

S.UE(DL)  
F(5)

# **-TINAMIT-**

PROYECTO FORTALECIMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL  
EN GUATEMALA GTM/B7-310/2001/0164

Unión Europea, por la paz y la cohesión social

Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-



UNION EUROPEA

GUATEMALA



## **EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN GUATEMALA - Marco conceptual -**

Contrato L10-2006/H  
(PROATEC-PARTICIPA)



# **Tinamit**

Esta publicación se hizo gracias a:

**El apoyo del Proyecto TINAMIT, el cual es parte del acuerdo bilateral entre la Unión Europea y el Gobierno de Guatemala, a través de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia -SCEP-, según convenio No. GTM/B7-310/201/0164.**

**“El contenido de la presente publicación es responsabilidad del autor y no compromete a la Comisión Europea ni a la SCEP”.**



**SE PROHIBE**  
Subrayar y/o marginar este libro,  
en caso de devolverlo subrayado,  
**SE COBRARA SU VALOR**

# **EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO EN GUATEMALA**

**-Marco Conceptual-**



PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
**Biblioteca Central**

**Rolando Alonzo Gutiérrez**

## **EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO**

Marco Conceptual

### **PROYECTO TINAMIT**

“Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Guatemala”

Director Nacional: Ing. Orlan Rodas  
Jefe de Asistencia Técnica Internacional: Lic. Graciano Tonelloto

Servicios de Asistencia Técnica y Capacitación para el Uso de Herramientas de Gestión Democrática del Desarrollo Local: Auditoría y Control Social, Presupuestos Participativos, Cogestión de Servicios, Proyectos y otros Mecanismos de Interacción con el Estado.

### **CONSORCIO: PROATEC - PARTICIPA**

Coordinador Consorcio: Ing. Vincenzo Coccia

Manual El Presupuesto Participativo  
Autor: Lic. Rolando Alonzo Gutiérrez

Primera Edición  
Febrero 2008



12 Avenida 1-48, Zona 3, Quetzaltenango  
Telefax.: (502) 7763-0935/36/40, 7763-1030  
[www.proyectotinamit.org.gt](http://www.proyectotinamit.org.gt)  
[sedenacional@proyectotinamit.org.gt](mailto:sedenacional@proyectotinamit.org.gt)

Impreso en los talleres de:  
**Diserma Impresos**  
14 Avenida 1-96, Zona 1  
Tel.: 2220-2194 • e-mail: [diimpresos@gmail.com](mailto:diimpresos@gmail.com)



S. UE (DL)  
F (S)

## Indice

Presentación.

Introducción.

- I. Contexto actual del Presupuesto Participativo en Guatemala.
- II. Surgimiento del Presupuesto Participativo.
- III. Enfoque y principios políticos del Presupuesto Participativo.
- VI. La Definición del Presupuesto Participativo.
- V. Género e Interculturalidad en el Presupuesto Participativo.
- VI. Objetivos del Presupuesto Participativo.
- VII. Marco Legal e institucional del Presupuesto Participativo en Guatemala.
- VIII. Presupuesto Municipal y el Presupuesto Participativo.
- IX. Fuentes de Financiamiento Municipal y Presupuesto Participativo.
- X. Enfoque y Principios Metodológicos del Presupuesto Participativo.
- XI. La Base Política del Presupuesto Participativo.
- XII. Las Bases Organizativas del Presupuesto Participativo..
- XIII. Etapas y/o Fases del Presupuesto Participativo.
- XIV. Institucionalización del Presupuesto Participativo.
- XV. Principales Retos del Gobierno Municipal y Sociedad Civil para la Institucionalización del Presupuesto Participativo.
- XVI. Bibliografía.

BIBLIOTECA CENTRAL (CSEQUIO) Q. 10.00

47. H.C. S.n. (2018)

## PRESENTACION

El Proyecto "Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Guatemala" (TINAMIT) nace como consecuencia de los compromisos asumidos por los Acuerdos de Paz, los cuales reconocen a la Sociedad Civil un papel protagónico en la construcción de la gobernabilidad democrática. Es por ello que el Proyecto pretende fortalecer la perspectiva de la Sociedad Civil en su participación y construcción de procesos de gobernabilidad democrática, especialmente desde el ámbito local, apoyando el desarrollo y la creación de condiciones políticas, sociales, e institucionales.

Dentro de sus actividades, el Proyecto aporta "Asistencia Técnica y Capacitación para el uso de herramientas de Gestión Democrática del desarrollo local: Auditoría y control social, y Presupuestos Participativos. Así, se consideró prioritaria la realización de tres estudios para la definición, con pertinencia a la realidad guatemalteca, de marcos conceptuales y experiencias sobre Participación Ciudadana, Auditoría Social y Presupuestos Participativos, documentos que en esta oportunidad y edición estamos entregando. Es importante resaltar que estos documentos son el resultado de una recopilación y sistematización de diferentes aportes que se han generado por organizaciones e instituciones interesadas en el tratamiento de la temática, pero que con la referida sistematización, la socialización y validación a través de ejercicios prácticos; por los beneficiarios del Proyecto TINAMIT se le ha dado más pertinencia y apropiación.

Igualmente son estos beneficiarios los que participan en la elaboración y diseño de las herramientas y los mecanismos para su puesta en práctica.

La dinámica y el relacionamiento generado durante la implementación de las diferentes acciones del Proyecto Tinamit, nos evidencia la urgente demanda que se tiene, por parte de las diferentes organizaciones, comités o redes de sociedad civil, de contar con herramientas que apoyen y eficienten su trabajo, su acompañamiento y participación en la gestión local, estamos seguros que este aporte es de mucha utilidad para lograr esos objetivos.

Para efectos de fácil manejo de la información, la edición fue hecha separando cada uno de los temas en folletos que de manera clara, muestra una visión general sobre ellos pero mantienen un hilo conductor como herramienta legalmente constituida para la participación ciudadana. Por último, es muy oportuno reconocer el valioso aporte de las diferentes organizaciones y redes de sociedad civil que con su participación tanto en las actividades de recopilación de información, talleres de validación y diseño de herramientas, pusieron su dedicación y mejor esfuerzo para culminar este trabajo.



## **Introducción**

El presupuesto participativo en Guatemala como práctica democrática es reciente en el país, la mayoría de experiencias llevadas a cabo se han dado en la región del Occidente e impulsada por organizaciones no gubernamentales y de cooperación internacional. Aunque el gobierno central a través del Ministerio de Finanzas Públicas, la Contraloría de Cuentas y el Instituto de Fomento Municipal, han respaldado la formulación participativa del presupuesto municipal mediante la publicación del Manual de Administración Financiera Integrada Municipal y en el marco jurídico y de políticas de la descentralización contiene elementos que fundamentan el presupuesto participativo en el marco actual de la descentralización.

A pesar de ello el presupuesto participativo no es todavía un práctica generalizada en todos los municipios del país, pero sí constituye un mecanismo que consolida la participación ciudadana en la gestión pública municipal y un instrumento para profundizar la democracia participativa, así se constata en las sistematizaciones realizadas hasta ahora del presupuesto participativo en América Latina y los pocos casos de experiencias guatemaltecas.

Este documento desarrolla el presupuesto participativo en términos conceptuales con enfoque de género e interculturalidad a partir del estudio y análisis de las experiencias en América Latina, entrevistas realizadas con organizaciones que han fomentado el presupuesto participativo en Guatemala y de la propia experiencia del autor en el campo práctico de la gestión pública municipal. De tal manera, que los conceptos, definiciones, etapas, bases organizativas y demás puntos relacionados al presupuesto participativo, constituye no solamente teoría, sino, se incorporan enseñanzas, conocimientos y lecciones aprendidas de otros contextos y la propia experiencia de la sociedad guatemalteca.

En este sentido, se agradece infinitamente al Centro Pluricultural para la Democracia, Munika't, Servicios Jurídicos y Sociales (SERJUS), Municipalidad de Quetzaltenango y a la representante del COMUDE de Quetzaltenango, por las informaciones brindadas sobre las experiencias del presupuesto participativo que han fomentado. Así también se agradece los aportes conceptuales de Sara Arias y Rigoberto García y de trabajo de campo de Rolando Antonio Castillo.



---

## I. Contexto actual del presupuesto participativo en Guatemala

### a. La transición democrática

Guatemala atraviesa una etapa de transición democrática, que lamentablemente se observa que será larga a partir de la constatación de muchos problemas y falencias que presenta el Estado, gobierno y sociedad civil. En esta etapa de transición se conjugan problemas estructurales de tipo político, económico y social que hay que erradicar para poder avanzar. Sin embargo, pareciera que muchos aspectos estructurales ya mencionados se han profundizado.

A pesar de que el país cuenta con avances en materia de la institucionalidad democrática, esta se ha limitado a normar procesos electorarios y a regular las principales instituciones del Estado, tales como la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral, Procuraduría de Derechos Humanos, etc., aunque en los últimos años, y más durante el gobierno del FRG, algunas de estas instituciones han sido cuestionadas por sus resoluciones apegadas al partido oficial.



---

Los acontecimientos violentos del primer semestre de este año 2007 en lo relativo a la muerte de los diputados salvadoreños al PARLACEN y los hechos subsiguientes que generó, ponen en duda la capacidad del Estado en cuanto a su función básica de brindar seguridad a los ciudadanos del país. Estos hechos reflejaron la gran debilidad del Estado y de la cooptación del mismo por grupos paralelos. Inclusive en los análisis posteriores, se hablaba del Estado "fallido". En el ámbito del sistema político continúa una crisis política expresada en el rol que deberían jugar los partidos políticos como entes de intermediación entre Estado y sociedad. En las elecciones de este año 2007, nuevamente se reflejaron situaciones que confirman lo elitista de los partidos políticos, el clientelismo como estrategias para ganar adeptos, ausencia de democracia interna, poco debate en propuestas de gobierno, etc. Considerar esta situación es básico, porque la transición democrática es eminentemente política.

Otro proceso que tiene que ver con la transición democrática, es el proceso de reforma del Estado actualmente en curso. En primer término este proceso tiene ejes la participación ciudadana, la modernización de la administración pública y la descentralización. En cada uno de estos ejes hay políticas en marcha, pero aun no llegan a constituir una agenda común y continua entre gobiernos que se han sucedido en el poder y entre gobiernos y sociedad civil. Como políticas de Estado distan mucho de ser.



---

Característica principal del proceso de reforma es su permeabilidad e incorporaciones en políticas, leyes, programas, proyectos de la diversidad cultural guatemalteca, para que el proceso de reforma tenga como finalidad la construcción de una sociedad pluricultural. Para ello hace más de diez años se ha venido tratando de cumplir acuerdos y compromisos en esta materia derivados de los Acuerdos de Paz, no obstante, los resultados no han sido satisfactorios empezando por la negativa obtenida para la reforma de la constitución política de la república en el año de 1997.

En documento del Colectivo de Organizaciones Sociales, se plantea que en este último gobierno “la agenda de los Pueblos Indígenas no es prioridad. Sus políticas se encaminan al mantenimiento de las estructuras sociopolíticas, con mínimas acciones que consolidan liderazgos individualistas y que no permiten la participación social de la población indígena en las decisiones en los diferentes ámbitos del Estado. La situación socioeconómica de la población indígena se mantiene invariable, a pesar de cumplirse diez años del AIDPI. Los indicadores sociales se han agudizado a pesar de la existencia de políticas dirigidas a la atención específica de esta población” (COS: 118: 2005).

**b. El proceso de descentralización e iniciativas locales en Guatemala**

Actualmente está en curso un proceso de descentralización que se esperaría fuera uno de los medios para avanzar en el desarrollo y a la democratización de la sociedad. En el año 2002 entran en vigencia

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
**Biblioteca Central**



---

las leyes de descentralización las cuales abren nuevas perspectivas para la participación ciudadana en la gestión pública, en la planificación democrática de desarrollo y en la modernización de las municipalidades.

Un breve análisis de estas leyes, se encuentran varias bondades para la propia descentralización y la democratización, pues, promueven mayor fortalecimiento de la autonomía municipal; se reconoce la pluriculturalidad de la sociedad guatemalteca; se fomenta la participación ciudadana en la gestión municipal; se reestructura los Consejos Municipales de Desarrollo y se reactivan los Consejos Comunitarios, considerados como el medio principal de participación de la población en la gestión pública; y se da un reforzamiento a las competencias y facultades de los gobiernos municipales para la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas municipales.

Los planteamientos anteriores conducen a considerar a que hay avances significativos en el proceso de descentralización y de la institucionalidad democrática para el desarrollo, aunque, sea sólo a nivel del marco legal. En la actualidad y en diferentes municipios de Guatemala se tienen experiencias participativas de gestión municipal. Por ejemplo, experiencias que fomentan la concertación, alianzas y creación de institucionalidad para la promoción del desarrollo local, como lo son los Grupos Gestores en municipios del Occidente y Norte del País, Agencias de Desarrollo Económico Local en municipio de Ixcán (Quiché), municipio de Huehuetenango, y Chiquimula; experiencias de auditoría social, presupuesto participativo, planificación participativa, políticas públicas municipales a favor de la niñez, adolescencia y juventud; y rendición de cuentas en muchos municipios de todo el país.



---

Parte central de estas experiencias ha sido la organización y funcionamiento de Consejos Comunitarios, Municipales y Departamentales de Desarrollo, con limitaciones y avances diversos en toda la República de Guatemala. Esta nueva institucionalidad se complementa con las diferentes modalidades de cooperación intermunicipal del sector público municipal que existen actualmente en Guatemala, principalmente las mancomunidades de municipios. Ante este marco de avances locales y nacionales sobre la descentralización y el desarrollo local, el presupuesto participativo en Guatemala surge como un instrumento innovador que contribuye al fomento de la democracia local.

## 2. Surgimiento del presupuesto participativo

El presupuesto participativo tiene su origen en la Ciudad de Porto Alegre Brasil, en el año de 1989 se realiza por primera vez la experiencia del presupuesto participativo y de ahí se ha extendido a muchas ciudades del mismo Brasil y en los últimos años a una cantidad significativa de ciudades y municipios de América Latina. Según Goldfrank (2006), el presupuesto participativo se ha expandido de algunas docenas de ciudades, sobre todo en Brasil, a entre 250 y 2.500 lugares tan sólo en Latinoamérica. En este sentido, las experiencias son muchas y variadas.

Entre los países donde se ha fomentado la implementación de presupuestos participativos están: México, Colombia, Perú, Bolivia, Uruguay, Venezuela, Argentina, Chile, República Dominicana, Nicaragua. En el caso de Guatemala se menciona como un país que ha impulsado



---

el presupuesto participativo, en el estudio ya citado de Goldfrank. Como se dijo el caso más representativo de presupuesto participativo lo constituye la ciudad de Porto Alegre. Este tiene características que son aleccionadoras en cuanto al enfoque y proceso llevado a cabo.

En el estudio de Goldfrank se hace énfasis en varias características las cuales son: el proceso está abierto a cualquier individuo que desee participar, combina democracia participativa y representativa, implica deliberación (no sólo consulta), busca la redistribución, y se autorregula, en la medida en que los participantes ayudan a definir las reglas que rigen el proceso (04: Op. Cit.).

Una anotación necesaria sobre el surgimiento del presupuesto participativo en Brasil, es que fue una iniciativa del Partido de los Trabajadores y las demás experiencias desarrolladas en Brasil fueron impulsadas por gobiernos de izquierda. Aunque en la actualidad el presupuesto participativo se ha convertido en un instrumento de gobierno usado también por partidos de derecha, y además, es promovido por Organismos Internacionales de Cooperación. Estas características permiten diferenciar en la práctica otros enfoques y experiencias desarrolladas en América Latina y respectivos resultados.

### 3. Enfoque y principios políticos del presupuesto participativo

El enfoque predominante del presupuesto participativo es la democracia participativa, entendida ésta como la participación directa de la sociedad civil en los asuntos públicos del Estado a nivel local. Aunque hay opiniones que argumenta que la democracia es por definición participativa si no, no es democracia. Pero de acuerdo al contexto y configuración



---

de las sociedades y Estado, y bajo el enfoque de un proyecto político como lo es la democracia como el mejor régimen de vida ciudadana, hay necesidad de diferenciar democracia a secas con democracia participativa.

Además, este concepto es útil por dos razones. La primera, la democracia formal y representativa basada en la existencia de instituciones democráticas y en las elecciones a cargos públicos, donde el gobernado traslada su poder de decisión (soberanía) a los gobernantes, no es suficiente, es una mesa de tres patas, que cojea. En este sentido la democracia participativa es un complemento ideal para la democracia representativa.

Y segundo, la construcción de la democracia desde abajo y para el desarrollo local requiere de nuevas relaciones sociales que fomenten el capital social, la creatividad social, las acciones innovadoras y el sentido de solidaridad y confianza entre gobernados y gobernantes y entre los mismos gobernados, la democracia participativa presenta muchas bondades hasta ahora inéditas, especialmente en el planteamiento de la construcción del Estado Nación, donde se manifieste la multiculturalidad, para fomentar sus principios de derecho a la diferencia, unidad en la diversidad, y la ciudadanía, para alcanzar una interculturalidad, condiciones supra-estructurales para un proceso constructivista del desarrollo, en ese marco el presupuesto participativo debe de ser un instrumento potencial que fomente la consulta a los pueblos indígenas para alcanzar la libre determinación, y de esta manera trascender en el plano político y económico, la minimización de las exclusiones.



---

Así los principios políticos del presupuesto participativo, tanto para los gobiernos municipales como para las organizaciones de sociedad civil, son:

- Voluntad política hacia el cambio social
- Compromiso real con las necesidades más ingentes de la población, principalmente de sectores marginados como mujeres, indígenas y jóvenes
- La negociación y el diálogo como métodos de resolución de diferencias
- La propuesta como medio de avance en la solución de la problemática
- Visión de desarrollo común y construido socialmente de acuerdo al contexto cultural.
- Equidad de género, es decir considerar las diferencias sociales entre mujer y hombre
- La revaloración del oficio político como actividad substancial de la sociedad
- Supremacía del interés general en la gestión pública local.

#### 4. La definición del presupuesto participativo

De las experiencias sistematizadas y análisis desarrollados de presupuesto participativo, existen diversas definiciones. Goldfrank da una definición según él útil. El define el presupuesto participativo como un proceso a través del cual los ciudadanos, de forma individual o por medio de organizaciones cívicas, pueden de forma voluntaria y constante contribuir en la toma de decisiones del presupuesto público, a través



---

de una serie de reuniones anuales con las autoridades gubernamentales (04: Op. Cit.).

En forma complementaria también son pertinentes las definiciones que distintas organizaciones guatemaltecas, le dan al presupuesto participativo y que lo han aplicado en diversas regiones y municipios en Guatemala. Resultado de esta revisión se encontró los siguientes aspectos que definen el presupuesto participativo:

- Constituye un proceso de consulta
- Es un ejercicio social que combina la democracia clásica (representativa) con la democracia participativa
- Es un mecanismo de participación social
- Proceso donde la ciudadanía analiza, discute y decide sobre la asignación del presupuesto municipal
- Permite la intervención en las prioridades de inversión
- Se refiere a la asignación o consenso sobre los recursos y prioridades de inversión
- Se relaciona con la visión de desarrollo del municipio

Los aspectos anteriores que podrían definir el presupuesto participativo, son de suma utilidad pues han sido aplicados en municipios guatemaltecos por las organizaciones ya citadas. Para poder ofrecer

<sup>1</sup> Se entrevistaron a técnicos y se consultaron documentos de las siguientes instituciones: SERJUS, CENTRO PLURICULTURAL PARA LA DEMOCRACIA y MUNIKAT. También se entrevistó a Autoridades de la Municipalidad de Quetzaltenango y representantes del COMUDE del mismo municipio, pues en éste se desarrolló en el período 2004-2005 la experiencia de presupuesto participativo, apoyada por ACCION CIUDADANA.



---

una definición de presupuesto participativo acorde a la realidad guatemalteca, en primera instancia, el presupuesto participativo hay que ubicarlo dentro de la gestión pública municipal entendida tanto desde el ángulo del gobierno municipal como de la sociedad civil. Segundo, el presupuesto participativo tiene relación estrecha con la participación ciudadana, entendida esta como la que se refiere a que individuos y organizaciones toman parte en alguna actividad o asunto público, principalmente, en la toma de decisiones de las autoridades gubernamentales; regularmente estas decisiones se plasman en políticas públicas para promover el desarrollo.

De esta cuenta, el presupuesto participativo constituye *un mecanismo de participación ciudadana donde se consulta, analiza, discute y decide participativamente las prioridades de inversión y la asignación del presupuesto municipal, teniendo en cuenta la visión de desarrollo del municipio*. Por el carácter participativo y deliberativo, el presupuesto participativo es un medio para lograr objetivos relacionados a la democratización de la gestión pública de las autoridades municipales y a fortalecer los espacios públicos del municipio.

## 5. Género e interculturalidad en el presupuesto participativo.

Muy estrechamente relacionados al enfoque, principios y definición del presupuesto participativo están los enfoques de género e interculturalidad como ejes transversales que deben ser aplicados de acuerdo al contexto y realidad de la sociedad guatemalteca. Por lo tanto, en lo que sigue se harán consideraciones conceptuales en relación a cómo debe abordarse género e interculturalidad de acuerdo a los alcances del presente documento y en los puntos sobre proceso, fases y actividades



---

del presupuesto participativo.

El concepto género entendido fundamentalmente como las relaciones y condiciones sociales establecidas entre hombre y mujer, causa grandes dificultades en su aplicación a contextos territoriales guatemaltecos, principalmente cuando se trata de promover cambios en esas relaciones. Esto porque esas relaciones se han conformado históricamente y se entrelazan con aspectos estructurales de la sociedad guatemalteca que han sido determinadas por su evolución social, económica y política. Así la cultura machista se explica por esos aspectos estructurales con fuerte arraigo en la actualidad.

Por otra parte, la diversidad de pueblos indígenas de origen maya en la sociedad determina cosmovisiones diferentes en esas relaciones sociales entre hombre y mujer. Así hay lideresas y profesionales indígenas que cuestionan el enfoque occidental de género y plantean una visión alternativa. No es el propósito de desarrollar esa visión en este documento, sino, solamente mencionarla. Este debate no ha sido profundizado y muchas veces soslayado por entidades gubernamentales y de cooperación, las experiencias llevadas a cabo en los municipios dan cuenta que en la práctica el problema se convierte en el cómo avanzar en lograr una mayor equidad entre hombres y mujeres.

De esta manera, muchas organizaciones de sociedad civil y las que apoyan procesos locales, han asumido y aplicado el enfoque de género como el proceso de empoderamiento de la mujer. Bajo este punto de vista el proceso de presupuesto participativo constituye un medio para el empoderamiento de la mujer en la vida social y pública y así avanzar en la equidad de género. De esta cuenta, el proceso del presupuesto



---

participativo ofrece espacios para la participación de la mujer en los asuntos públicos del municipio y en la incidencia en las políticas de desarrollo municipal. Asimismo, del proceso del presupuesto participativo se puede obtener resultados conducentes a valorizar, reconocer y potenciar la participación de la mujer tanto por las autoridades y vecinos hombres que participan del mismo. Parte de estos resultados son también la formulación y ejecución de políticas, programas y proyectos para el fortalecimiento de la mujer.

En cuanto al enfoque de interculturalidad, al igual que género, causa muchas dificultades a la hora de su aplicación en la realidad guatemalteca y se ha dado mucha discusión alrededor de los términos multiculturalidad, pluriculturalidad e interculturalidad. La pluriculturalidad e interculturalidad refieren a sociedades nuevas permeadas o constituidas con base en las culturas diversas que interactúan. En Guatemala recién se inicia este proceso de construcción y más se aprecia como una aspiración y visión a alcanzar. Todavía es muy fuerte la discriminación y racismo a las culturas indígenas por parte del modelo occidental. Llevará bastante tiempo en reconocer, valorizar y tomar parte de lo bueno de cada cultura para potenciar y construir la nación guatemalteca.

El proceso de presupuesto participativo en este caso, exige para su implementación e institucionalización, pertinencia cultural entendida como el reconocimiento, valorización y reivindicaciones de los pueblos indígenas. Estos para recuperar y desarrollar la riqueza de sus culturas y lograr sus aportes al Estado-Nación guatemalteca requieren la resolución de sus problemas más urgentes y de respetar su cosmovisión de la vida, para traducirse a la convivencia diaria de la sociedad.



---

En esta línea los conceptos de interculturalidad o multiculturalidad son difíciles de ajustarse a la realidad de los pueblos indígenas. Por ejemplo, ¿cómo aplicar el concepto de interculturalidad o multiculturalidad en el municipio de Concepción Chiquirichapa de Quetzaltenango, donde un 99.99% son indígenas Mames? O por ejemplo en el municipio de Sibilia Quetzaltenango donde existe una minoría indígena Mam y la demás población es Ladina. Como estos casos hay muchos en todo el país.

En uno y otro caso lo pertinente sería aplicar el concepto de pueblos indígenas, el cual incluye al pueblo maya, el pueblo garífuna y el pueblo xinca. La importancia de estos pueblos está en que, según datos del último censo de población, la población indígena constituye casi el 40%, equivalente a aproximadamente 4.4 millones de personas (PNUD: 63: 2005).

Según el Convenio 169 de la OIT, son pueblos indígenas los considerados por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas (Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas: 05: 2003).

En este sentido, el concepto pueblos indígenas implica para el proceso de presupuesto participativo respetar y tomar como base las formas tradicionales de organización, sus normas y tradiciones, sus recursos naturales, su cosmovisión y sus luchas reivindicativas. Actualmente uno de los avances en esta materia es precisamente el reconocimiento

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
**Biblioteca Central**



---

y valorización de los pueblos indígenas en las leyes de descentralización: Código Municipal, Ley General de Descentralización y Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

## 6. Objetivos del presupuesto participativo

De la revisión documental y resultados de las entrevistas, el presupuesto participativo tiene los siguientes objetivos:

- Contribuir a una relación horizontal entre gobiernos municipales y sociedad civil
- Consolidar y profundizar la democracia (participativa)
- Democratizar las organizaciones civiles existentes e incentivar la creación de nuevas
- Incrementar la transparencia y “*accountability*” (o rendición de cuentas)
- Lograr la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos municipales
- Reducir el clientelismo
- Democratizar la distribución y asignación de los recursos municipales
- Aumentar la representación democrática de la población tradicionalmente excluida como mujeres, indígenas, jóvenes

Es decir, que el presupuesto participativo tiene una doble dimensión: ser un medio y un fin al mismo tiempo. Como medio para lograr objetivos como nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados, a mejorar la representatividad y democratización de las propias organizaciones de sociedad civil, a transparentar la gestión municipal,



---

y sobre todo a dar participación a sectores de población excluidos. En el caso guatemalteco a sectores como mujeres, jóvenes, niños, ancianos y pueblos indígenas.

Como fin en sí mismo, el presupuesto participativo está indisolublemente ligado con la construcción de participación ciudadana. El presupuesto participativo es un espacio público para la formación y participación de la sociedad civil en los asuntos públicos del municipio. Es un espacio en donde se aprende, enseña, dialoga, discute, propone y se compromete con el desarrollo municipal.

## **7. Marco legal e institucional del presupuesto participativo en Guatemala**

En términos generales el marco legal municipalista vigente, fundamenta y respalda lo necesario para el fomento de el presupuesto participativo como nueva práctica participativa, al igual que otros mecanismos e instrumentos tales como políticas públicas municipales, planificación participativa, auditoría social. De la interpretación de la trilogía de leyes de la descentralización, se concluye que se cuenta con los elementos suficientes para impulsar la práctica del presupuesto participativo. El cuadro 1 muestra estos elementos.

El aspecto institucional se refiere al sistema de consejos de desarrollo y, en especial, a los consejos comunitarios y municipales de desarrollo a nivel municipal. Estos consejos son instancias de participación ciudadana y cuya naturaleza según la respectiva Ley se constituyen en el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el



---

proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. El objetivo del sistema de consejos de desarrollo, es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.

Por su parte el enfoque de género y de pueblos indígenas cuenta con instrumentos legales e institucionales. Con respecto a género en 1982 el gobierno de Guatemala suscribe la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW (por sus siglas en inglés) y lo ratifica el Congreso de la República en el año 2002. A nivel de gobierno central existe la Secretaría Presidencial de la Mujer SEPREM que es la entidad que asesora y coordina políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres (Gobierno de Guatemala: 01) La SEPREM en el año 2000 promueve y formula la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006. Además, las leyes de la descentralización incorporan la equidad de género (ver cuadro 1).

En cuanto a pueblos indígenas Guatemala ha asumido la implementación del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y ratificado el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT. Existe la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo, que tiene como competencias promover el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas. Dentro de las iniciativas de esta Comisión está el Plan Estratégico 2005–2025.



Además, las funcionarias gubernamentales Rigoberta Menchú y Rosalina Tuyuc emprenden la elaboración de una agenda pública hacia los pueblos indígenas, donde se abordan diversos aspectos tales como: lineamientos de políticas públicas, reforma del Estado, marco jurídico del Estado, participación plena a todos los niveles, servicios públicos, presupuesto nacional y lucha contra el racismo y la discriminación. La agenda ha sido publicada en diferentes versiones y presenta una matriz de acciones estratégicas, para el período 2005–2012 (COS: 91: 2005). Asimismo en la trilogía de las leyes de descentralización se norman y reconocen las formas y estructuras propias de pueblos indígenas (ver cuadro 1).

**CUADRO 1**  
**Elementos legales contenido en las leyes de descentralización que fundamentan el Presupuesto Participativo**

Elementos	Fundamento legal	Normativa
Información	Art. 60 Facilitación de información y participación Ciudadana Art. 62 Derecho a ser informado Art. 135. Información sobre la ejecución del presupuesto.	Código Municipal
Mecanismos de participación	Art. 63. Consulta a los vecinos. Art. 65. Consulta a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Art. 66 Modalidades de esas consultas	Código Municipal
Espacios e instancias	Art. 4. Integración del sistema de consejos de desarrollo. Consejos comunitarios y municipales de desarrollo, Art. 24. Comisiones de trabajo del COMUDE.  Art. 17. Derechos y Obligaciones de los vecinos, inciso h) Comisión de auditoría social.	Ley de Consejos de Desarrollo       Código Municipal
Pueblos indígenas	Art. 2 Características y relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo Art. 7 Características de multiétnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo	Código Municipal



	<p>Art. 8 Derecho consuetudinario como elemento del municipio</p> <p>Art. 18 Formas tradicionales de organización de las comunidades</p> <p>Art. 20 y 21 Comunidades de pueblos indígenas</p> <p>Art. 55 y 56 Alcaldías indígenas y comunitarias</p> <p>Art. 65. Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio</p> <p>Art. 1 Medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena</p> <p>Art. 2 inciso a) y e) Respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala. La conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena</p> <p>Art. 23 Consejos Asesores Indígenas</p> <p>Art. 4 literal 4) El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural multilingüe de Guatemala</p> <p>Art. 6 Derecho a consulta</p> <p>Art. 7. Planificación en el desarrollo.</p>	<p>Ley de Consejos de Desarrollo</p> <p>Ley General de Descentralización</p> <p>Convenio 169 de la OIT</p>
<p>Equidad de género</p>	<p>Art. 2 inciso f La incorporación de la "equidad de género, entendida como la no discriminación de la mujer y participación efectiva, tanto del hombre como de la mujer"</p> <p>Arto. 4 inciso g) Establece la inclusión del enfoque de género en la prestación de los servicios que se descentralizarán</p>	<p>Ley de Consejos de Desarrollo</p> <p>Reglamento de la Ley General de Descentralización</p>
<p>Competencias, atribuciones y funciones</p>	<p>Art. 17. Derechos y Obligaciones de los vecinos.</p> <p>Art. 132. Participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal.</p> <p>Art. 12. Funciones de los Consejos Municipales de Desarrollo, incisos: e); h); i); j); k).</p> <p>Art. 14 Funciones de los Consejos Comunitarios de Desarrollo, incisos: b), d), e), f), g), h), i), j), k).</p>	<p>Código Municipal</p> <p>Ley de Consejos de Desarrollo</p>



	<p>Funciones de los consejos Comunitarios de Desarrollo, incisos: b),d),e),f),g),h),i),j),k),</p> <p>Art. 5. Objetivos. Inciso 4) Facilitar la participación y control social en la gestión pública</p>	Ley de Consejos de Descentralización
Financiamiento	<p>Art. 21. Financiamiento de consejos municipales de desarrollo.</p>	Ley de Consejos de Desarrollo
Instrumentos administrativos	<p>Art. 8. Convenios y contratos de ejecución.</p>	Ley de Consejos de Descentralización

FUENTE: Elaboración propia con base en la trilogía de leyes de descentralización.

## 8. Presupuesto municipal y el presupuesto participativo

El presupuesto municipal es un instrumento para el desarrollo municipal. Es la expresión formal, escrita y planificada de los ingresos que la municipalidad considera que podrá obtener y los gastos o egresos que estima realizar durante el ejercicio fiscal del presupuesto y la contabilidad del municipio (GTZ/PROMUDEL: 11: 2007) A parte de ser un instrumento técnico, es un instrumento político que sintetiza intereses, aspiraciones, políticas, visiones de las autoridades y de actores locales; por lo que no solamente es un instrumento técnico, sino, también político.

Anualmente las municipalidades deben formular el presupuesto para el año siguiente. Esta formulación tradicionalmente ha sido tarea de la tesorería municipal como dependencia municipal y con la participación del Alcalde Municipal, y que finalmente participa el Concejo Municipal para la decisión final de su aprobación.

La elaboración del presupuesto municipal tiene que cumplir con requisitos legales contempladas en las leyes respectivas. Estas leyes son:



---

Constitución Política de la República, Código Municipal, Ley de Contrataciones del Estado, Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Ley Orgánica del Presupuesto, Ley Orgánica del Instituto de Fomento Municipal, Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos; y Estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades.

Las prácticas del presupuesto participativo tienden a renovar estas prácticas, pero a la vez, tienen que empatar con el marco legal que rige el ciclo presupuestario: formulación, ejecución, evaluación, liquidación. Afortunadamente se ha avanzado en la elaboración de herramientas para apoyar este ciclo a las autoridades, funcionarios y empleados municipales, así como también a los actores locales. Esta herramienta es el Manual de Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM), promovida por el Ministerio de Finanzas, Contraloría General de Cuentas y el Instituto de Fomento Municipal.

En este manual se contempla la participación de la sociedad civil en la formulación del presupuesto municipal, con base en el artículo 132 del código municipal el cual se cita en dicho manual. Asimismo, se dice que la participación de la sociedad civil, conlleva un proceso de planificación y programación presupuestaria participativa con perspectiva de género, es decir, orientada hacia la igualdad de mujeres y hombres (MINFIN: 06)

Con relación a la equidad de género en la formulación presupuestaria, a nivel nacional, se ha avanzado en lo que se ha denominado Manual del Clasificador Presupuestario de Género, el cual es un código numérico específico del gasto público que utiliza criterios de género. Es un



---

instrumento técnico-metodológico de naturaleza presupuestaria que permite programar y registrar las asignaciones del gasto público de manera especial, permite hacer explícita la distinción de beneficiarias y beneficiarios (SEPREM: 2004)

Aplicado correctamente garantiza la integración de la equidad de género como eje transversal y no como un apartado para mujeres como se hace generalmente. Este instrumento permite identificar los componentes del presupuesto en áreas económico, social, político, jurídico y administración de servicios y otros rubros y su aplicación a diferentes grupos beneficiarios de los proyectos: Mujeres y niñas, hombres y niños, grupos familiares, grupos mixtos.

Finalmente, los presupuestos públicos elaborados con enfoque de género son aquellos presupuestos que toman en cuenta las necesidades particulares de mujeres y hombres, la condición y papeles sociales de cada uno, así como el impacto diferenciado que la asignación o no asignación de los recursos públicos tienen en cada uno (Martínez: 13: 2003).

## **9. Fuentes de financiamiento municipal y presupuesto participativo**

Tanto el presupuesto municipal como el presupuesto participativo se logran llevar a cabo con recursos financieros provenientes de diversas fuentes. La consideración de estas fuentes en cuanto a sus potencialidades y limitantes en el proceso del presupuesto participativo se logran crear y ejecutar estrategias para el fortalecimiento de las finanzas del municipio.



---

En general la mayoría de municipios en Guatemala dependen mucho de las transferencias gubernamentales y muy pocas municipalidades cuentan con financiamiento proveniente de sus ingresos propios. Tal como se muestra en el cuadro<sup>2</sup>, el gobierno central financia a los gobiernos municipales con transferencias del 10% del situado constitucional y con porcentajes de otros impuestos.

El marco constitucional y las demás leyes de estos impuestos señalan que la mayor proporción deben ser utilizadas para gastos de inversión.

Ejemplo de esto es que del 10% constitucional el 90% debe ser para inversión; del IVA-PAZ el 75%; impuesto de distribución de petróleo crudo y combustibles el 90%; el impuesto único sobre inmuebles el 70%; y el impuesto sobre circulación de vehículos terrestres, marítimos y aéreos el monto transferido debe destinarse al mantenimiento, mejoramiento, construcción y / o ampliación de las calles, puentes y bordillos de las cabeceras y demás poblados de los municipios (IIES-URL: 33: 2003).

En el caso de los ingresos propios municipales, éstos no tienen mayor peso en la estructura del presupuesto de ingresos municipal, esto significa, que la mayoría de los municipios especialmente los más pequeños y rurales dependen en forma significativa de las transferencias gubernamentales. Ante esta situación el presupuesto participativo puede convertirse en una herramienta para el fortalecimiento de los ingresos municipales.

El endeudamiento como fuente de financiamiento municipal es una potencialidad y/o una limitante al desarrollo municipal. Una limitante

2 Es decir, en el diagnóstico, formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de políticas sobre los diferentes temas del desarrollo municipal.



en aquellos municipios donde se ha hecho uso irresponsable del endeudamiento y se ha hipotecado por varios años los ingresos municipales, dañando la capacidad del gobierno municipal para inversiones e incluso para gastos de funcionamiento.

Sin embargo, en otros municipios donde no han utilizado el endeudamiento como instrumento para el desarrollo, es una potencialidad unida al presupuesto participativo. Durante la fase de presupuestación podrá considerarse participativamente el uso del endeudamiento para proyectos estratégicos de desarrollo municipal, y considerarse las estrategias de fortalecimiento de los ingresos municipales para tener la suficiente capacidad de pago. Una de esas estrategias es el incremento de la recaudación local unida al fomento de la cultura tributaria de la población.

**CUADRO 2**  
Principales fuentes de financiamiento municipal

FUENTE	DESCRIPCION
<p><b>1. Ingresos propios</b></p> <p>Ingresos tributarios</p> <p>Ingresos no tributarios</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Impuesto Único sobre Inmuebles,</li> <li>* Arbitrio de Boleto de Ornato y el</li> <li>* Arbitrio sobre Actividades Económicas</li>   <li>* Venta de bienes y servicios municipales,</li> <li>* Servicios administrativos</li> <li>* Contribuciones por mejoras,</li> <li>provenientes de la prestación de servicios públicos</li> </ul>
<p><b>2. Transferencias</b></p> <p>Sector privado</p> <p>Sector público</p>	<p>Donaciones, regalías, otros</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>* Asignación anual del 10% de los ingresos ordinarios del gobierno central</li> <li>* Impuesto al Valor Agregado (IVA)</li> <li>* Impuesto de Circulación de Vehículos y</li> <li>* Impuesto al Petróleo y Combustibles</li> <li>Derivados del Petróleo</li> <li>* Impuesto Unico sobre Inmuebles</li> </ul>



	* Asignación de los recursos del Fondo de la Paz del Consejo Departamental de Desarrollo
3. Endeudamiento	* Crédito interno y * Préstamos externos
4. Otro ingresos	* Rentas * Intereses * Otros

FUENTE: Elaboración propia con base en datos del IIES-URL, 2003.

En el proceso del presupuesto participativo y principalmente sus resultados de mayor participación, transparencia, rendición de cuentas, etc., se obtiene también una mayor conscientización de la población para el pago de sus impuestos, tasas y contribuciones, es decir, se fortalece la llamada cultura tributaria. Esto redundará en una mayor disponibilidad de ingresos municipales para reinvertirlo en más y mejores servicios públicos y obras de infraestructura municipal.

Relacionado a lo anterior, en el presupuesto participativo debe considerarse las posibles alianzas entre el municipio y empresarios locales, regionales o nacionales; es decir, debe fomentarse la complementariedad entre la inversión pública y privada. También el presupuesto participativo y sus resultados, ofrecerán condiciones adecuadas para incrementar la confianza del sector privado hacia el gobierno municipal y así poder contribuir a las inversiones públicas para mejorar las condiciones de competitividad del territorio municipal.

En este sentido, el presupuesto participativo debe ser abierto a la participación de los empresarios locales y externos que tengan intereses en invertir en el municipio.

Por otra parte, el presupuesto participativo debe ser un instrumento



---

para la mejor coordinación de la inversión a nivel municipal. Al respecto hay muchas quejas de los gobiernos municipales de la falta de coordinación y duplicidad en la ejecución de proyectos por parte de ONG, fondos sociales, entidades públicas y de la misma cooperación internacional. El presupuesto participativo más su base organizativa fundamental (sistema de consejos de desarrollo) que está fundamentado legalmente harán eficiente la asignación de la totalidad de inversión en el municipio. En este caso, la convocatoria, participación y voluntad política de estos actores externos en el proceso del presupuesto participativo es necesaria para lograr la coordinación.

## 10. Enfoque y principios metodológicos del presupuesto participativo

En este apartado solamente se mencionará el enfoque metodológico y algunos de sus principios básicos que sustentan el PP. El enfoque metodológico del presupuesto participativo es lógicamente participativo, pues, de lo que se trata es lograr acuerdo y consenso sobre las prioridades de inversión, la asignación del presupuesto y la priorización de proyectos de acuerdo a las necesidades e intereses de la comunidad, asociaciones, líderes, etc.

De acuerdo a esto el proceso del presupuesto participativo tiene como base la utilización de métodos participativos como la facilitación, moderación, visualización, negociación, mediación, diálogo entre otros. Las personas coordinadoras y facilitadoras de este proceso tienen que tener capacidades en estos métodos y sus técnicas, y además, contar con experiencias en trabajo en equipo y en grupo. Regularmente las experiencias del presupuesto participativo en la mayoría de municipios



---

los coordinadores o facilitadores son personas externas pertenecientes a una cooperación internacional u ONG.

No obstante para lograr la institucionalización del presupuesto participativo, se requiere que el personal técnico municipal, funcionarios y autoridades municipales desarrollen estas capacidades metodológicas.

Para las autoridades municipales son necesarias capacidades en negociación y diálogo, y para los funcionarios métodos como facilitación, moderación y visualización. Es decir, se requiere la profesionalización de los empleados municipales para el fomento del proceso del presupuesto participativo.

Esta necesidad es una condición o factor de éxito para obtener buenos resultados en los presupuestos participativos. Así lo demuestran las experiencias sistematizadas de Brasil y otras ciudades de América Latina. El estudio de Goldfrank (Op. Cit.: 07) ya citado, considera como condición previa contar con personal competente: la administración municipal debe contar con empleados técnicamente calificados.

Para la aplicación democrática y participativa del presupuesto participativo, hay que considerar que los presupuestos en Guatemala se construyen ignorando las diferencias sociales, económicas y culturales entre mujeres y hombres y por eso impactan de manera diferenciada y negativa en la situación y condición de las mujeres.

En una sociedad, donde se asignan roles diferente por la condición de sexo de sus habitantes, es indispensable que la asignación de recursos tome en cuenta las necesidades y problemas específicos de mujeres y hombres, con el afán de reducir las brechas y transformar las injusticias



---

sociales. En este sentido, las prioridades de inversión que contiene un presupuesto constituye un indicador del compromiso de un gobierno con los objetivos de empoderamiento de la mujer y la equidad de género (Heyzer: 2001)

## 11. La base política del presupuesto participativo

Como base fundamental para la realización del presupuesto participativo está la voluntad política del gobierno municipal. Voluntad manifestada en primer término por el convencimiento que la democracia local participativa es la mejor forma para lograr la gobernabilidad democrática y, en segundo término, impulsar acciones concretas relativas a: la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, compartimiento de la toma de decisiones, designación de comisiones políticas, asignación de recursos, entre otras.

Por su importancia para la preparación del presupuesto participativo y que tiene relación con la voluntad política del gobierno municipal, las comisiones políticas son las comisiones designadas por el Concejo Municipal y que tienen sustento legal en el artículo 36 del Código Municipal. Estas comisiones son: Comisión de Finanzas; de Probidad; de descentralización, fortalecimiento municipal y participación ciudadana.

En estas comisiones participan El Alcalde Municipal, Concejales y Síndicos, y entre sus funciones para el presupuesto participativo están el ser las interlocutoras políticas con las comisiones de trabajo similares del Consejo de Desarrollo Municipal.

Además de ser las interlocutoras políticas estas comisiones del Concejo Municipal en conjunto con las del COMUDE, tendrían funciones de



---

preparar, definir, acordar cuestiones metodológicas, organizativas y procedimentales del presupuesto participativo, para posteriormente someterlo a consideración del pleno del COMUDE. Por otra parte, las demás comisiones (educación, salud, mujer, etc.) y sus respectivos miembros tanto del gobierno municipal como de la sociedad civil, interactúan en todas las fases del presupuesto participativo.

De esta manera, el gobierno municipal a través de sus Concejales y Síndicos como miembros de sus respectivas comisiones como Concejo Municipal y miembros activos de las comisiones de trabajo del COMUDE, tiene ventajas políticas para gobernar, entre ellas se mencionan las siguientes: mayor legitimidad de sus decisiones, mayor conocimiento de los problemas municipales, apoyo de sociedad civil ante instancias gubernamentales regionales o nacionales, cogestión de financiamiento para proyectos, canalización de esfuerzos para la solución de problemas municipales.

## **12. Las bases organizativas del presupuesto participativo**

Las enseñanzas de las experiencias del presupuesto participativo señalan que la organización de la sociedad civil es clave para el éxito del mismo. Sin embargo, también la participación individual debe tomarse en cuenta en los espacios o ámbitos definidos para el presupuesto participativo. La organización de la sociedad civil es diversa y variable dependiendo del municipio del que se trate. Así se podrían encontrar comités pro-desarrollo, comités con fines específicos (agua, caminos por ejemplo), organizaciones de mujeres como grupos, asociaciones y redes, de jóvenes, asociaciones de desarrollo, sindicatos,



---

ONG locales, etc. Con la constitución de Consejos Comunitarios de Desarrollo a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Consejos de Desarrollo en el 2002, la diversidad de organización social mencionada anteriormente forma parte de estos últimos.

Tanto los COCODEs como los COMUDEs son instancias de participación ciudadana que cuentan con funciones normadas por Ley para convertirse en las bases organizativas del presupuesto participativo (ver cuadro anterior). Además, estas instancias están integradas, en el caso del COMUDE, por representantes comunitarios, autoridades municipales, entidades locales y representantes del gobierno central con presencia en el municipio. Y el caso de COCODEs por todos los ciudadanos vecinos de la comunidad, lo que favorece el desarrollo del presupuesto participativo.

De las entrevistadas realizadas a ONG e instituciones que han tenido experiencia en el presupuesto participativo, coinciden en señalar que las bases organizativas son actualmente los Consejos de Desarrollo. Estos consejos se convierten en espacios públicos para la realización de la participación ciudadana en la gestión pública del municipio. Por lo tanto, su fortalecimiento e institucionalización es imprescindible para avanzar en la democracia local y en la institucionalización del presupuesto participativo.

Parte fundamental de este fortalecimiento es asegurar la plena representación y participación de la mujer, indígenas y jóvenes en el COMUDE y en los COCODES. Para tal efecto deben ejecutarse acciones, encaminadas a lograr este objetivo y que las autoridades municipales velen por su cumplimiento, tales como: reglamentar esta



---

participación, impulsar políticas institucionales, reconocer las organizaciones y grupos, contar con la Oficina Municipal de la Mujer, etc. El asegurar desde la propia estructuración y funcionamiento del COMUDE y COCODES la participación de estos sectores, se estará creando las condiciones y espacios para una verdadera equidad de género y de los pueblos indígenas en el presupuesto participativo.

Según las experiencias de presupuesto participativo en Guatemala y de las condiciones de los territorios municipales, las bases organizativas del presupuesto participativo deben considerar a las micro regiones o sectores conformados natural e históricamente a nivel de cada municipio.

Por las dimensiones territoriales y la cantidad de comunidades de los municipios, la práctica del presupuesto participativo no es posible sobre la base organizativa “comunidad” porque hay muchos municipios de más de cien comunidades lo que se vuelve inviable trabajar sobre esta base. De aquí la necesidad de tomar en cuenta la micro regiones o sectores ya definidos por la misma población.

Derivada de esta situación obedece en parte la lógica de conformación de COCODES de segundo nivel. En este sentido, en cada micro región y con la participación de los COCODES de primer nivel se celebrarían asambleas micro regionales para la priorización de proyectos que se presentarían al plenario del COMUDE como máximo foro de participación ciudadana y donde finalmente gobierno municipal y representantes de comunidades y entidades locales, decidirán las prioridades de inversión del municipio. Es decir para definir el proceso del presupuesto participativo, sus etapas y actividades principales hay que tomar cuenta como bases organizativas lo sectorial (asociaciones, comités, ONG, redes y asociaciones de mujeres, grupos de jóvenes, etc.), lo territorial (micro regiones y sectores) y los consejos de desarrollo



---

como espacios de participación ciudadana.

El aspecto sectorial mencionado tendría como espacios no sólo el COMUDE y/o los COCODES, sino, en forma específica las Comisiones de Trabajo. Estas constituyen un medio que facilita la preparación de información, análisis y propuesta para la toma de decisiones en el pleno del COMUDE. De esta manera, el propósito fundamental de las comisiones es: proponer, analizar, discutir y recomendar determinados aspectos de las fases del ciclo<sup>2</sup> de políticas públicas municipales (Alonzo: 03: 2005).

En las bases organizativas del presupuesto participativo, cumplen una función vital las comisiones de trabajo, pues, su rol sería discutir las propuestas o prioridades de inversión, los criterios, las líneas de inversión, etc. En este sentido, la funcionalidad y activación de las comisiones de educación, salud, mujer, niñez y juventud, etc., son indispensables para poner en marcha el proceso del presupuesto participativo. Particular la comisión de la mujer se constituye en un espacio adecuado de actuación, participación y representación política de las mismas en los asuntos públicos del municipio.

### 13. Etapas y/o fases del presupuesto participativo

Según la experiencia guatemalteca y en general de otros países de América Latina, el presupuesto participativo constituye un proceso que abarca varias etapas o fases y que conlleva actividades y espacios institucionales. Por ejemplo Acción Ciudadana (Landaverry: 18; 2006)

2 Municipio ubicado en el Departamento de Risaralda, con una población de 17,697 habitantes de los cuales 6,929 viven en el área urbana y 10,768 en el área rural. Tiene 45 veredas. Predomina el monocultivo del café (GTZ y Federación Colombiana de Municipios: 01: 2006)



---

define claramente un ciclo del presupuesto municipal participativo, cuyas fases son: Sensibilización y convocatoria; organización/capacitación; planificación; presupuestación; aprobación e incidencia; ejecución, rendición de cuentas y auditoría social; e inicio de nuevo proceso.

Tanto el Centro Pluricultural para la Democracia como Munika't, coinciden con Acción Ciudadana en las fases de sensibilización y convocatoria, organización/capacitación, presupuestación y aprobación.

Sin embargo, cabe hacer algunas consideraciones específicas sobre las fases de organización y planificación. En primer término el presupuesto participativo debe respetar las formas tradicionales de organización que el territorio tiene. Esto significa no crear nuevas organizaciones o espacios, sino, basarse en las organizaciones existentes como redes o asociaciones de mujeres, comités pro-mejoramiento, asociaciones, etc., y principalmente en los COCODES y COMUDES. Parte fundamental para el caso de Guatemala es respetar las organizaciones tradicionales de pueblos indígenas como las cofradías, alcaldías auxiliares, consejos de ancianos y/o indígenas.

Por otro lado, el presupuesto participativo como efecto secundario propicia el fortalecimiento de la organización social y/o la propia organización de la sociedad civil. Es decir, en territorios donde no hay organización social o está muy débil el presupuesto participativo ayuda a tener una sociedad civil organizada y fuerte. Los dos puntos anteriores referidos al aspecto organizativo no significa que dentro del ciclo normal del presupuesto participativo, se considere como una etapa la organización social, pues esta sería una condición o factor previo de éxito del presupuesto participativo; además, el fortalecimiento de la



---

organización de la sociedad civil son procesos de largo plazo y que debería realizarse permanentemente.

Por su parte, la fase de planificación mencionada también constituye un factor o condición de éxito del presupuesto participativo. En municipios donde han impulsado procesos participativos de planificación municipal, sería más fácil introducir el presupuesto participativo. Las organizaciones contarían con experiencias de participación y el gobierno municipal con voluntad política. Aunque casi todas las experiencias de planificación participativa en Guatemala no han sido vinculantes con el presupuesto municipal. Es decir, la priorización de proyectos realizados dentro de la planificación participativa no ha sido tomada en cuenta dentro de la formulación del presupuesto municipal, con lo que estos planes no han representado para el gobierno municipal instrumentos de desarrollo.

Tanto la organización como la planificación podrían llevarse a cabo en forma paralela con el presupuesto participativo o ser un resultado, pero también una condición para el éxito del mismo. Estas diferencias que pueda haber dependerán de las condiciones, contexto y avances de cada territorio municipal. En algunos de estos podrá facilitarse por procesos implementados de no sólo de planificación participativa sino también de políticas públicas municipales, agendas de desarrollo municipal y procesos de auditoría social.

Sin embargo, estos procesos de organización y planificación que se han desarrollado en Guatemala se diferencian del presupuesto participativo como mecanismos participativos, por lo que en las etapas del ciclo del presupuesto participativo no puede mezclarse o considerarse como fases del presupuesto participativo porque llevarían más tiempo,

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

**Biblioteca Central**



---

recursos y se perdería la lógica y objetivos de la presupuestación participativa.

Tomando en cuenta las consideraciones anteriores, las etapas básicas del presupuesto participativo podrían ser las siguientes:

- a) Preparación y acuerdos iniciales
- b) Sensibilización y convocatoria
- c) Capacitación y formación
- d) Líneas y/o políticas de inversión y priorización de proyectos
- e) Presupuestación (asignación de recursos)
- f) Aprobación y gestión

**a) Preparación y acuerdos iniciales.**

El éxito del presupuesto participativo se basa en la participación directa y en el conocimiento y experiencias de la gente, por lo que esta primera fase es fundamental para iniciar con buen pie el proceso. La misma consiste en acordar conjuntamente gobierno y sociedad las reglas de juego del proceso. Los aspectos a discutir son: el proceso metodológico, roles de los actores involucrados, los facilitadores, la información financiera de la municipalidad, la programación del proceso y el procedimiento para la toma de decisiones.

Esta etapa se realiza en reuniones ordinarias del COMUDE en los primeros meses del año presupuestario. Estos acuerdos se facilitarían si de parte del gobierno municipal elabora previamente propuestas para su presentación y discusión. Además, también facilitaría los



---

avances y la propia experiencia de trabajo que haya tenido el COMUDE y sus comisiones de trabajo en el cumplimiento de sus funciones. Se estaría hablando si el COMUDE ha tenido experiencias en planificación participativa, capacitaciones desarrolladas, políticas elaboradas, rendición de cuentas por parte de la municipalidad y si el funcionamiento del COMUDE se rige por un reglamento interno.

Por otra parte, el gobierno municipal tiene la responsabilidad de preparar el proceso en términos logísticos para las diferentes fases del proceso: sensibilización, capacitación, presupuestación, etc. Contar con salones adecuados para las reuniones o talleres es indispensable, contar con buenos facilitadores, planes operativos para cada fase y apoyo de entidades de cooperación en materiales y otros recursos necesarios.

Parte principal de esta fase de preparación es la información disponible ya procesada y redactada en forma digerible para la población tomando en cuenta el contexto cultural de la misma. Es responsabilidad de las autoridades municipales y funcionarios de la parte financiera y de planificación contar con esta información para cada fase del proceso presupuesto participativo. Al respecto definir previamente qué tipo de información se requiere, cuándo, cómo y dónde se necesita y quién será el responsable de prepararla constituirá una clara manifestación de la buena voluntad política del gobierno municipal para impulsar el presupuesto participativo.

#### **b) Sensibilización y convocatoria.**

Consiste en crear condiciones a favor del presupuesto participativo



---

mediante la información y promoción sobre las ventajas, beneficios, concepto, fases, etc., del mismo, a efecto de lograr la voluntad política de las autoridades municipales y la participación efectiva de las organizaciones de sociedad civil a través de los Consejos Comunitarios. La voluntad política de los actores involucrados consiste en estar consciente del enfoque del presupuesto participativo y tener la convicción clara de implementar el proceso.

Esta campaña de sensibilización debe hacerse en forma planificada y a través de los medios de comunicación disponibles en el municipio. El cable local, las radios comunitarias, periódico local, carteles públicos son los medios principales. Y las acciones pueden abarcar entrevistas, conferencias de prensa, reuniones con líderes, boletines informativos, etc., esta fase será responsabilidad de autoridades y funcionarios municipales. En las informaciones que se den debe especificarse cómo participarán las organizaciones de mujeres, las comunidades indígenas y otros sectores sociales. En el caso de municipios con población indígena un medio principal de información son las radios comunitarias y a través de información oral, porque la mayoría de municipios tiene altos niveles de analfabetismo principalmente en las áreas rural y en poblaciones indígenas.

Se trata que en esta etapa el presupuesto participativo pueda ser conocido e interiorizado por toda la población urbana y rural, como un nuevo instrumento de gestión participativa que profundizará la democracia local. Estas actividades de promoción son necesarias porque en las asambleas comunitarias, microregionales o sectoriales la participación debe ser abierta a todo ciudadano o ciudadana de todas las edades, para ir creando una cultura de participación local.



---

### c) Capacitación y formación.

Esta etapa con respecto a la anterior consiste en profundizar el conocimiento sobre lo que es el presupuesto participativo y conocer los problemas y realidades del municipio respectivo. Los eventos de capacitación que podrían ser talleres, intercambio de experiencias con otros municipios y recorridos en todo el municipio los cuales deben ser también abiertos a la mayor cantidad posible de población y desconcentrando estas actividades a las comunidades, microregiones y a nivel sectorial. El objetivo es capacitar y formar a nuevos representantes comunitarios para que el municipio tenga una base permanente de líderes (sas) conscientizados y con conocimiento sobre la gestión pública municipal.

La capacitación tendría como objetivo preparar a los representantes comunitarios y sectoriales para que puedan participar en la fase de definición de líneas de inversión y priorización de proyectos, así como en la fase de presupuestación. Las metodologías a utilizar en estas actividades debe ser las de educación de adultos y exige que los capacitadores tengan dominio temático y metodológico en la materia.

En general la temática mínima para las capacitaciones se refiere a temas como presupuesto participativo, presupuesto municipal, servicios públicos, formulación y gestión de proyectos. En el cuadro 3 se detalla los sub-temas a considerar.



**Cuadro 3**  
**Temática de capacitación en torno al presupuesto participativo**

Presupuesto participativo	Presupuesto municipal	Servicios públicos municipales	Formulación y gestión de proyectos
<ul style="list-style-type: none"> <li>* Concepto</li> <li>* Enfoque y principios políticos</li> <li>* Objetivos del PP</li> <li>* Fundamento legal</li> <li>* Bases organizativas para el PP</li> <li>* Proceso metodológico</li> <li>* Fases y actividades del PP</li> <li>* Técnicas e instrumentos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Concepto</li> <li>* Marco legal</li> <li>* Estructura del presupuesto municipal</li> <li>* Presupuesto de ingreso y egresos</li> <li>* Fuentes de financiamiento</li> <li>* Ingresos propios municipales</li> <li>* Ciclo presupuestario municipal</li> <li>* Funcionamiento del SIAF municipal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Concepto</li> <li>* Competencias propias del municipio</li> <li>* Formas de prestación de servicios públicos</li> <li>* Situación de los servicios públicos</li> <li>* Administración y mantenimiento de los servicios públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Perfil de proyecto</li> <li>* Componentes mínimos del perfil</li> <li>* Formas de cálculo del costo de los proyectos</li> <li>* Criterios para la priorización de proyectos</li> <li>* Proyectos estratégicos para el desarrollo municipal</li> <li>* La gestión de proyectos</li> <li>* La coordinación interinstitucional</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia.

Las actividades de capacitación no solamente consistirían en traslado de información sobre los temas relacionados al presupuesto participativo, sino, también serían espacios de discusión, reflexión y planteamiento de soluciones a los problemas municipales relacionados a las finanzas del municipio y en general al desarrollo municipal. Por ejemplo, la baja recaudación de ingresos propios municipales exige analizar posibles soluciones como la actualización del plan de tasas y arbitrios municipales o la aplicación de estrategias para disminuir la morosidad en el pago de los servicios públicos.

Otro ejemplo, lo constituye el tema de mantenimiento de los servicios públicos y de obras municipales. Las capacitaciones sensibilizarían a los vecinos y representantes comunitarios a participar y hacerse responsable directamente por el buen funcionamiento de los servicios públicos de su comunidad o barrio. Un ejemplo sencillo en donde se necesita la participación de los vecinos, se da en el uso irracional del



---

servicio de agua (desperdicios) por otros vecinos o empresas, en este caso dar aviso a los responsables de la municipalidad y apoyar en la toma de medidas al respecto; de esta manera se estaría avanzando en la corresponsabilidad de la población en la gestión pública municipal.

Por último, algo fundamental en las capacitaciones es usar materiales informativos (boletines, informes, estudios, diagnósticos) sobre la situación financiera municipal, servicios públicos, estado de las obras municipales, etc., a efecto de sensibilizar y concienciar a la población con datos reales de su propio municipio. Hoy día esta información se facilita con las herramientas informáticas del SIAF, SIAFITO, GUATECOMPRAS que se están aplicando en casi todas las municipalidades del país.

#### **d) Líneas y/o políticas de inversión y priorización de proyectos.**

La cuarta fase consiste en la definición participativa de las líneas o políticas de inversión pública y la priorización de proyectos. Las políticas son necesarias pues marcan el rumbo o la visión estratégica que tendrán los proyectos para el desarrollo del municipio. No es solamente priorizar proyectos y asignarles presupuesto, sino, según la situación, problemas y potenciales del municipio qué líneas de inversión tendrá el presupuesto. Y bajo este marco se priorizan los proyectos principalmente los encaminados para el ámbito municipal.

En primer lugar las líneas de inversión y los proyectos que se prioricen deberían estar orientados a cumplir con las competencias municipales (artículo 68 del Código Municipal), es decir, hacia el mejoramiento de los servicios públicos; infraestructura vial; mejoramiento y protección



---

del ambiente y recursos naturales; medidas de prevención y de capacidades sociales ante desastres; fomento del desarrollo económico; reestructuración del transporte público; planes de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; infraestructura para deportes y recreación; etc. Y secundariamente a cubrir otras competencias y atribuciones no menos importantes pero que no son competencias propias como necesidades de educación, salud, seguridad, etc.

Lo anterior debido a que en muchos municipios ha habido ineficiencia en la asignación de los recursos públicos por muchos factores, entre ellos: duplicidad de obras municipales por falta de coordinación de los Fondos Sociales, Municipalidades y las comunidades; abandono de obras inconclusas y/o por falta de mantenimiento y equipamiento necesario; el encarecimiento de las obras cuando se ejecutan por contrato. El problema es que los municipios no se concretan en cumplir con eficiencia sus competencias propias y se meten a financiar otras obras o proyectos que es competencia del gobierno central.

La definición y propuesta de estas políticas debe estar abierta a la participación de la sociedad, en este sentido, se deben celebrar reuniones o talleres participativos por microregión, comunidad o comisiones de trabajo del COMUDE a efecto de formular estas políticas y priorizar sus proyectos. En cuanto a criterios existe una gran diversidad y dependerá de cada situación particular. Sin embargo, aquí se presenta dos modelos de criterios, uno de la experiencia guatemalteca y otro de un municipio colombiano. Aunque estos criterios muchas constituyen nada más una propuesta que el gobierno municipal presenta, ya que en las actividades del presupuesto participativo donde se utilizan la misma gente definirá sus propios criterios que a larga resultan más



apegados a la realidad. Para el caso del municipio de Chiantla, citado en este documento, se definieron los siguientes criterios:

Cuadro 4

Criterios para la priorización de proyectos

Criterios	Proyecto1	Proyecto2	Proyecto3
Número alto de beneficiarios	2		
Satisfacción de necesidades básicas (agua, drenaje, caminos, puentes)	3		
Contribución de la comunidad (mano de obra y materiales)	3		
Pertenece a comunidad no beneficiada anteriormente (último año o dos últimos años)	2		
Beneficio para mujeres, jóvenes o indígenas	2		
<b>TOTAL</b>	12		
valores: 3 = proyecto ventajoso 2 = no presenta ventajas ni obstáculos 1 = sí presenta dificultades			

FUENTE: Alonzo Gutiérrez, Rolando. 2007. Informe de consultoría para municipio de Chiantla, Huehuetenango, GTZ/PROMUDEL, Guatemala.

En el caso colombiano, municipio de Apia<sup>3</sup>, se aplicaron los siguientes criterios para la selección participativa de proyectos de acueductos rurales y que puede ser aplicable para otros sectores:

<sup>3</sup> Municipio ubicado en el Departamento de Risaralda, con una población de 17, 697 habitantes de los cuales 6,929 viven en el área urbana y 10,768 en el área rural. Tiene 45 veredas. Predomina el monocultivo del café (GTZ y Federación Colombiana de Municipios: 01: 2006)



**Cuadro 5**

Criterios o variables	Sistema de calificación
Tipo de obra	Mantenimiento, reparación = 3 Construcciones = 1
Población beneficiada	Mayor número de población menor a 15 años = 3 + de 30 familias o viviendas = 3 Entre 15 y 30 = 2 Menos de 15 familias = 1
Costo/beneficio	+ costoso = 1 Costo medio = 2 Bajo costo = 3
Organización	Existencia y funcionamiento de Junta del Acueducto = 3 Existe pero no funciona = 2 No existe = 1
Presentación de un diagnóstico y un plan de mejoramiento de la microcuenca abastecedora	Presenta = 3 No presenta = 1
Aportes de la comunidad para el proyecto	Aporte = 3 No aporte = 1

FUENTE: GTZ y Federación Colombiana de Municipios: 11: 2006.

Para la definición y formulación de las líneas de inversión hay que tomar en cuenta los avances que se tenga en el municipio. Por ejemplo, si en los municipios ya cuenta con planes de desarrollo municipal, esta actividad sería una oportunidad para actualizar y vincular las políticas, programas y proyectos contenidos en dichos planes al presupuesto municipal.

En el tema de género en esta etapa debe retomarse los avances del municipio en cuanto al fortalecimiento de la mujer. Entre otras cosas, basarse en agendas, pactos, planes o políticas ya elaboradas en varios municipios del país. Por ejemplo, la Agenda Municipal de Desarrollo de la Mujer del municipio de Santa Bárbara, Huehuetenango. O los Pactos a Favor de las Mujeres apoyado por el Programa Municipios Democráticos en coordinación con SEPREM en algunos municipios del departamento de Huehuetenango.



---

En todo caso las políticas de inversión que se definan o actualicen deben responder a solucionar los problemas que existen y obstaculizan el empoderamiento de las mujeres. El análisis de estos problemas debe ser un punto especial durante esta fase. Entre los problemas que pueden considerarse están:

- Acceso a servicios públicos,
- Violencia intrafamiliar,
- Escaso acceso a tierras,
- Poca participación política de la mujer,
- Falta de acceso a los espacios de decisión y
- Falta de oportunidades económicas.

En cuanto a la definición de políticas de inversión, estas deben surgir de la discusión sobre la problemática municipal y sus potenciales. Algunos ejemplos de estas políticas son, según experiencia del autor en materia del presupuesto participativo, las dirigidas a cubrir necesidades de ampliación y mejoramiento de la infraestructura de agua potable; la recolección y tratamiento de la basura; contribuir al mejoramiento de la infraestructura para la educación del municipio; entre otras. Estas políticas como se observa cumplirían con las competencias municipales y puede decirse que son de tipo tradicional.

Sin embargo, la modernización municipal y los nuevos desafíos de los municipios para el desarrollo local y la descentralización requieren tomar en consideración y formular políticas no tradicionales. Por ejemplo, en el municipio de Chiantla Huehuetenango en septiembre de este año se definieron políticas encaminadas a promover la



---

participación ciudadana y fortalecer los espacios como los COCODES y COMUDES. Bajo esta línea se aprobaron los siguientes proyectos: Fortalecimiento y desarrollo de la Red de Mujeres; fortalecimiento del COMUDE, COCODES y comisiones; plan estratégico de desarrollo municipal; y, desarrollo integral de la juventud<sup>4</sup>.

#### e) Presupuestación (asignación de recursos).

La quinta fase es la de presupuestación. Esta se realiza en reuniones plenarias del COMUDE y consiste en debatir y decidir las líneas o políticas de inversión y la priorización de proyectos y su asignación presupuestaria. En esta etapa que es una de las claves del proceso del presupuesto participativo, se pondrán en juego y a luz pública intereses, posiciones, aspiraciones y necesidades comunitarias, sectoriales y gubernamentales, pero siempre deberá privilegiarse principios de igualdad, equidad, justicia, solidaridad y sobre todo velando por los intereses y objetivos de desarrollo del municipio.

Tomando en cuenta experiencias del autor en algunos municipios guatemaltecos, a esta fase se debe dedicarle el tiempo necesario, pues de los resultados positivos de esta etapa dependerá el éxito o no del presupuesto participativo. Por lo regular esta fase lleva de 2 a 3 reuniones del COMUDE, tomando en cuenta que estas reuniones duran aproximadamente entre 4 a 6 horas.

Para lograr los objetivos del presupuesto participativo para estas reuniones se necesita un equipo facilitador conformado principalmente por funcionarios municipales entre ellos: El (la) coordinador (a) de la

4 Alonzo, Rolando. Informe de consultoría para PROMUDEL/GTZ, septiembre 2007.



---

OMP, Director de AFIM o Tesorero, Secretario Municipal. Por otra parte, la presencia y participación permanente del Alcalde Municipal y Concejales y Síndicos es vital, pues, de ello depende la legitimidad del proceso. Durante la discusión de la asignación presupuestaria se presentan dudas, inquietudes, cuestionamientos y propuestas de parte de los miembros del COMUDE y que requieren el constante intercambio con las autoridades municipales.

Como contenido mínimo de estos talleres de presupuestación están los puntos siguientes:

- Presentación de la información financiera de la municipalidad
- Presentación, discusión y aprobación de las líneas/políticas de inversión
- Presentación de la priorización de proyectos
- Debate de la asignación del presupuesto a proyectos priorizados
- Trabajos en grupos por microregión, sector o comunidad para una re-priorización de proyectos
- Presentación de resultados del trabajo de grupos
- Nuevo debate para la asignación del presupuesto
- Aprobación de la asignación presupuestaria municipal
- Compromisos y medidas de seguimiento

Cada uno de estos puntos se describe a continuación. La información financiera se presentarán debidamente desglosada por rubros: funcionamiento, inversión, deuda. En el caso de la inversión, hay necesidad de definir concretamente la inversión que se someterá para la asignación de proyectos. Esto porque parte de la gestión de la municipalidad consiste en financiar una serie de proyectos de pequeña



---

dimensión encaminados a mantenimiento, reparación, contribuciones, etc., y en contar con fondos de contrapartida para co-financiación de proyectos que ONG, Cooperación Internacional y Entidades Públicas pretenden realizar.

A parte hay situaciones especiales donde las municipalidades tienen la necesidad de apartar un fondo específico para realizar otros proyectos.

Por ejemplo, en el caso de Chiantla en el año 2007 se presentaron muchas solicitudes para Caminos Rurales, la municipalidad para atender éstas cuenta con un Convoy de Maquinaria pero requiere de fondos para su operación y mantenimiento, en este caso se definió una cantidad presupuestaria para dicho fondo.

De esta manera, los fondos reales de inversión para el presupuesto participativo es mucho menor con respecto al presupuesto completo manejado por parte de las municipalidades y no es necesario que se discuta en forma participativa todos los rubros de gasto del presupuesto municipal.

Posteriormente se presenta las propuestas de líneas de inversión tanto del gobierno municipal como de los representantes comunitarios y sectoriales. Se discute la pertinencia de estas líneas siempre apuntado a hacer avanzar el desarrollo municipal. El tiempo para este punto es fundamental para lograr acuerdos, por lo que se le debe dar el espacio necesario. Luego se presenta los proyectos por comunidades, microregiones o comisiones de trabajo los cuales fueron priorizados en la fase anterior. Este punto también requiere de suficiente tiempo para su discusión, pues, durante la presentación se va aproximando el costo total de los mismos y comparándolo con el rubro de inversión real disponible.



---

El resultado de este punto podría ser que los fondos para inversión son insuficientes para cubrir la totalidad de proyectos priorizados, en este caso, se entra a una segunda priorización con los representantes.

El trabajo en grupos puede ser por microregiones, comunidades, sectores y/o comisiones de trabajo. Cada grupo prioriza los proyectos o necesidades aplicando ciertos criterios de priorización<sup>5</sup> y calculando el costo aproximado<sup>6</sup> de los mismos. Este paso es necesario porque en algunos municipios la cantidad de comunidades es enorme, lo que dificulta la priorización de proyectos por comunidades y su asignación presupuestaria; para ello entonces el trabajo de grupos consiste en priorizar por microregión lo que hace más eficiente el proceso.

Posterior al trabajo de grupos se entra a conocer los resultados del mismo. Es decir, qué cuantos y cuál es el costo de los proyectos priorizados por cada microregión, comunidades y sector según sea el caso. Estos resultados son presentados por un representante del grupo el cuál fundamenta el por qué priorizaron de esa manera sus proyectos. Esta información permitirá comparar el costo total de los proyectos priorizados del municipio con los fondos de inversión disponibles.

Con estos resultados las autoridades municipales con apoyo de su personal técnico, entra a opinar sobre la viabilidad técnica y financiera

5 Ver modelos de criterios en la fase anterior. y calculando el costo aproximado Para el cálculo de costos se apoyarán en información que brinda la OMP sobre proyectos similares ejecutados en años anteriores. Para esto la OMP prepara esta información previamente y forma parte de las actividades a realizar en las etapas anteriores.  
6 Para el cálculo de costos se apoyarán en información que brinda la OMP sobre similares ejecutados en años anteriores. Para esto la OMP prepara esta información previamente y forma parte de las actividades a realizar en la etapas anteriores.  
Este análisis puede realizarse en la primera presentación de la priorización de proyectos.



de cada proyecto o de algunos proyectos,<sup>7</sup> que podrían estar fuera de contexto. Así por ejemplo, pueda ser que en una comunidad o microregión haya sido priorizado un proyecto por Q. 800,000.00 o más, a primera vista este proyecto le quitaría oportunidad a otros, en este caso la solución podría ser hacerlo por fases con lo cual bajaría su costo. Otro ejemplo es el presentado en el municipio de Chiantla, en el cual un proyecto de cambio de tuberías de un barrio en el área urbana, que al principio era viable financiera y técnicamente, después resultó que requeriría el cambio de toda la red elevándose su costo y complejidad técnica.

De esta manera, se desarrolla el debate sobre qué proyectos financiar y de qué comunidades cuáles son proyectos estratégicos que tengan impacto en todo el municipio, cuáles son necesarios la participación ciudadana, fortalecimiento de la mujer, etc. En este paso se dan discursos, justificaciones, planteamientos que van orientados a defender cada quien su proyecto. Unido a esto están los planteamientos del gobierno municipal en cuanto a la viabilidad técnica principalmente. Este debate entre los miembros del COMUDE definiendo el presupuesto participativo, se da en torno al desarrollo de todo el municipio y no solamente de tal o cual comunidad.

Finalmente, en esta fase se da el espacio para que las organizaciones de mujeres incidan nuevamente en las líneas de inversión y proyectos a efecto de que se incorpore el enfoque de género. Podría darse dos posibilidades en esta fase de presupuestación: una, que se logre un acuerdo en definir un rubro presupuestario especial para financiera

<sup>7</sup> Este análisis puede realizarse en la primera presentación de la priorización de proyectos.



---

programas o proyectos dirigidos al empoderamiento de la mujer, en este caso, serán las propias mujeres que definirán a qué tipo de programas o proyectos se aplicará dicho rubro. Otra posibilidad es que se pueda lograr el financiamiento de programas o proyectos que las organizaciones de mujeres han presentado y defendido en el plenario del COMUDE para la asignación presupuestaria.

En todo caso, deberían considerarse la aprobación de programas o proyectos dirigidos a resolver los problemas y necesidades de la mujer. Como ejemplo, en otras experiencias de presupuestación participativa se han aprobado proyectos como Centros de Atención a Conflictos Intrafamiliares, Guarderías, Comedores Populares, etc., en el caso guatemalteco lo regular ha sido establecer o fortalecer las Oficinas Municipales de la Mujer y sus programas de capacitación y empoderamiento de las mujeres. En los casos de municipios de ciudades intermedias del País, como Quetzaltenango, se hace necesario políticas encaminadas a crear condiciones de desarrollo de la mujer, en el caso especial de madres solteras el cuyo numero ha aumentado en los últimos años.

#### **f) Aprobación y gestión.**

La última etapa propuesta es la de aprobación e inicio de la gestión. En el caso de la aprobación final que corresponde por ley al Concejo Municipal, se espera que se respeten los acuerdos llegados sobre el presupuesto participativo en el COMUDE por ser un proceso democrático y por lo tanto plenamente vinculante. Este carácter vinculante del presupuesto participativo se logra con la voluntad política y plena participación de las autoridades municipales en las diferentes fases,



---

pero sobre todo en la fase de presupuestación donde se discute la prioridades de inversión y se asigna el presupuesto a los proyectos priorizados, asimismo se fortalece esta vinculación con la participación de las autoridades municipales en las comisiones de trabajo del COMUDE donde se discutirá y acordarán los proyectos prioritarios por temas sectoriales (educación, salud, ambiente, etc.).

Sin embargo, podría darse ajustes de carácter técnico y financiero a algunos proyectos contenidos en el presupuesto participativo y/o actividades propias de la gestión y ejecución, lo que serán las autoridades municipales y sus funcionarios lo encargados de hacerlo. He aquí la importancia de la complementariedad de los aspectos políticos con los técnicos para facilitar el proceso de desarrollo del municipio.

No obstante lo anterior, los representantes comunitarios y sectoriales al COMUDE deben darle especial seguimiento a esta última etapa, para asegurar el cumplimiento de los acuerdos definidos en el presupuesto participativo; esto principalmente en épocas de cambio de gobiernos municipales. Además, como resultado del proceso de presupuestación, se acuerdan compromisos y medidas de seguimiento para ajustar, preparar y crear las condiciones del presupuesto participativo en vistas a su ejecución. En este caso pueden nombrarse comisiones especiales encargadas de ese seguimiento con participación de representante de gobierno municipal y sociedad civil.

Por ejemplo, en el caso del municipio de Chiantla que en los talleres del presupuesto participativo se acordó la priorización de los caminos rurales, la medida de seguimiento acordado fue la elaboración de un plan de trabajo por parte de la administración municipal conjuntamente



---

con los interesados de las comunidades. Y esta forma de trabajo es necesaria porque así define mejor los aportes comunitarios en materiales, mano de obra no calificada y guardianía de la maquinaria para los trabajos de apertura, mantenimiento o ampliación de caminos.

El presupuesto participativo tiene como efectos un mayor compromiso de parte de la sociedad civil para la gestión de su propio desarrollo, en este sentido, al ver que el presupuesto municipal es insuficiente para cubrir todas las demandas y necesidades priorizadas por la población, hay necesidad que el gobierno municipal en conjunto con la sociedad civil gestionen en otras instituciones apoyo financiero para ejecutar más proyectos.

La gestión realizada por las propias comunidades ya es una actividad normal y en muchos municipios hay experiencias abundantes. Por ejemplo, en el proceso del presupuesto participativo del municipio de Concepción Chiquirichapa, Quetzaltenango en el año 2002 una comunidad requería sólo el reconomiento y aval del gobierno municipal para ejecutar un proyecto de Q. 30,000.00 que la propia comunidad había financiado.

Finalmente algunas consideraciones finales a este apartado se refieren a la ejecución del presupuesto participativo. Esta fase es competencia de la municipalidad y/o según las modalidades asumidas la ejecución de proyectos pueden realizarlas las asociaciones, grupos o comités de sociedad civil, pero no del COMUDE por lo que no podría ser una fase del presupuesto participativo; esto considerando que el COMUDE es la instancia ad hoc por excelencia donde se realiza del presupuesto participativo.



---

Por otro lado, el seguimiento, evaluación y monitoreo del presupuesto estarían encargados a instancias u órganos del municipio conformadas para tal propósito y que la ley permite, como la Comisión de Auditoría Social del municipio y/o una Comisión de Trabajo específica del COMUDE. Aunque tanto esta comisión y el propio gobierno municipal tendrían la obligación de rendir cuentas e informar sobre avances y limitaciones de la ejecución del presupuesto participativo al pleno del COMUDE, por lo que el tema de seguimiento y monitoreo sería parte también del COMUDE solamente que a este nivel. Tener muy claro las funciones y su debida aplicación de las distintas instancias, órganos y actores involucrados en el presupuesto participativo es parte fundamental para la institucionalización del mismo.

#### **14. Institucionalización del Presupuesto Participativo. Factores, condiciones y resultados**

Como práctica participativa el presupuesto participativo necesita institucionalizarse en la gestión pública municipal. Por institucionalización se entiende una serie de acciones para que el presupuesto participativo se convierta en una costumbre dentro del municipio. Institucionalizar significa convertir en norma, tradición, reglas de juego del proceso del presupuesto participativo. Para ello hay responsabilidades y derechos tanto para la sociedad civil como para el gobierno municipal. No será fácil lograr esta institucionalización, porque existen factores internos, externos, políticos, legales, locales, regionales y nacionales, etc., que lo determina.

Algunos de estos factores, que pueden convertirse en dificultades o



---

condiciones según los contextos de cada territorio municipal, según las experiencias institucionales analizadas y limitaciones encontradas en procesos participativos de gestión municipal están:

- Insuficiencia de recursos para el financiamiento de proyectos.
- La falta de consolidación de los Consejos de Desarrollo Comunitario y Municipal.
- La falta de capacidades políticas y técnicas de las autoridades y funcionarios municipales para la implementación del presupuesto participativo.
- El clientelismo político a nivel local, pero con claras relaciones con el nivel departamental y nacional.
- La ausencia de coordinación entre los fondos municipales con fondos de otras entidades del gobierno central como los Fondos Sociales.
- El fortalecimiento democrático de las organizaciones de sociedad civil de segundo y primer orden.
- La voluntad política para transparentar la gestión municipal por parte de las autoridades municipales.
- La exclusión de mujeres, jóvenes e indígenas en los procesos de participación de la gestión municipal.
- Incremento en el endeudamiento municipal, lo que quita oportunidad de financiar proyectos.
- Divisionismo y competencia entre comunidades, lo cual influye en la baja incidencia en las políticas municipales.
- Reprogramación de proyectos lo que causa desgaste en la sociedad civil y pierde credibilidad del presupuesto participativo.
- Desvinculación de los resultados (identificación y priorización de proyectos) de los procesos de planificación municipal, con

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
**Biblioteca Central**



---

la presupuestación municipal.

A pesar de los factores, dificultades o condiciones mencionadas anteriormente el proceso de presupuesto participativo ha dado resultados positivos para el impulso de una gestión municipal participativa. Según las entrevistas realizadas y los documentos revisados de las experiencias guatemaltecas, el presupuesto participativo ha tenido los siguientes resultados:

- Transparencia en el manejo del presupuesto municipal.
- Mayor conocimiento de la población sobre problemas y necesidades.
- Hay más solidaridad entre la población.
- Credibilidad de las autoridades municipales ante la sociedad civil.
- Coordinación interinstitucional para impulsar procesos de formación y capacitación a líderes comunitarios y Consejos de Desarrollo.
- Avance de la participación ciudadana en la toma de decisiones en asuntos públicos del municipio.
- Fortalecimiento de las capacidades técnicas de los actores principales en la metodología del presupuesto participativo.
- Construcción colectiva de instrumentos como manuales, planes de capacitación, metodologías y formatos para el presupuesto participativo de acuerdo al contexto de los municipios.
- Construcción de mecanismos estratégicos de coordinación, comunicación y de cooperación, con instituciones públicas nacionales y locales.
- Democratización de las decisiones del gobierno municipal.



- 
- Revalorización de los aportes comunitarios ya sea en mano de obra no calificada, contribución por mejoras o cuotas voluntarias.

## 15. Principales retos del gobierno municipal y sociedad civil para la institucionalización del presupuesto participativo.

El balance entre las dificultades y limitaciones del proceso presupuesto participativo con los resultados, determinan una serie de retos a superar individualmente por el gobierno municipal y la sociedad civil, y en forma conjunta gobierno-sociedad. Hay limitantes estructurales, institucionales y legales que se derivan del entorno nacional, donde se requiere la actuación conjunta para la incidencia en ese ámbito. Aunque para ello lo lógico sería superar retos locales encaminados a lograr un territorio organizado y con capacidades para el desarrollo.

Entre los retos principales para el gobierno municipal están:

- La democratización de las decisiones públicas
- El incremento de capacidades profesionales y políticos en el personal y autoridades municipales
- La transparencia y rendición de cuentas en forma permanente.
- La gestión y capacidad de impulsar políticas públicas municipales con enfoque territorial, género, intercultural, entre otros
- Fortalecimiento de los ingresos propios municipales
- Implementación de procedimientos eficientes para la coordinación de la inversión pública y privada en el municipio
- El avance en la modernización de la municipalidad (informática,



reestructuración, calidad en la atención, etc.).

En el caso de la sociedad civil sus retos principales son:

- Incrementar sus capacidades de incidencia real en las políticas municipales, para ello debe contar con capacidades para la elaboración de propuestas de políticas acordes con la visión de desarrollo municipal
- Democratizarse al interno de sus organizaciones
- Elevar la representatividad y legitimidad con las bases comunitarias
- Cooperar en la gestión de recursos para el desarrollo municipal
- Cumplir con sus obligaciones tributarias en forma efectiva para una mayor disponibilidad de recursos municipales.



## Bibliografía

- Colectivo de Organizaciones Sociales. 2005. **A nueve años de la firma de los Acuerdos de Paz, siguen: iniquidad, pobreza y violencia en la patria del criollo.** Guatemala.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de Pueblos Indígenas. 2003. **Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.** Desarrollo Gráfico Editorial, México.
- CONGCOOP y CIIDH. 2005. **Guía de monitoreo del presupuesto municipal.** Guatemala.
- Elizalde, Antonio. 2001. **Democracia representativa y democracia participativa.** INTERAÇÕES, Revista Internacional de Desenvolvimento Local, Vol. 1, N. 2, p. 27-36, (Marzo).
- Enríquez Villacorta, Alberto y Cardona Rokael. 2005. **Auditoría social a nivel municipal en Guatemala: pautas y pistas para su implementación y desarrollo.** Documento inédito, ASDI/GTZ, Proyecto Voz Voto y Desarrollo Local, Guatemala.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. **Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: éxito, fracaso y cambio.** Revista de ciencia política, volumen 26, nº 2/0 – 28, Estados Unidos.
- GTZ y Federación Colombiana de Municipios. 2006. **Presupuesto participativo APIA. Construcción de gobernabilidad para enfrentar la pobreza y ganar en convivencia y paz.** Colombia.
- GTZ/PROMUDEL. 2007. **Finanzas municipales. El A, B, C del gobierno municipal.** 2ª edición, SOLUGRAF, Guatemala.
- Harnecker, Marta. 1999. **El presupuesto participativo en Porto Alegre. Delegando poder en la gente.** MEPLA, Cuba.
- INFOM. 2002. **Recopilación de Leyes.** Guatemala.



- Landaverry, Roberto. 2006. La experiencia de presupuesto municipal participativo en Guatemala, los municipios de Quetzaltenango y San Juan Comalapa. ACCION CIUDANANA, Guatemala.
- Martínez Medina, Concepción. 2003. Guía para elaborar presupuestos municipales con enfoque de equidad de género. Instituto de Desarrollo Social, México.
- Ministerio de Economía y Finanzas (Et. Al.). 2005. Guía específica: Presupuesto participativo. Du Artes, Perú.
- Municipalidad Villa El Salvador (et. al.). 2001. Relatarías I encuentro internacional presupuesto participativo. Cuaderno de trabajo n° 94, Ecuador.
- PGL/USAID. 2004. Manual de auditoría social. Una herramienta ciudadana. Magna Terra Editores, Guatemala.
- PGL/USAID. 2004. Manual de rendición de cuentas. Una herramienta para el gobierno municipal. Magna Terra Editores, Guatemala. PresupuestoParti1.pdf
- PNUD-Proyecto Q'ANIL. 1999. Guía sobre interculturalidad, primera parte, fundamentos conceptuales. Litografías Modernas, Guatemala.
- PNUD. 2005. Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un estado plural. Informe nacional de desarrollo humano. Edisur, Guatemala.
- Redes y Comisiones de la Mujer del CODEDE de Alta Verapaz. 2002. Manual de organización para la institucionalización de los espacios de participación de las mujeres en el desarrollo municipal. Guatemala.
- SEPREM (Et. Al). 2004. Auditoría social. Antídoto contra la corrupción. Magna Terra Editores, Guatemala.



- 
- SEPREM (Et. AI). 2004. Políticas públicas. Un camino hacia la equidad de género. Magna Terra Editores, Guatemala.
  - SEPREM. 2004. Manual del Clasificador Presupuestario de Género. SEPREM, Guatemala.
  - SEPREM. Política de Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades, 2001-2006. SEPREM, Guatemala.
  - UNION EUROPEA. 2003. Manual para la incorporación del enfoque de género en la participación cívico política en un marco intercultural. IMPRESA, Primera Edición, Guatemala.
  - Zabalaga Estrada, Carmen. 2002. Municipios y presupuestos sensibles al género. UNIFEM Región Andina, Bolivia.





Tina...

Biblioteca Central  
USAC



4701255138