Informe sobre experiencias implementadas a nivel nacional para la rendición de cuentas de los gobiernos locales y prueba de metodología para categorización municipal

17 de abril de 2017

Con el apoyo de

**AVISO LEGAL**

Este reporte ha sido posible gracias al generoso apoyo del Pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID). El contenido de este reporte es responsabilidad exclusiva del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) y el mismo no necesariamente refleja la perspectiva de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Contents

[Introducción 1](#_Toc486414320)

[Metodología 1](#_Toc486414321)

[Objetivos 1](#_Toc486414322)

[Parte 1 – Preguntas indagatorias 1](#_Toc486414323)

[Introducción 1](#_Toc486414324)

[Resumen general 2](#_Toc486414325)

[Resultados detallados 6](#_Toc486414326)

[Significado de la rendición de cuentas 6](#_Toc486414327)

[Utilidad de la rendición de cuentas 6](#_Toc486414328)

[A quienes debe rendirse cuentas 6](#_Toc486414329)

[Rendición de cuentas, un aspecto positivo o negativo 7](#_Toc486414330)

[Plan estratégico 7](#_Toc486414331)

[Realización de actividades de rendición de cuentas 7](#_Toc486414332)

[Forma de realizarlo 8](#_Toc486414333)

[Información proveída en la rendición de cuentas 8](#_Toc486414334)

[Desafíos en la rendición de cuentas 9](#_Toc486414335)

[Factores de éxito de la rendición de cuentas 9](#_Toc486414336)

[Participación de los vecinos 9](#_Toc486414337)

[Retroalimentación de los vecinos 10](#_Toc486414338)

[Formatos para presentar información 10](#_Toc486414339)

[Espacios recurrentes de interacción 10](#_Toc486414340)

[Mecanismos de retroalimentación de políticas 11](#_Toc486414341)

[Unidad de acceso a la información 11](#_Toc486414342)

[Guatecompras 12](#_Toc486414343)

[Página Web 12](#_Toc486414344)

[Manual de funciones y procedimientos 13](#_Toc486414345)

[Parte 2 - Reporte de las variables de caracterización 14](#_Toc486414346)

[Introducción 14](#_Toc486414347)

[Municipalidades visitadas 14](#_Toc486414348)

[Los entrevistados 14](#_Toc486414349)

[Ponderación 14](#_Toc486414350)

[Hallazgos interesantes 14](#_Toc486414351)

[Resultados de la categorización 15](#_Toc486414352)

[Subíndice de factores facilitantes 15](#_Toc486414353)

[Cantidad de población a nivel municipal 19](#_Toc486414354)

[Porcentaje de alfabetismo de la población 20](#_Toc486414355)

[Porcentaje de población que participa en organizaciones locales 20](#_Toc486414356)

[Porcentaje de hogares con acceso a electricidad 21](#_Toc486414357)

[Porcentaje de hogares con acceso a telefonía móvil 21](#_Toc486414358)

[Porcentaje de hogares con acceso a internet 21](#_Toc486414359)

[Porcentaje de hogares con acceso a radio 22](#_Toc486414360)

[Porcentaje de hogares con acceso a televisión 22](#_Toc486414361)

[Existencia de radios locales en el municipio 22](#_Toc486414362)

[Sistemas de información para gestión de proyectos 23](#_Toc486414363)

[Sistemas de información para manejo estadístico 23](#_Toc486414364)

[Sistemas de información de gestión financiera 24](#_Toc486414365)

[Uso de Guatecompras para las adquisiciones públicas 24](#_Toc486414366)

[Inversión municipal por habitante 24](#_Toc486414367)

[Porcentaje de ingresos propios 25](#_Toc486414368)

[Gestión por resultados 25](#_Toc486414369)

[Existencia de una Unidad de Acceso a la Información 25](#_Toc486414370)

[Manuales de organización y de funciones 26](#_Toc486414371)

[Conclusiones – sobre la parte 2 26](#_Toc486414372)

Índice de cuadros

[Table 1: Total de variables desconocidas, tabla de categorización 15](#_Toc486414373)

[Table 2: Variables de categorización 15](#_Toc486414374)

[Table 3: Valores de categorización calculados 18](#_Toc486414375)

[Table 4: Categoría - Población a nivel municial 19](#_Toc486414376)

[Table 5: Población real 19](#_Toc486414377)

[Table 6: Categoría - Porcentaje de alfabetismo 20](#_Toc486414378)

[Table 7: Categoría - Porcentaje de población que participa en organizaciones locales 20](#_Toc486414379)

[Table 8: Categoría - Porcentaje de hogares con acceso a electricidad 21](#_Toc486414380)

[Table 9: Categoría - Porcentaje de hogares con acceso a telefonía movil 21](#_Toc486414381)

[Table 10: Categoría - Porcentaje de hogares con acceso a internet 21](#_Toc486414382)

[Table 11: Categoría - Porcentaje de hogares con acceso a radio 22](#_Toc486414383)

[Table 12: Categoría - Porcentaje de hogares con acceso a televisión 22](#_Toc486414384)

[Table 13: Categoría - Sistemas de información para gestión de proyectos 23](#_Toc486414385)

[Table 14: Categoría - Sistemas de información para manejo estadístico 23](#_Toc486414386)

[Table 15: Categoría - Sistemas de informacion de gestión financiera 24](#_Toc486414387)

[Table 16: Categoría - Uso de Guatecompras 24](#_Toc486414388)

[Table 17: Categoría - Porcentaje de ingresos propios 25](#_Toc486414389)

[Table 18: Categoría - Gestión por resutados 25](#_Toc486414390)

[Table 19: Categoría - Existencia de Unidad de Acceso a la Información 25](#_Toc486414391)

[Table 20: Categoría - Manuales de organización y funciones 26](#_Toc486414392)

Índice de gráficos

[Figure 1: Ejemplo ilustrativo de una pantalla de rendición de cuentas 3](file:///C%3A%5CUsers%5CJorge%5CDownloads%5CCounterpart%5CMunis%5CPablo%5CInforme%20de%20caracterizaci%C3%B3n17abril.docx#_Toc486414393)

[Figure 2: Ejemplo ilustrativo de una sitio web 5](file:///C%3A%5CUsers%5CJorge%5CDownloads%5CCounterpart%5CMunis%5CPablo%5CInforme%20de%20caracterizaci%C3%B3n17abril.docx#_Toc486414394)

[Figure 3: Ejemplo ilustrativo de sitio web, libre acceso a la información 11](file:///C%3A%5CUsers%5CJorge%5CDownloads%5CCounterpart%5CMunis%5CPablo%5CInforme%20de%20caracterizaci%C3%B3n17abril.docx#_Toc486414395)

[Figure 4: Ejemplo ilustrativo de contenido de sitio web 13](file:///C%3A%5CUsers%5CJorge%5CDownloads%5CCounterpart%5CMunis%5CPablo%5CInforme%20de%20caracterizaci%C3%B3n17abril.docx#_Toc486414396)

Informe sobre experiencias implementadas a nivel nacional para la rendición de cuentas de los gobiernos locales y prueba de metodología para categorización municipal

# Introducción

El presente documento es el informe sobre las experiencias de rendición de cuentas de los gobiernos locales y sobre la prueba de categorización municipal llevada a cabo en nueve municipalidades seleccionadas.

Este informe consta de dos partes, la primera, resume los hallazgos encontrados durante la aplicación del instrumento denominado ‘Preguntas indagatorias para las municipalidades’ desarrolladas por el equipo consultor. La segunda parte detalla el reporte de las variables de caracterización municipal.

# Metodología

Para poder recabar información de algunas municipalidades se escogió visitar nueve municipalidades, seleccionándose cinco municipalidades de Huehuetenango, una de San Marcos, dos de Quiché y, una de Chimaltenango.

Todas las visitas fueron realizadas por parte del equipo consultor y se tuvo entrevistas con el personal de la unidad financiera, de planificación municipal, de acceso a la información, en algunos casos, de unidad de informática y, con personal administrativo (incluyendo alcaldes o gerentes municipales).

# Objetivos

Las visitas a las municipalidades escogidas tienen la finalidad de recopilar información en función de tres objetivos:

1. Identificar la percepción general en las municipalidades sobre la importancia de la rendición de cuentas.
2. Identificar experiencias exitosas en materia de rendición de cuentas que puedan ser replicables en otras municipalidades.
3. Recopilar sugerencias para la categorización municipal para la implementación de herramientas para la rendición de cuentas.

# Parte 1 – Preguntas indagatorias

## Introducción

Esta sección del informe detallará los hallazgos y respuestas encontradas al cuestionario elaborado por el equipo consultor.

El instrumento aplicado consta de 24 preguntas y tuvo una duración de aplicación entre 60 y 150 minutos. Algunos instrumentos fueron aplicados en forma grupal y, otros, en forma individual a diferentes responsables de las municipalidades visitadas.

## Resumen general

Todas las municipalidades visitadas afirmaron realizar rendición de cuentas. Esto lo visualizan como una obligación que realizan a través del Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE) y en cumplimiento a la normativa de la Contraloría General de Cuentas (CGC). No se detectó que esta actividad la vea como un carga pesada o innecesaria; por el contrario, todas las municipalidades manifiestan los beneficios positivos que esta actividad conlleva y la simplicidad de llevarlo a cabo.

Sin embargo, también se detectó que, ninguna de las municipalidades visitadas ha tenido experiencias de rendición de cuentas diferentes a las presentadas ante el COMUDE, el Ministerio de Finanzas (MINFIN) o, a través de las memorias de labores, actividad, de nuevo, normada por la CGC. Nunca, ninguna, ha realizado una actividad de rendición de cuentas orientada a un grupo de la sociedad civil, una organización o un grupo de interés específico.

Existe una actitud positiva ante este tipo de actividades, pues, a su decir, todas las implicaciones son positivas, se muestra la transparencia, el uso de los fondos disponibles, reflejan la realidad municipal y, sobre todo, permite mostrar los ingresos.

Lamentablemente, indican algunas municipalidades, la rendición de cuentas, en el COMUDE resulta ser una responsabilidad que se le atribuye únicamente a una municipalidad, siendo, a decir de ellos, algo que debe ser llevado a cabo también por todas las instituciones de gobierno, aspecto que podría permitir orientar de mejor forma algunas acciones concretas de la municipalidad (o de todos los participantes en conjunto); sin embargo, tradicionalmente, el único expositor ante el COMUDE es, la municipalidad. Un ejemplo de esto es, la limitación de recursos en el área de salud, aspecto que, de ser explicada ante el COMUDE por los representantes del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), podría, quizás, la municipalidad u otra entidad participante, participar en resolverlo.

Las municipalidades responden que la rendición de cuentas es algo que debe de darse a la población, sin embargo, todos los entrevistados identifican a, la población, como el COMUDE (y por ende sus integrantes: el personal del MSPAS, del MINEDUC, del COCODE, etc.); no así a la población en general.

Al ser consultados sobre la participación de la sociedad civil o la población en general en las actividades de rendición de cuentas, dejando a un lado a los actores actuales que lo hacen, a través del COMUDE, las municipalidades afirman que esto sería algo positivo, sin embargo, quienes manifestaron que esto, a su vez tiene un aspecto negativo, indicaron que, la sociedad civil no tiene la preparación adecuada para poder interpretar un informe de rendición de cuentas, aspecto que genera confusión, mala interpretación, juicios prematuros e, inclusive es utilizado en forma negativa en contra de la municipalidad. Por tanto, ellos se manifiestan en favor de realizar un programa que, a su vez, eduque a la sociedad civil en la interpretación de resultados que pudieran ser publicados.

Algunas municipalidades indican realizar la rendición de cuentas ante el COMUDE mensualmente y, otras, que lo realizan cada cuatro meses (tres veces al año). Interesantemente, en ambos casos, manifiestan que lo realizan con esta periodicidad, debido a que es la indicada en la norma.

En cuanto a la periodicidad, las municipalidades que afirman hacerlo mensualmente, indican que es mejor hacerlo de esta forma pues, se mantienen un contacto más constante con las organizaciones que integran el COMUDE, mientras que otras afirman que, no sería relevante hacerlo tan seguido, pues, no suceden tantos cambios de un mes a otro.

La forma en que todas las municipalidades indican realizar la rendición de cuentas, ante el COMUDE, es utilizando información proveniente del SICOIN. A su vez, todas las municipalidades indican que, para realizar esta actividad, desarrollan una presentación en PowerPoint.

La forma en que esta presentación es realizada varía un poco de una municipalidad a otra. Algunas, utilizan un método mixto, el cual incluye fotos de avances de proyectos, combinado con el detalle financiero. Otras, indican presentar estos dos componentes por separado.

Los que afirman hacer de la primera forma, indican que lo hacen de esta forma porque, de esta forma, quienes la ven, pueden hacer una relación de avances de obra, versus desembolsos financieros. Quienes afirman hacerlo separado, indican que han encontrado que, realizarlo en forma conjunta es confusa para los recipientes.

Sin embargo, a pesar de que se menciona que proyectan imágenes de avance de proyectos, no se tuvo acceso a alguna presentación que mostrara un formato combinado.

Lo que se pudo comprobar, sin embargo, es que las presentaciones son, visualmente, muy numéricas y esto, puede ser un poco cansado para la audiencia. Sin embargo, aún y cuando, la información es muy numérica, para algunas municipalidades, esta no es suficiente, pues, hay personas que desean contar con un mayor nivel de detalle lo que hace una actividad de rendición de cuentas muy larga (y en casos, aburrida). En promedio, pareciera que una actividad de rendición de cuentas tiene una duración de cuatro horas, aunque, según dijeron algunos entrevistados, en algunos casos, esta actividad, dura todo el día.

Figure 1: Ejemplo ilustrativo de una pantalla de rendición de cuentas

El nivel de información que se puede proveer, a decir de todos, puede ser mejor, y, puede ser mayor, sin embargo, de nuevo, consideran que, esto dependerá de la audiencia, pues, más y mejor implica para todos proveer información financiera más detallada, aspecto que, a nuestro juicio, no es necesariamente válido. El proveer más información se ve limitado, a decir de todos, al tiempo que tienen disponible para cada presentación.

Se encontró a su vez algunas municipalidades que indican estar contando con el apoyo del proyecto de Nexos Locales[[1]](#footnote-1) el cual les está apoyando para presentar datos de forma sencilla y eficiente; a su vez están desarrollando una aplicación móvil para la presentación de rendición de cuenta. No se tuvo acceso a ninguna presentación desarrollada por este proyecto para determinar el nivel de sencillez, claridad o facilidad de interpretación que podría presentar esta información.

Los principales desafíos a los que se enfrentan las municipalidades en la rendición de cuentas es la forma de estructurarlas, de forma tal que sea amena, concisa, clara, entendible y de corta duración. Algunas municipalidades, de nuevo, apoyadas con el proyecto de Nexos Locales están desarrollando esta estructuración.

Los factores de éxito pudieron ser identificados de forma menos clara por los interlocutores. Algunos indican que, contar con los resúmenes de SICOIN son los factores de éxito, otros, que la información sea aceptada por la audiencia, o que, sea técnicamente adecuada. Para los menos, el éxito viene de las preguntas y comentarios recibidos durante el desarrollo de la actividad.

Un factor de éxito identificado por una municipalidad fue la voluntad política para realizar la rendición de cuentas. Indican que, teniendo una voluntad política se podrá enfrentar todo tipo de audiencia, presentar todo tipo de resultados (positivos y/o negativos) y, aceptar tanto las críticas como los elogios a los resultados.

Para otra municipalidad, el factor de éxito deviene de la confianza que se cierne sobre la autoridad municipal luego de presentar una rendición de cuentas; esto, por supuesto, de forma transparente y completa.

No ha existido una forma de detectar los factores de éxito luego de llevada a cabo una rendición de cuentas, simplemente son observaciones que, en conjunto con los entrevistados, pudieron ser concluidos.

Se encontraron pocas asociaciones que participen en el COMUDE. En general, la mayoría de entidades que se lograron identificar fueron organizaciones de mujeres. Al inquirir un poco más sobre esto con los entrevistados se logró concluir que esto se ha debido a los diferentes proyectos de empoderamiento que se han dado a nivel local por parte de otros proyectos. Si bien es cierto que se encontraron algunas cooperativas de ahorro y crédito que participan en el COMUDE, no se pudo identificar la participación de organizaciones de jóvenes, agricultores, hombres y, mucho menos de organizaciones de diversidad sexual, religiosas o educativas.

Se ha identificado a su vez, que, a través de la Unidad de Acceso a la Información la población tiene acceso a información municipal. Al momento de la visita, todas las municipalidades contaban con una persona que atendía esta dependencia. De las nueve municipalidades visitadas, únicamente se encontró una en la que, la persona responsable de esta unidad tenía una doble responsabilidad (la Unidad de Acceso a la Información y, Recursos Humanos).

Sin embargo, lo anterior no parecía ser una limitante dado que, el número de solicitudes que atienen en un año, en el mayor de los casos, llega a un centenar.

La mayoría de municipalidades llevan un control de todas las solicitudes de información requeridas por la población y, en algunas, con el apoyo de Nexos Locales, han diseñado un modelo de resolución inmediata para aquellos casos en los que la información requerida es de fácil obtención (p.e. la monografía municipal o la conformación del consejo municipal) y, todas aquellas que, requieren de información que proviene de otras unidades dentro de la municipalidad, es obtenida, mediante oficios internos, a las diferentes unidades responsables (financiera, técnica, etc.).

Uno de los aspectos que, quizás, presenta más incomodidad para el personal municipal es cuando se les solicita, a través de la Unidad de Acceso a la Información, el detalle de sueldos y salarios del personal municipal. Esto, a decir de los entrevistados, debido a que, presentar el sueldo de un empleado público sin conocer su habilidad, capacidad, preparación y experiencia, puede y es interpretado erróneamente por la población, causando, inclusive, para varios de los entrevistados, molestias en su comunidad pues, son vistos como empleados pagados muy bien, realizando un trabajo por el cual no merecen el sueldo recibido.

Figure 2: Ejemplo ilustrativo de una sitio web

Las municipalidades en las que se encontró personal que ha trabajado más de dos años en la Unidad de Acceso a la Información indicó que, durante el año electoral, el número de solicitudes fue mayor, esto, debido a que, los partidos políticos pidieron información para analizar el desempeño y rendimiento de la autoridad municipal previo a las elecciones y, poder utilizar parte de esta información como un elemento político.

Pocos entrevistados (dos de nueve) manifestaron que la municipalidad cuenta con un plan estratégico 2016-20, una de las cuales, inclusive, manifestó contar con un plan multianual que abarcaba varios períodos. Al momento de escribir este informe, no se contaba con una copia del mismo por lo que no se puede afirmar sobre la calidad y pertinencia de los planes estratégicos mencionados. Pareciera ser que, la ausencia de un plan estratégico se da, principalmente a que, varias de las autoridades locales son nuevas en el puesto y, el año que llevan trabajando ha implicado más, aprendizaje que implementación. A su vez se encontró una municipalidad que, al momento de la visita, estaba desarrollando su plan estratégico, aspecto que les llevaría aún varios meses más de desarrollo dado que, apenas habían implementado las comisiones de trabajo.

Al inquirir un poco más sobre los planes estratégicos, pareciera intuirse más, la preparación de un plan de obras a desarrollar que una planificación multinivel (administrativa, financiera, de obras, etc.), pues, al parecer, están más orientados en resolver los problemas más apremiantes que aquejan al municipio, que, una visión de futuro.

Por último, se encontró que no todas las personas entrevistadas pudieron identificar un manual de funciones y procedimientos. Las municipalidades que lo pudieron identificar, identificaron que se basan en el MAFIM (Manual de Administración Financiera Integrada Municipal), siendo este, el documento de referencia principalmente utilizado por las diferentes unidades. Sin embargo, varios entrevistados indican que, el MAFIM es un manual incompleto y no actualizado, razón por la cual, han tenido que crear manuales complementarios y, en algunos casos, manuales completos.

Estos manuales han sido desarrollados, en su mayoría, por consultores contratados por las autoridades municipales; se solicitó acceso a estos manuales, pero, al momento de escribir este informe, no se logró obtener ninguno.

## Resultados detallados

### Significado de la rendición de cuentas

Siendo esta la primera pregunta, sirvió para romper el hielo con los entrevistados. Las respuestas fueron variadas, todas en la misma línea teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

1. Implica un informe detallado del manejo del dinero.
2. Implica información a la población y a su vez es una obligación hacia la sociedad.
3. Es una obligación institucional.
4. Demuestra la transparencia de las instituciones gubernamentales.
5. Genera confianza.
6. Es una explicación a la sociedad, pero, a su vez, implica aceptar responsabilidad por las acciones realizadas.
7. Implica presentar con confianza y entregar cuentas cabales.
8. Implica presentar al COMUDE el desarrollo financiero y operativo de las municipalidades.

Si bien es cierto, el significado ofrecido es el esperado, fue interesante encontrar que, para pocos entrevistados, la rendición de cuentas significa rendir cuentas a la población.

### Utilidad de la rendición de cuentas

Para los entrevistados, la rendición de cuentas tiene utilidad porque:

1. Refleja la realidad de la comunidad pues da fe de los ingresos y egresos que una municipalidad recibe.
2. Muestra el control de gastos de una entidad.
3. Presenta información de los arbitrios recolectados por la comuna.
4. Demuestra la transparencia y efectividad de una municipalidad.
5. Demuestra la transparencia municipal a la población.
6. Mide la gestión municipal y muestra una política eficaz.
7. Sirve para que la población conozca los gastos municipales.
8. Demuestra que las cosas se hacen bien

Sin embargo, algunas comunas indican que, es algo que tienen que hacerse ante la sociedad civil y por exigencia de la Contraloría General de Cuentas o, de lo contrario, son sancionados, razón por la cual, no le ven utilidad, sino, más bien, es una exigencia.

### A quienes debe rendirse cuentas

En respuesta a esta pregunta, los entrevistados indican que se debe rendir cuentas a:

1. La Contraloría General de Cuentas
2. El Ministerio de Finanzas
3. El COMUDE
4. La población
5. A quien lo requiera

Sin embargo, es importante aclarar que, la población es un ente un poco general y no específico. Se debería entender, a criterio de los evaluadores, la población en general, pero, para las municipalidades, tanto sociedad civil como población son las organizaciones del COCODE. Ninguna municipalidad consideró una organización educativa, religiosa, de investigación o de apoyo como parte de esta ‘población’.

También es importante mencionar que, a criterio de algunas municipalidades, el cumplir con la rendición de cuentas ante el COMUDE, es lo único normado, regularizado y requerido, que, no piensan en el resto de la población como un ente ante el cual pudieran y debieran rendir cuentas. Algunas municipalidades, inclusive, consideran que, es derecho y obligación de los COCODE de replicar lo presentando en una sesión del COMUDE a la población que representan, pero, no algo que las municipalidades deberían de llevar a cabo.

De igual forma, tal y como lo indica la última categoría: ‘a quien lo requiera’, es un reflejo del pensamiento municipal, el cual muestra que, la rendición de cuentas no es algo que se visualiza como una responsabilidad de la autoridad municipal, sino, de un requerimiento externo que lo solicite.

### Rendición de cuentas, un aspecto positivo o negativo

En general, todas las municipalidades mencionaron que es un aspecto positivo, sin embargo, en una revisión más detallada, algunos, mencionan aspectos negativos de la misma.

Los aspectos positivos mencionados incluyen:

1. Muestra la transparencia
2. La gente se entera del gasto municipal
3. Ofrecen un acercamiento entre la comuna y la población
4. Genera confianza
5. Muestra que las cosas se hacen correctamente

Los aspectos negativos mencionados incluyen:

1. Mala interpretación de la información
2. La gente inconforme se multiplica
3. Se debe tener mucho cuidado con lo que se presenta y, esto a su vez, puede implicar presentar resultados incompletos o no presentarlo todo
4. Los resultados se simplifican mucho[[2]](#footnote-2) y, esto puede causar confusión.
5. No se tienen técnicas concretas
6. Son utilizadas por revanchismo político
7. Mal uso de la información

### Plan estratégico

No pareciera existir una planificación estratégica formal en la mayoría de municipalidades, aún y cuando, dos de nueve municipalidades manifiestan tenerlo. Una municipalidad afirma tener una planificación por un período más largo que el preguntado.

Esta pregunta causó confusión para los entrevistados, quienes consideraban que esto podría ser el POA, el presupuesto, las obras planificadas por la Dirección Municipal de Planificación (DMP).

### Realización de actividades de rendición de cuentas

Todas las municipalidades afirmaron realizar esta actividad y, todas, a través del COMUDE. Fuera de esta modalidad de rendición de cuentas, la otra mencionada fue la memoria de labores. Sin embargo, todas estas son parte de lo que, por ley, deben de realizar y, lo ven como el cumplimiento de sus deberes y/o obligaciones ante la CGC y el MIFIN.

### Forma de realizarlo

Todas las municipalidades manifiestan hacer la rendición de cuentas en el COMUDE, de forma periódica. Algunas municipalidades lo realizan mensualmente y, otras, cada cuatro meses. La diferencia en la frecuencia de realización no quedó clara, pues, tanto para quienes declaran en forma mensual, como para quienes lo hace de forma cuatrimestral, afirman que, lo hacen, porque así lo dice la ley.

### Información proveída en la rendición de cuentas

Todas las municipalidades proyectan ante el COMUDE una presentación en PowerPoint en la cual, algunas afirman presentar fotos de avances de proyectos y datos financieros. Todas las municipalidades afirman obtener la información financiera del SICOIN y, algunas lo hacen con mayor o menor detalle.

Todas coinciden que les falta conocimiento en cómo realizar esto de forma más sencilla, pero completa. Algunas municipalidades, al momento de la visita, están siendo asesoradas por el proyecto de Nexos Locales quienes les están ayudando en la forma de presentar resultados de forma más sencilla y entendible, sin embargo, no parece que estos formatos estén aún listos, pues, ninguna nos pudo compartir una presentación diferente a datos numéricos generados por el SICOIN.

Existen municipalidades que proveen una copia impresa de su presentación ante el SICOIN, otras, lo dejan en formato digital y, otras les indican a los participantes que, de requerir información más detallada o la misma presentada, se presenten a la Dirección de Acceso a la Información en donde se les podrá compartir el material o, dar más información al material presentado.

La DAI, por su parte, afirma que, en algunas ocasiones ha recibido requerimientos por parte de organizaciones que pertenecen al COMUDE, principalmente, COCODEs, en seguimiento a una presentación ante el COMUDE.

Las principales limitaciones que se presentan en un evento de rendición de cuentas ante el COMUDE es el tiempo, dado que, para poder hacerlo de forma rápida y amena, necesita resumir datos lo más posible, aspecto que muchas veces no gusta a la audiencia, quienes solicitan contar con un mayor nivel de detalle.

A su vez, al dar mucho nivel de detalle, los entrevistados manifestaron, se han topado con la problemática de que, no es para todos de interés, o no todo es de interés para todos, aspecto que, causa a veces más confusión y/o aburrimiento entre algunos de los participantes.

Algunos entrevistados indicaron que tratan de poner algunas gráficas para que, la información pueda ser visualizada de forma más sencilla por parte de los participantes, sin embargo, esto no siempre es fácil y no siempre es factible. Para algunas municipalidades, el apoyo del proyecto de Nexos Locales es importante pues, les ayudará a presentar esta información de forma más sencilla y comprensible, sin embargo, aún no se cuenta con una versión que se hubiera podido observar para constatar el nivel de sencillez de este proceso.

Mucha de la información que se obtienen del SICOIN puede ser graficada, a su vez, parecer ser que la mayoría de municipalidades cuentan con el software de Microsoft Excel y, a través de esa plataforma pueden hacer algunas integraciones de información proveniente del SICOIN, sin embargo, también reconocen que sus conocimientos utilizando estas herramientas, son limitados y que una asesoría para poder utilizar mejor estas herramientas, serían de gran utilidad.

En el área de San Marcos se encontró la existencia de la Asociación de Municipalidades Marquenses, institución que está apoyando a las municipalidades a realizar la rendición de cuentas de forma sencilla y entendible, así como lo más homogénea posible, para todos los que quieran participar en la iniciativa.

### Desafíos en la rendición de cuentas

No fue fácil identificar desafíos por parte de los entrevistados. Los mencionados fueron:

1. Como estructurarlo de forma sencilla y eficaz
2. Cómo hacerlo claro y concreto
3. Entender el cómo debería ser, o, como se espera que debería ser (no han sido guiados en este sentido)
4. Comprender el nivel de detalle apropiado a presentar, o el nivel correcto de detalle.
5. Como lograr que la audiencia entienda, sin tener que explicarles mucho
6. Evitar el favoritismo, esto implica, tratar de demostrar que, las obras y gastos realizados son realmente importantes y no son realizados por favoritismo.

Para el punto 6 anterior, en mayor detalle, esto se encontró debido a que, muchas veces, una municipalidad tiene que apoyar con más proyectos a un determinado COCODE y, esto, no siempre es visto como algo positivo, sino, como un favoritismo o preferencia. Sin embargo, aún y cuando se trata de explicar que, se hace de esta forma porque el área geográfica de ese COCODE en particular requiere de más apoyo, o, han sido más activos buscando y obteniendo proyectos y, no un favoritismo político, que es, por lo general, la queja de la audiencia.

### Factores de éxito de la rendición de cuentas

De nuevo, un aspecto difícil de identificar por los interlocutores, obteniéndose los siguientes:

1. La calidad de la información presentada por el SICOIN
2. Una comunicación efectiva, incluyendo, un buen comunicador (o presentador)
3. Presentar información técnica de cada proyecto
4. Lograr la intervención o participación de los asistentes (no una participación pasiva)
5. Presentar información visual atractiva para el receptor
6. Contar con voluntad política que permita presentar las cosas tal y como son, y no, como se quisiera que fueran (es decir, presentar tanto lo positivo, como lo negativo)
7. Lograr que los participantes tengan confianza en la municipalidad

### Participación de los vecinos

Exceptuando la participación de las organizaciones que participan en el COMUDE (Ministerio de Salud, CONJUVE, Ministerio de Educación, etc.), no existe una participación de los vecinos en la rendición de cuentas. En las nueve municipalidades visitadas, se logró identificar con dificultad algunas organizaciones de la sociedad civil existentes en los municipios y, mucho menos, algunas que estén acreditadas ante el COMUDE y participen activamente en sus reuniones.

No pareciera ser que la sesión del COMUDE sea abierta a la participación de cualquier persona, pero, tampoco existe la negación a la participación de ningún sector de la sociedad civil, exceptuando, partidos políticos (en tiempo de campaña).

Pocas municipalidades afirmaron la participación de organizaciones de la sociedad civil en las sesiones del COMUDE y, de las pocas que se mencionaron, casi todas son organizaciones de mujeres.

Dos municipalidades visitadas afirmaron que, tuvieron que iniciar su gestión con la integración del COMUDE, algo que, no existía en los gobiernos anteriores (o no se le dio la importancia de ley. A su vez, dos municipalidades afirmaron haber buscado entre las organizaciones de la sociedad civil aquellas que quisiera participar activamente en el COMUDE. Aún con el esfuerzo aparente, son pocas las municipalidades que lograron identificar y, acreditar organizaciones de la sociedad civil.

Enfocada esta pregunta desde otra perspectiva, se trató de indagar sobre la participación de las organizaciones durante la presentación, encontrándose que, algunas personas se denotaban por su participación constante, pero, en general, la participación era poca, exceptuando aquellos casos en los que los datos financieros no parecían ser entendidos o habían sido mal interpretados por la audiencia.

### Retroalimentación de los vecinos

Dado que, la rendición de cuentas se da, exclusivamente ante el COMUDE, se trató de investigar sobre la retroalimentación dada por los participantes ante esta actividad. Ningún entrevistado manifestó haber tenido retroalimentación alguna en los eventos realizados.

Se trató de investigar este tema preguntando sobre posibles mecanismos que pudieran implementarse, se sugirieron algunas alternativas, tales como un buzón anónimo, o una casilla de correo de información, mecanismos que fueron tomados positivamente por los interlocutores.

Este es un tema es importante considerarlo en el diseño de rendición de cuentas.

### Formatos para presentar información

No existen formatos para la presentación de información en forma sencilla, desde el punto de vista de la Dirección de Acceso a la Información. Lo que se encontró fue que, para algunas municipalidades trabajando con Nexos Locales, se ha creado un formato para atender solicitudes que pueden ser atendidas inmediatamente.

Este formato es utilizado por al menos una municipalidad, y principalmente para atender aspectos que pueden ser resueltos directamente por la Dirección de Acceso a la Información. Con este formato atienden solicitudes, en especial, de estudiantes.

A su vez, cuando lo que se requiere es atender una solicitud que requiere datos de varias Direcciones de la municipalidad, esta se recibe por escrito. Al hablar con varias de las personas de las diferentes Direcciones de Acceso a la Información, se encontró que las solicitudes se reciben por escrito y, cuando la persona no la lleva, ellas mismas le ayudan a redactarla, para que, en una sola visita puedan dejar heca su solicitud.

### Espacios recurrentes de interacción

Exceptuando las reuniones con el COMUDE, en general, no se detectó un espacio en el cual la autoridad edil tenga una interacción con la ciudadanía y, menos aún, en forma recurrente.

Se indicó, sin embargo, que tanto el alcalde como los concejales de algunas municipalidades realizan visitas periódicas a las diferentes comunidades para ver el avance de los proyectos y, en ocasiones, para reunirse con las autoridades locales. En una municipalidad se informó que, inclusive, debido a que los integrantes del COCODE tenían el tiempo limitado entre semana, debido a sus actividades cotidianas, el alcalde les recibía en fines de semana.

### Mecanismos de retroalimentación de políticas

En ninguna de las municipalidades visitadas se encontró en vigencia un mecanismo de retroalimentación de políticas, programas y proyectos; es más, fue un concepto difícil de comunicar.

Cuando se trata de tomar decisiones que afectan a la población, por ejemplo, el incremento en el precio del agua, algunos alcaldes manifiestan que, primero lo discuten con los COCODE, quienes a su vez lo discuten en sus comunidades y, luego, en reuniones posteriores, se llega a un acuerdo en conjunto. Sin embargo, han manifestado que este tipo de incrementos son tan conflictivos, que raramente se dan.

La retroalimentación de programas y proyectos, consideran, se da en el COMUDE y en las visitas de campo que realizan los técnicos municipales, pero, pocas veces se da retroalimentación alguna de programas y proyectos realizados, sobre todo, porque muchos proyectos son aprobados con el presupuesto de la nación y/o SEGEPLAN razón por la cual, pocas veces tiene retroalimentación sobre los mismos.

Esto aplica también a la consulta a ciudadanos para la toma de decisiones de políticas a implementar, dado que, no existen mecanismos ni lo han realizado en el pasado. En una municipalidad se mencionó el caso de un arbitrio para empresas que habían incrementado; este causó molestia entre la población con negocios, sin embargo, el aumento fue decidido por la municipalidad, sin consultar a organización alguna, ni a la comunidad debido a que, no lograría acuerdo alguno.

### Unidad de acceso a la información

Todas las municipalidades visitadas cuentan con una Dirección de Acceso a la Información. Su estructura varía un poco dado que, en algunas, es una sola persona quien la atiende, en otras es un director con personal de apoyo, en otras, una persona que comparte este cargo con otras responsabilidades, y, en otras, una persona que actúa como recepcionista de solicitudes.

En algunos casos, esta dirección está a cargo del sitio web de la municipalidad, y, en otros, apoya únicamente con el escaneo de documentos que, luego, son colocados en la página web por otras personas de la municipalidad. En una sola municipalidad se encontró que, la administración del sitio web era realizado por personal de informática institucional, para el resto, esto se hacía a través de terceras personas o empresas.

Figure 3: Ejemplo ilustrativo de sitio web, libre acceso a la información

Al momento de la visita, la mayoría de municipalidades afirmaba estar escaneando la información pertinente, para dar cumplimiento a lo solicitado en el artículo 10 de la Ley de Acceso a la Información Pública y, en otros, parte de la información ya se encontraba disponible en los portales municipales o, al menos, los links de la información que estará disponible en algún momento.

El personal de la Dirección de Acceso a la Información hace varias actividades, desde atender a las personas, hasta resolver sus inquietudes, ubicando la información que solicitan con las diferentes direcciones municipales.

En algunos casos, inclusive, esta dirección tiene una oficina adecuada para la recepción de personas, con un cubículo que da privacidad para platicar en forma aislada con los visitantes.

Todas las personas entrevistadas de la DAI manifestaron contar con los recursos adecuados y suficientes para cumplir con su labor. A su vez, pareciera ser que, el número de solicitudes recibidas durante el primer trimestre del 2017 ha sido mayor que, el número de solicitudes recibidas durante el mismo período durante el año 2016.

### Guatecompras

Todas las municipalidades manifiestan tener personal capacitado para el uso del sistema de Guatecompras. En algunas municipalidades se encontró que, existe más de una persona capacitada y usuaria de este servicio; una del área técnica y una del área financiera.

El manejo del sistema parece ser que ha llevado un poco de tiempo para algunos usuarios y, su queja principal radica en que, para la capacitación, han tenido que enviar personal a la ciudad de Guatemala, un aspecto que les lleva (a algunos), mucho tiempo, un costo relativamente alto para asistir a una capacitación de una duración de dos horas (aspecto que no se ha podido comprobar), pero, para algunas municipalidades, el tiempo de viaje desde su municipio es de más de 15 horas en cada sentido, para asistir a un evento muy corto.

Algunos usuarios del sistema se han quejado de recibir sanciones por parte de la Contraloría General de Cuentas por haber incorrectamente publicado algunos eventos, sin embargo, a su vez manifiestan que, al leer el manual y los pasos requeridos por el sistema, ellos consideran haber cumplido con los requerimientos, pero, de igual forma fueron sancionados, sin embargo, jamás se les ha retroalimentado sobre los errores cometidos, por lo que, temen, ser sancionados de nuevo.

Algunas personas manifestaron no estar del todo calificadas para poder trabajar con la modalidad de ofertas electrónicas[[3]](#footnote-3) de Guatecompras.

### Página Web

La mayoría de municipalidades visitadas afirmó contar con una página web, sin embargo, no todos los entrevistados pudieron referirnos a la página web de su municipalidad. Se pudo observar que algunas tienen un mayor desarrollo, mejor tiempo de respuesta y, mayor contenido que otras.

Algunos sitios web municipales han sido creados con sufijos ‘org’, otros con sufijos ‘gob’, y otros, con el sufijo ‘com’; es decir, no ha existido una normativa en cuanto a la forma oficial que debería de utilizarse.

No todas las municipalidades tienen forma de subir su contenido directamente, dado que lo operan a través de terceros. En algunos casos, el acceso para subir la información radica en una persona específica, por ejemplo, un secretario o un concejal, en otros, llega el técnico de una empresa a subir la información, o, esta es colocada en un sitio desde donde es subida por quienes la administran. El subir la información frecuentemente pareciera no ser un problema, sin embargo, no todas suben información constantemente. Algunas municipalidades, a su vez, cuentan con contenido actualizado dinámicamente, ofreciendo el clima y, otras, publican información de interés comunitario.

Figure 4: Ejemplo ilustrativo de contenido de sitio web

Ninguna municipalidad tiene información sobre el número de visitas, o páginas accesadas.

### Manual de funciones y procedimientos

Se encontró que, la mayoría de municipalidades utilizan el MAFIM para definir las funciones y procedimientos de los empleados municipales, sin embargo, en tres municipalidades, el concejo pidió el desarrollo de manuales nuevos contratando consultores externos. No queda claro saber si los manuales creados tienen mayor prevalencia que el MAFIM o si se usan en conjunto.

Todos los entrevistados indicaron que, todo el personal que ha sido contratado, se le entrega una copia de sus funciones, sin embargo, al solicitarle a algunas personas ver la copia de su contrato o el detalle de sus funciones, no pudieron mostrarlo, manifestando que esto se encontraba en recursos humanos.

No todos los entrevistados tienen clara la razón por la cual se crearon los manuales, los entrevistados de mayor experiencia indican que esto se debió a que, en el MAFIN no existe la definición de funciones del encargado de Guatecompras, o de asistentes financieros, entre otros. Solamente en un caso se mencionó que el trabajo fue realizado por un grupo consultor, revisado por el personal de la municipalidad y ratificado por el Concejo Municipal.

# Parte 2 - Reporte de las variables de caracterización

# Introducción

Seguidamente se hará un resumen sobre los resultados obtenidos con el ejercicio de caracterización realizado en las nueve municipalidades visitadas.

En la base de datos que se acompaña se definen las municipalidades visitadas, indicándose el nombre de cada municipalidad, sin embargo, al momento de compartir este informe con la Contraloría General de Cuentas, se recomienda eliminar los valores y dejar, únicamente los valores configurados (M1, M2, etc.).

# Municipalidades visitadas

Siguiendo las recomendaciones de municipalidades a visitar, se seleccionaron cinco municipalidades de Huehuetenango, una de San Marcos, dos de Quiché y, una de Chimaltenango.

# Los entrevistados

En todos los casos los entrevistados fueron personas que laboran en la municipalidad en el área financiera (financiero, presupuesto, contador, etc.), sin embargo, para aclarar un poco alguna de las preguntas de la caracterización se recurrió a la Oficina Municipal de Planificación y/o Unidad de Acceso a la información.

# Ponderación

Se hizo un ejercicio general con las personas entrevistadas para determinar sobre el peso dado a cada variable de la tabla, en todos los casos, ninguna persona se atrevió a aventurar una opinión sobre el peso atribuido.

A su vez, se hizo un ejercicio para ponderar la municipalidad utilizando los porcentajes sin embargo se notaron dos dificultades:

1. Para varias preguntas, la respuesta del entrevistado fue ‘no sabe’, la cual no permite ponderar el punto de ninguna forma, pues, no se debe ni puede eliminar o añadir puntos porcentuales cuando no se tiene una respuesta, sólo cuando se tiene una respuesta segura.
2. No queda clara la forma de ponderar, por ejemplo, cuando se habla de la cantidad de información y se tienen tres categorías: 1) Mayor a 150mil, 2) entre 70mil y 150mil y, 3) Menor a 70mil si para la primera categoría se le otorgan 3 puntos porcentuales, para la segunda 2 puntos porcentuales y, para la tercera 1 punto porcentual (tomando en cuenta que el peso máximo es 3%). O se ha concebido otra forma de distribuir los puntos.

# Hallazgos interesantes

Se visitaron nueve municipalidades, siete recomendadas por la Contraloría General de Cuentas, una para aprovechar la ruta y una del pilotaje. La municipalidad visitada por oportunidad fue la única que respondió desconocer los datos a 12 de 18 datos.

Dejando fuera la municipalidad que desconocía la mayor cantidad de respuestas, y tomando en cuenta únicamente las otras ocho municipalidades, se encontró que, la mayoría conoce la respuesta a la mayoría de preguntas, exceptuando, una pregunta para todos: la inversión municipal por habitante; respuesta que no pudo ser dada por ninguno de los entrevistados[[4]](#footnote-4).

En promedio, incluyendo la pregunta arriba indicada, de preguntas desconocidas por las personas entrevistadas fue de 1.6

Table 1: Total de variables desconocidas, tabla de categorización

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | N | Min. | Max. | Media | Desv. Std. |
| Total (de 18) | 8 | 1 | 3 | 1.63 | .744 |
|  | 8 |  |  |  |  |

**Fuente:** Datos propios

Sin embargo, a criterio de los evaluadores, se puede asegurar que, teniendo el tiempo adecuado, todas las municipalidades pueden investigar y/o preparar la información que se solicita y, poder llenar un formulario de auto-categorización.

# Resultados de la categorización

En la presente sección se indicará los hallazgos principales para cada uno de los puntos desarrollados en la tabla de categorización

## Subíndice de factores facilitantes

Para el presente análisis se ha dejado fuera la Municipalidad 2 dado que, sus respuestas fueron principalmente no conocer y afectan el análisis a realizar.

En primer lugar, se le dio un peso a cada una de las variables, siguiendo la propuesta del instrumento según se muestra a continuación:

Table 2: Variables de categorización

| **Variables** | **Categorías** |
| --- | --- |
| **Alto** | **Medio** | **Bajo** |
| ***Subíndice de factores facilitantes*** |
| **Población** |  |  |  |
| Cantidad de población a nivel municipal | Mayor 150,000 | 70,000 a 150,000 | Menor a 70,000 |
| 3% | 2% | 1% |
| % de alfabetismo de la población | Mayor a 95% | Entre 81.5% y 95% | Menor a 81.5% |
| 7% | 4.66% | 2.33% |
| % de población que participa en organizaciones locales | Mayor a 10% | Entre 5 a 10% | Menor a 5% |
| 6% | 4% | 2% |
| **Acceso a servicios públicos** |  |  |  |
| % de hogares con acceso de la población a electricidad | Mayor a 90% | Entre 80 a 90% | Menor a 80% |
| 6% | 4% | 2% |
| % hogares con acceso a telefonía móvil | Mayor a 95% | Entre 80 a 95% | Menor a 80% |
| 6% | 4% | 2% |
| % de hogares con acceso a internet por medio de teléfonos inteligentes o internet en el hogar | Mayor a 40% | Entre 20% y 40% | Menor a 20% |
| 5% | 2.33% | 1.66% |
| **Penetración de medios de comunicación** |  |  |  |
| % de hogares con acceso a radio | Mayor a 85% | Entre 70% a 85% | Menor a 70% |
|  |  |  |
| % de hogares con acceso a televisión | Mayor a 90% | Entre 70 a 90% | Menor a 70% |
| 6% | 4% | 2% |
| Existencia de radios locales en el municipio | Sí | No |
| 5% | 0% |
| ***Subíndice de condición institucional*** |
| **Disponibilidad y uso de sistema de información para:** |  |  |  |
| a) Gestión de Proyectos | Sí | Sí (se tiene pero no se usa) | No |
| 4% | 2% | 0% |
| b) Manejo estadístico (base de datos y análisis) | Sí | Sí (se tiene pero no se usa) | No |
| 7% | 3.5% | 0% |
| c) Gestión financiera | Sí | Sí (se tiene pero no se usa) | No |
| 7% | 3.5% | 0% |
| d) Uso de Guatecompras para las adquisiciones públicas | Sí | Sí (pero no para todo) | No |
| 7% | 3.5% | 0% |
| **Capacidad Institucional** |  |  |  |
| a)Inversión municipal por habitante | Percentil a partir de 90%[[5]](#footnote-5) | Percentiles entre 70% a 90% | Menos de 70% |
| 5% | 2.33% | 1.66% |
| b) % de ingresos propios/ingresos totales | Mayor a 65% | Entre 45 a 65% | Menor a 45% |
| 5% | 2.33% | 1.66% |
| c) Gestión por resultados (ciclo PDCA: planificación, ejecución, seguimiento y evaluación) ya implementada | Sí | Sí (pero no tiene uso generalizado. Ejemplo: Se planifica pero no se da seguimiento o evalúa) | No |
| 5% | 2.5% | 0% |
| d) Existencia de una unidad de acceso a la información con personal específico | Sí |  | No |
| 5% | 2.5% | 0% |
| e) Existencia de manuales de organización y de funciones para las dependencias de la Municipalidad | Sí | Sí, pero no se utilizan. | No |
| 5% | 2.5% | 0% |

Tomando en cuenta los datos recolectados en campo y la tabla, se ha calculado la categorización de las nueve municipalidades visitadas. El valor encontrado para cada municipalidad se muestra en la tabla siguiente:

Table 3: Valores de categorización calculados

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Municipalidad | FF\_1 | FF\_2 | FF\_3 | ASP\_1 | ASP\_2 | ASP\_3 | PMC\_1 | PMC\_2 | PMC\_3 | DSI\_1 | DSI\_2 | DSI\_3 | DSI\_4 | CI\_1 | CI\_2 | CI\_3 | CI\_4 | CI\_5 | Valor de Categorización |
| M1 | 2 |  |  | 6 | 6 | 1.66 | 6 | 4 | 5 | 4 | 7 | 7 | 7 |  | 1.66 | 5 | 5 | 5 | **72.32** |
| M2 |  |  |  |  |  |  |  |  | 5 |  |  | 0 | 7 |  | 1.66 | 0 | 5 | 5 | **23.66** |
| M3 | 2 |  | 4 | 6 | 6 | 5 | 6 | 6 | 5 | 4 | 7 | 7 | 7 |  | 1.66 | 5 | 5 | 5 | **81.66** |
| M4 | 1 | 2.33 | 2 | 6 | 6 | 5 | 6 | 2 | 5 |  | 7 | 7 | 7 |  | 1.66 | 0 | 5 | 5 | **67.99** |
| M5 | 1 | 2.33 | 2 | 4 | 6 | 5 | 6 | 4 | 5 | 4 | 3.5 | 7 | 7 |  | 1.66 | 5 | 5 | 5 | **73.49** |
| M6 | 1 | 4.66 | 4 | 4 | 6 | 3.33 | 6 | 4 | 5 | 4 | 7 | 7 | 7 |  | 5 | 5 | 5 | 5 | **82.99** |
| M7 |  | 4.66 | 6 | 4 | 2 | 3.33 | 2 | 4 | 5 | 4 | 7 | 7 | 7 |  | 1.66 | 5 | 5 | 5 | **72.65** |
| M8 | 1 | 2.33 | 4 | 6 | 6 | 5 | 4 | 4 | 5 | 4 | 0 | 7 | 7 |  | 1.66 | 5 | 5 | 5 | **71.99** |
| M9 | 1 |  | 6 | 6 | 6 | 5 | 6 | 6 | 5 | 4 | 7 | 7 | 7 |  | 1.66 | 5 | 5 | 5 | **82.66** |

**Fuente:** Datos propios

Observación ------

No puedo concluir nada en función de las municipalidades, pues, en realidad no tengo muchos datos, pero, en mi opinión las más sobresalientes son Yepocapa, San Miguel y Chiantla. Los demás no están muy por detrás, pero, como pueden ver, no hay mucha discriminación para poder catalogarlos en Alto, medio o bajo. No sé si es por la característica de las munis que visité, o si así será siempre (tengo la impresión de lo segundo).

M1 - Santa Cruz Barillas

M2 - Santa Eulalia

M3 - Chiantla

M4 - La Democracia

M5 - La Libertad

M6 - San Miguel Ixtahuacán

M7 - Sacapulas

M8 - Chichicastenango

M9 - San Pedro Yepocapa

En detalle, un análisis de las diferentes variables se detalla a continuación:

### Cantidad de población a nivel municipal

En general, los entrevistados pudieron contestar esta pregunta (excepto uno) y, es variable puede tener un potencial de discriminación por lo que, sería recomendable incrementar el peso de la misma y ajustar los rangos. Las respuestas obtenidas se muestran a continuación.

Table 4: Categoría - Población a nivel municial

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| No sabe | 1 |
| Mayor 150,000 | 1 |
| 70,000 a 150,000 | 2 |
| Menor a 70,000 | 4 |
| Total | 8 |

**Fuente:** Datos propios

Realizando un análisis por municipio, versus la información real, en la tabla siguiente se muestra el comparativo:

Table 5: Población real

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Municipio | Rango indicado | Población real (2017) |
| M1 | 70,000 a 150,000 | 177354 |
| M3 | 70,000 a 150,000 | 107555 |
| M4 | Menor a 70,000 | 47535 |
| M5 | Menor a 70,000 | 42337 |
| M6 | Menor a 70,000 | 39997 |
| M7 | No sabe | 57792 |
| M8 | Mayor 150,000 | 169162 |
| M9 | Menor a 70,000 | 36126 |

**Fuente:** Datos propios

Quizás debería de considerarse dividirse en población rural y urbana, dado que, a decir de los entrevistados, la población rural asiste más a reuniones (a través de COCODEs) que la población urbana.

### Porcentaje de alfabetismo de la población

Este fue un parámetro difícil de responder en general. Tres de las ocho municipalidades no pudieron responder la pregunta. La variable está redactada en forma correcta, pero, poco común para ser respondida, pues, las personas esperan, principalmente que se les pregunte sobre el porcentaje de analfabetismo.

Table 6: Categoría - Porcentaje de alfabetismo

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| No sabe | 3 |
| Entre 81.5% y 95% | 2 |
| Menor a 81.5% | 3 |
| Total | 8 |

**Fuente:** Datos propios

### Porcentaje de población que participa en organizaciones locales

La respuesta general a esta pregunta fue el no saber o, al responder, dar un valor muy alto (por ejemplo, 50%), sin embargo, al racionalizar esta pregunta con las personas entrevistadas se les hacia una comparación. Por ejemplo, si en el municipio hay 100,000 habitantes, considera usted que participan, en organizaciones sociales, más de 10mil personas, entre 5mil y 10mil o menos de 5mil. Con esta comparación las respuestas cambiaban radicalmente, aun así, se tuvo respuestas de porcentaje alto debido a que los entrevistados consideran, participar en una organización social, todas aquellas personas que potencialmente asisten a una reunión de COCODE.

Table 7: Categoría - Porcentaje de población que participa en organizaciones locales

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| No sabe | 1 |
| Mayor a 10% | 2 |
| Entre 5 a 10% | 3 |
| Menor a 5% | 2 |
| Total | 8 |

**Fuente:** Datos propios

Esta variable necesita una mayor explicación, sobre todo definiendo, qué se debe considerar como participación. Asistir a reuniones, ser activo en las mismas, etc.

Algunos razonamientos rápidos incluyeron: ¿cuántos COCODE hay en el municipio? En promedio, ¿Cuántos miembros tienen cada uno? ¿Cuántas organizaciones de la sociedad civil hay? ¿Con cuántos miembros cuentan? Y, con esto, en conjunto se llegaba a un valor.

La municipalidad 7 indicó que era más de un 10%, sin embargo, no pudo dar la cantidad de población a nivel municipal. A su vez, la municipalidad 9 indicó que era más de 10% pero tiene una población de 36mil habitantes, por lo que, contar con 3,600 participantes en organizaciones locales es algo factible.

Es importante también definir qué se debe considerar como organización local (COCODE, cooperativa, organización de la sociedad civil, etc.).

### Porcentaje de hogares con acceso a electricidad

A decir de los entrevistados, en cinco casos, más del 90% de la población tiene acceso a este servicio y, en tres, entre el 80% y 90%. No pareciera ser que sea necesario acortar estos rangos, pero, si se desea una mayor discriminación, quizás se pueda considerar rangos como: Mayor del 95%, entre 90% y 95% y menor del 90% (es recomendable consultar esta variable en fuentes más fidedignas).

Table 8: Categoría - Porcentaje de hogares con acceso a electricidad

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| Mayor a 90% | 5 |
| Entre 80 a 90% | 3 |
| Total | 8 |

**Fuente:** Datos propios

### Porcentaje de hogares con acceso a telefonía móvil

Para casi todos (excepto M7), se encontró que opinan que más del 95% de la población cuenta con acceso a telefonía móvil. Es difícil considerar un rango más fino para esta variable, pues, la respuesta de la mayoría era, el ‘100%’.

Table 9: Categoría - Porcentaje de hogares con acceso a telefonía movil

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| Mayor a 95% | 7 |
| Menor a 80% | 1 |
| Total | 8 |

**Fuente:** Datos propios

### Porcentaje de hogares con acceso a internet

Esta es una variable interesante, pues su interpretación es variable. En primer lugar, se debe definir qué se ha de entender por ‘acceso a internet’. Por ejemplo, el tener acceso a Facebook o Instagram califica, o se espera que el acceso sea a páginas web (o que sea utilizada para este fin). Al consultarles a los entrevistados el uso que se le dan usualmente al internet las respuestas típicas fueron WhatsApp, Facebook e Instragram (redes sociales).

Para cinco de los ocho entrevistados, más del 40% de la población tiene acceso a este servicio en sus municipios, según se observa en la tabla siguiente:

Table 10: Categoría - Porcentaje de hogares con acceso a internet

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| Mayor a 40% | 5 |
| Entre 20% y 40% | 2 |
| Menor a 20%[[6]](#footnote-6) | 1 |
| Total | 8 |

**Fuente:** Datos propios

### Porcentaje de hogares con acceso a radio

Esta pregunta se entendía diferente, pues, no quedaba claro si se refería a tener acceso a un aparato de radio o a escuchar la radio. Se le dio la primera interpretación y, con esta, los entrevistados manifestaron, en su mayoría que sucede en más del 85%.

Table 11: Categoría - Porcentaje de hogares con acceso a radio

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| Mayor a 85% | 6 |
| Entre 70% a 85% | 1 |
| Menor a 70% | 1 |
| Total | 8 |

**Fuente:** Datos propios

En realidad, las respuestas a accesos a servicios públicos y de penetración de medios de comunicación fueron respondidas de forma intuitiva y, ninguno de los entrevistados contaba con información real de apoyo.

### Porcentaje de hogares con acceso a televisión

De nuevo, esta pregunta presentó un leve problema pues, se interpretaba, principalmente, como acceso a un aparato, o su uso. En el caso de su uso, la duda se daba en sí debería de contestarse bajo el esquema de uso con cable, antena o televisión abierta. En este caso se tomó en cuenta como tener un televisor y ver la televisión (sin importar el medio de recepción).

La mayoría de entrevistados indicó que se contaba con este servicio entre el 70% y 90% de la población de sus municipios.

Table 12: Categoría - Porcentaje de hogares con acceso a televisión

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| Mayor a 90% | 2 |
| Entre 70 a 90% | 5 |
| Menor a 70% | 1 |
| Total | 8 |

**Fuente:** Datos propios

### Existencia de radios locales en el municipio

Esta pregunta demostró no tener poder de discriminación dado que, en todas las visitas la respuesta fue afirmativa.

Para ahondar un poco más, se trató de identificar si las municipalidades las utilizaban y el tipo de radio. Todas, excepto una manifestó que utilizaban los servicios de radio, así como del servicio de cable y megáfonos, para comunicarse con la comunidad.

En el caso de las municipalidades que indicaron utilizar el servicio de cable, todos indicaron que eran para proyectar información sobre el avance de obras y, muy pocas veces, asociado el valor financiero de las obras.

El uso de radio y megáfonos era más utilizado para dar información importante como, una campaña de vacunación o problemas por interrupción en el servicio de agua.

En cuanto al tipo de radios encontradas, la mayoría son radios religiosas, algunas piratas y, solamente una municipalidad manifestó contar con una estación de radio propia.

### Sistemas de información para gestión de proyectos

En su mayoría los consultados mencionaron si contar con un sistema, sin embargo, no pudieron dar un detalle específico sobre el mismo. Quienes respondieron contar con uno que conocían era, el SNIP y Guatecompras. Se encontró que este sistema de información es típicamente manejada por la Dirección Municipal de Proyectos – DMP; se trató de ahondar sobre esto con el personal de la DMP, pero, se logró ubicar en pocos casos, por lo que es necesario enviarles un correo de seguimiento.

Table 13: Categoría - Sistemas de información para gestión de proyectos

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| No sabe | 1 |
| Sí | 7 |
| Total | 8 |

**Fuente:** Datos propios

### Sistemas de información para manejo estadístico

En general, la respuesta encontrada acá fue, que se manejaba Excel, sin embargo, también se encontró que poca gente podía utilizarla más allá que como una hoja de cálculo. Algunas personas manifestaban que lo utilizaban para generar algunos gráficos que proyectaban ante el COMUDE, sin embargo, al ver algunos archivos, no se pudo constatar el uso generalizado de gráficos.

Table 14: Categoría - Sistemas de información para manejo estadístico

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| No | 1 |
| Sí (se tiene, pero no se usa) | 1 |
| Sí | 6 |
| Total | 8 |

**Fuente:** Datos propios

La municipalidad que indicó tener un sistema, pero no utilizarlo, no pudo indicar el nombre del mismo. A su vez, se encontró que muchas personas afirman obtener su información estadística directamente del SICOIN.

### Sistemas de información de gestión financiera

Esta variable, se encontró con una respuesta positiva para el 100% de los casos, esto debido a que todos, sin excepción, manejan el SICOIN y, en menor grado SERVICIOS GL, un módulo del SICOIN orientado para el cobro de arbitrios locales.

Table 15: Categoría - Sistemas de informacion de gestión financiera

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| Sí | 8 |

**Fuente:** Datos propios

Pocas personas manifestaron utilizar Excel como un medio alterno, pero, solamente para procesar información o sintetizar información recolectada con el SICOIN; se detectó que, al menos una municipalidad continuaba con el uso del SIAF.

### Uso de Guatecompras para las adquisiciones públicas

De nuevo, la respuesta de todas las municipalidades fue, unánimemente, sí. En todas las municipalidades, esto se utilizaba principalmente por la DMP pero, en varias, la DAFIN también tenía una persona que tenía acceso y utilizaba el sistema.

Table 16: Categoría - Uso de Guatecompras

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| Sí | 8 |

**Fuente:** Datos propios

Quizás un aspecto adicional que se podría considerar en esta variable es la compra por oferta electrónica, método ya utilizado por una municipalidad visitada. Se reconoce, sin embargo, que, por lo nuevo de esta modalidad, el personal aún no se siente cómodo utilizando este servicio de adquisiciones.

### Inversión municipal por habitante

Los ochos municipios visitados indicaron no poder dar este dato. Varias de las municipalidades visitadas indicaron que, actualmente están trabajando un proyecto con Nexos Locales en el cual están empezando a analizar esta información y, consideran que, en breve, podrán tener información sobre la inversión por proyecto o programa por habitante. Cabe mencionar, sin embargo, que no todas las municipalidades han sido beneficiadas por Nexos Locales durante el año 2017 y, se estima que tres de las nueve municipalidades están siendo apoyadas actualmente.

### Porcentaje de ingresos propios

Si bien es cierto que varios de los entrevistados no pudieron dar un número exacto inmediatamente, pudieron hacer un cálculo aproximado. En general se considera que la categoría está muy amplia, pues, una lo pudo definir en 3%, otra entre 10% y 15%, otra, en el 15%, 20% y 30%. La única municipalidad que estaba en el rango mayor del 65% se debía a que, tiene ingresos por concesiones mineras.

Table 17: Categoría - Porcentaje de ingresos propios

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| Mayor a 65% | 1 |
| Menor a 45% | 7 |
| Total | 8 |

**Fuente:** Datos propios

### Gestión por resultados

Esta pregunta causó mucha confusión y, de nuevo, se le atribuyó a algo que pudiera o debiera manejar la DMP. Desde esta perspectiva, siete de los ocho entrevistados indicaron manejar la gestión por resultados. Sin embargo, no se pudo verificar el uso de este sistema en ninguno de los casos y es posible que sea mejor dar seguimiento con estas oficinas.

Table 18: Categoría - Gestión por resutados

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| No sabe | 1 |
| Sí | 7 |
| Total | 8 |

**Fuente:** Datos propios

### Existencia de una Unidad de Acceso a la Información

De nuevo, esta categoría no permite discriminar, pues, por ley, todas las municipalidades cuentan con esta unidad. Sin embargo, si hay algunos aspectos que pueden ayudar a mejorarla, por ejemplo, determinar si la persona es específica en el puesto (se encontró una municipalidad donde la persona era, a su vez, responsable de la oficina de recursos humanos, responsabilidad que no le daba mucho tiempo adicional). A su vez, se podría indagar sobre el número de solicitudes atendidas durante el año 2016 y 2017 (a la fecha), y el origen de la solicitud (muchas solicitudes vienen de estudiantes, las cuales buscan información para sus trabajos escolares).

Table 19: Categoría - Existencia de Unidad de Acceso a la Información

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| Sí | 8 |

**Fuente:** Datos propios

Nexos locales está apoyando algunas municipalidades a llevar un mejor control de este tipo de solicitudes, a su vez, les está apoyando a que, solicitudes que sean recibidas con información que puede solventarse de un solo, sean procesadas así. Esto es típico para solicitudes de estudiantes.

En general, para cada solicitud, la UAI genera una petición por escrito a cada unidad implicada en la solicitud para resolverla y, ninguna manifestó que la falta de fondos o tiempo fueran un impedimento para resolver las consultas en el plazo de ley.

### Manuales de organización y de funciones

De nuevo, todas las municipalidades manifestaron contar con este manual dado utilizan el MAFIN y es este el que consideran.

Table 20: Categoría - Manuales de organización y funciones

|  |  |
| --- | --- |
| Respuesta | Cantidad |
| Sí | 8 |

**Fuente:** Datos propios

Algunas municipalidades manifestaron contar con manuales adicionales desarrollados por la actual y/o previas autoridades municipales. Se han solicitado los manuales, pero a la fecha no se ha recibido ninguna. Estos manuales fueron desarrollados, en todos los casos, por personal consultor ajeno a la municipalidad. La M3 menciona que han desarrollado un manual de compras, la M2 que lo realizó mediante una consultoría; dicho manual fue ratificado por un acuerdo municipal. A su vez las M7 y M9 manifiestas que tienen uno completamente desarrollado por ellos y, la M8 que tiene uno desarrollado por la Unidad de Recursos Humanos.

## Conclusiones – sobre la parte 2

Se considera que la matriz de categorización funciona, sin embargo, hay algunos factores que hay que redactar de mejor forma para evitar confusiones como las indicadas en el documento: ‘se refiere al uso de radio o al contar con un aparato de radio’.

Variables como población, alfabetismo, acceso a servicios públicos y penetración de medios de comunicación se recomienda sean obtenidos de fuentes secundarias como la ENCOVI o la ENSMI dado que, los valores dados por los entrevistados son, en el mejor de los casos, un dato aproximado y no del todo confiable. Esto implica que, para poder realizar una correcta auto-aplicación del instrumento de categorización, las personas responsables de hacerlo, tendrán que utilizar las fuentes disponibles a nivel municipal, para realizar su auto-categorización, de lo contrario, podrán correr el riesgo de ser sobre o bajo calificadas.

Hay variables que siempre van a tener un valor para todas las municipalidades y que quizás puedan enfocarse de forma diferente, por ejemplo, el uso de Guatecompras, el MAFIN o SICOIN son aspectos utilizados por todos, pues, el no hacerlo les causa multas o reparos y, por tanto, no apoyan mucho en la categorización.

El número de municipalidades visitadas y su similitud no permiten probar en su totalidad el funcionamiento completo de la categorización, sin embargo, una municipalidad que cumpla con todos los requisitos de su capacidad institucional, que usen Guatecompras y utilicen los sistemas impuestos por la Contraloría General de Cuentas podría tener una calificación entre 65 y 70 puntos, tomando en cuenta las otras variables consideradas en la categorización.

Es recomendable realizar pruebas adicionales hipotéticas con datos reales para los subíndices de factores facilitantes y acceso a servicios públicos que puedan determinar de qué forma cambia el peso y tratar de ajustar los pesos para que discriminen de mejor forma.

Exceptuando una municipalidad, a todas se les compartió el instrumento de preguntas; se pudo constatar que, solamente una persona preparó sus respuestas al mismo, lo que implica que, utilizar un instrumento de auto-categorización podría tener ciertos riesgos si la municipalidad no responde rigurosamente al mismo.

1. El proyecto USAID Nexos Locales tiene como objetivo principal fortalecer los gobiernos locales de 29 municipios del altiplano occidental y garantizar un desarrollo incluyente, responsable y efectivo. [↑](#footnote-ref-1)
2. Esto, porque los resultados presentados por las municipalidades provienen del SICOIN. [↑](#footnote-ref-2)
3. Mecanismo por el cual las personas individuales o jurídicas, nacionales o extranjeras, pueden presentar una oferta técnica y/o económica a las entidades compradoras por medio de Guatecompras, "sin utilizar papel". [↑](#footnote-ref-3)
4. Todos los entrevistados manifestaron poder llegar a calcular el valor, si se les da un poco de tiempo. [↑](#footnote-ref-4)
5. Es decir las municipalidades que se encuentran entre el 10% mayor. [↑](#footnote-ref-5)
6. Esta respuesta corresponde a la municipalidad visitada más remota, lo que podría implicar, un mayor limitación de cobertura. [↑](#footnote-ref-6)