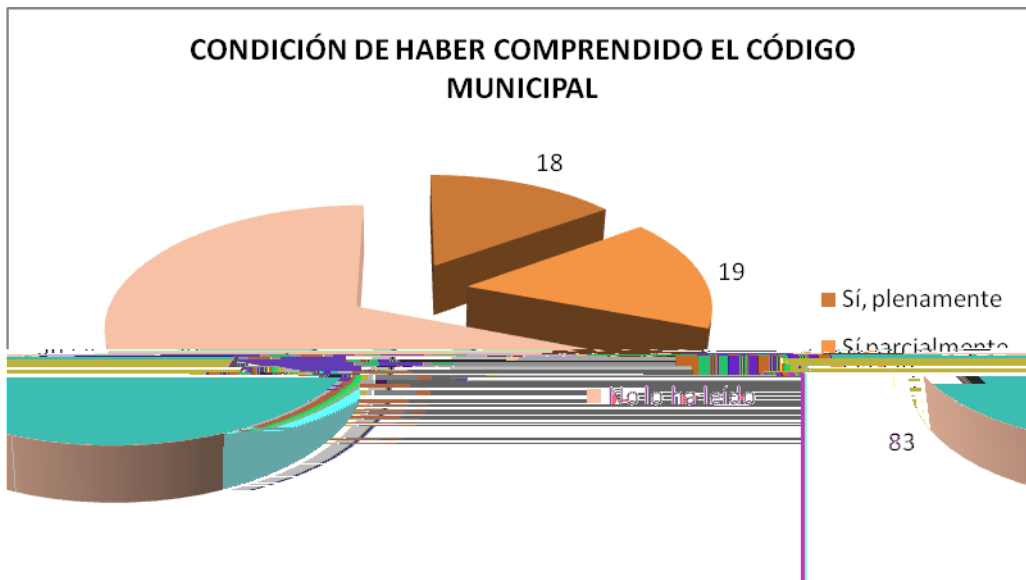
GRÁFICA 2.4



CUADRO 2.5
CONDICIÓN DE HABER COMPRENDIDO EL CÓDIGO MUNICIPAL

| Comprensión de Código | frecuencia | % |
|-----------------------|------------|------------|
| Sí, plenamente | 18 | 15 |
| Sí parcialmente | 19 | 15.8 |
| No lo ha leído | 83 | 69.2 |
| Total | 120 | 100 |

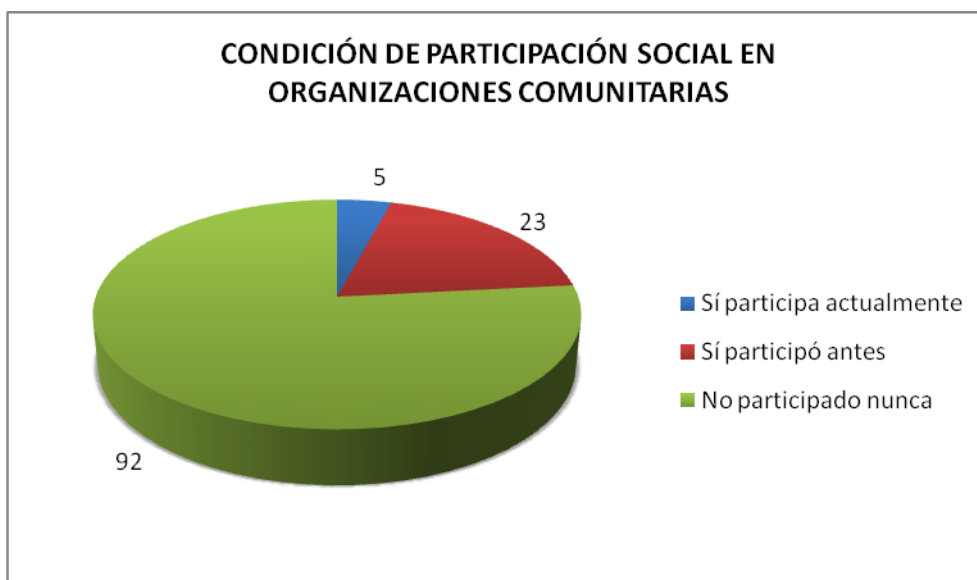
GRÁFICA 2.5



CUADRO 2.6
CONDICIÓN DE PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LAS ORGANIZACIONES COMUNITARIAS

| Participación social | frecuencia | % |
|--------------------------|------------|------------|
| Sí participa actualmente | 5 | 4.2 |
| Sí participó antes | 23 | 19.2 |
| No ha participado nunca | 92 | 76.7 |
| Total | 120 | 100 |

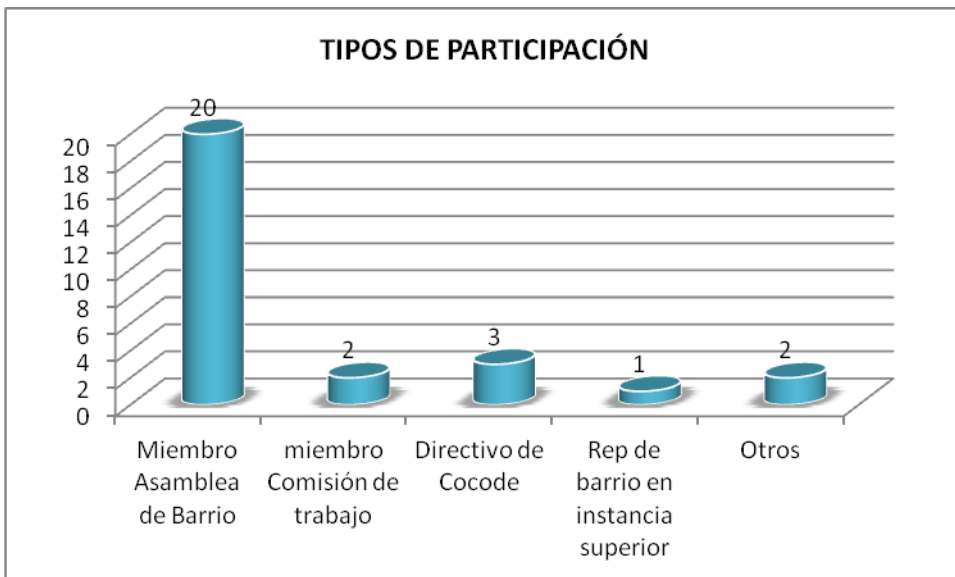
GRÁFICA 2.6



CUADRO 2.7
TIPOS DE PARTICIPACIÓN

| Tipo de participación | Frecuencia | % |
|---|------------|------------|
| Miembro de Asamblea de Barrio | 20 | 71.4 |
| Miembro de Comisión de trabajo | 2 | 7.1 |
| Directivo de Cocode | 3 | 10.7 |
| Representante de barrio en instancia superior | 1 | 3.6 |
| Otros | 2 | 7.1 |
| Total | 28 | 100 |

GRÁFICA 2.7

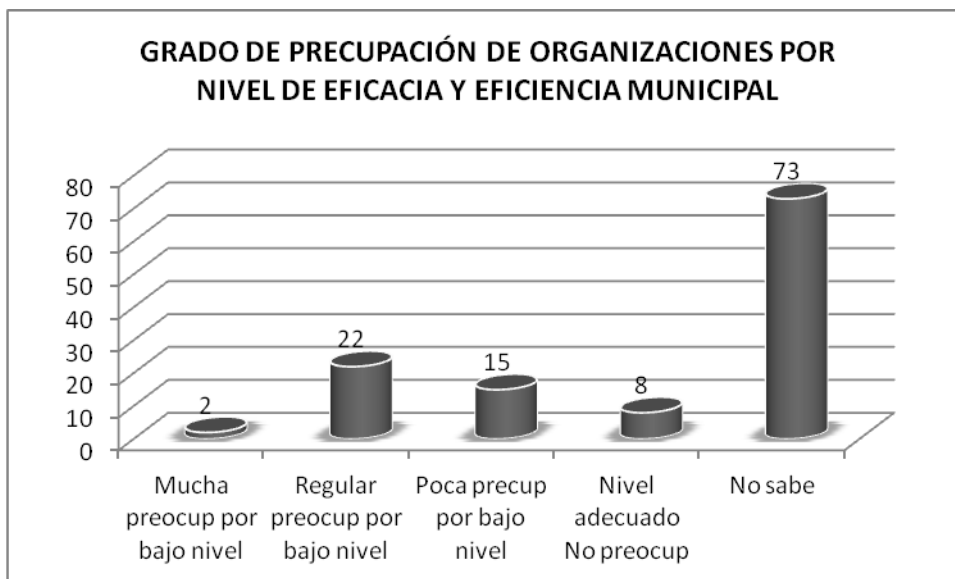


CUADRO 2.8

GRADO DE PREOCUPACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA POR EL NIVEL DE EFICACIA Y EFICIENCIA DE LA GESTIÓN ADMINISTRATIVA MUNICIPAL

| Grado de preocupación | Frecuencia | % |
|-------------------------------------|------------|------------|
| Mucha preocupación por bajo nivel | 2 | 1.7 |
| Regular preocupación por bajo nivel | 22 | 18.3 |
| Poca preocupación por bajo nivel | 15 | 12.5 |
| Nivel adecuado No hay preocupación | 8 | 6.7 |
| No sabe | 73 | 60.8 |
| Total | 120 | 100 |

GRÁFICA 2.8



CUADRO 2.9

**GESTIONES HECHAS POR LAS ORGANIZACIONES PARA DENUNCIAR
PROBLEMAS O SUGERIR MEJORAS MUNICIPALES**

| Clase de gestiones | frecuencia | % |
|---|------------|------------|
| Denuncias en Consejo Desarrollo Municipal | 2 | 1.7 |
| Sugerencias a autoridades | 8 | 6.7 |
| No se han hecho gestiones | 48 | 40.0 |
| No sabe | 62 | 51.7 |
| Total | 120 | 100 |

GRÁFICA 2.9

