

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural



Perspectiva

Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Silvia Abigaíl Molina Zaldaña

Jefe de Diseño y Creación del Instituto de Gobierno/IPNUSAC

Resumen

El Sistema de Inversión Pública es un conjunto de reglas, normas y procedimientos que tiene como propósito ordenar el proceso para la ejecución de proyectos que contribuyan al desarrollo sustentable del país. Por consiguiente El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural tiene como objetivo fundamental la coordinación y planificación del desarrollo y asegurar la participación de la población en la toma de las decisiones.

El SCDUR es parte integral del sistema y de las instituciones que realizan inversión pública en el país a través de la identificación y priorización de las necesidades de la población en sus comunidades y es responsable de la formulación de las recomendaciones de inversión, solicitar los recursos financieros, administrarlos y ejecutar proyectos sustentables que benefician principalmente a los sectores de la sociedad más necesitados que se encuentran en pobreza y pobreza extrema. Por lo tanto el proceso requiere del involucramiento de una serie de instituciones gubernamentales a nivel nacional y municipal, así como organizaciones de sociedad civil y líderes comunitarios quienes deben ser actores en el proceso de la formulación y ejecución de la planificación estratégica en el corto y mediano plazo.

El artículo analiza el SNIP, la organización y el papel que desempeñan los distintos niveles del SCDUR, así como los criterios y las fuentes de financiamiento para la inversión pública territorial y un estudio de campo que involucra a los gobiernos locales de San Rafael Las Flores y San Antonio Palopó, con la finalidad de identificar aspectos críticos y positivos en la planificación y ejecución de proyectos e implementación de la metodología del SNIP y Guatecompras.

Palabras clave

Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y rural, gobiernos locales, criterios y fuentes de financiamiento, Sistema de Inversión Pública, Participación ciudadana, planificación y ejecución.

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Abstract

The Public Investment System is a set of rules, norms, and procedures, which purpose is to organize the project execution process that contributes to the sustainable development of the country. Therefore, the fundamental objective of The Urban and Rural Development Council System is the coordination and planning of development, and ensure the participation of the population in decision-making.

The SCDUR is an integral part of the system and institutions that carry out public investment in the country, through the identification and prioritization of population necessities in communities, and is responsible for the formulation of investment recommendations, request and manage financial resources, and execute sustainable projects that mainly benefit the neediest sectors of society that are in poverty and extreme poverty. Therefore, the process requires a series of governmental institutions involvement at national and municipal level, as well as civil society organizations, community leaders who must be performers in the process of formulation and execution of the strategic planning in the short and medium term.

The article analyzes the SNIP, the organization and the role that various levels of the SCDUR play, as well as criteria and financing sources for public territorial investment, and a field of study that involves local governments from San Rafael Las Flores and San Antonio Palopó; in order to identify critical and positive aspects in the planning and execution of projects, and implement the SNIP and Guatecompras' methodology

Keywords

Urban and Rural Development Council System, local governments, financing criteria and sources, Public Investment System, Citizen Participation, planning and execution.

El sistema de inversión pública

Antecedentes

Cabe destacar que para poder mejorar la planificación del desarrollo sustentable de un país, es evidente la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia del gasto público, convirtiéndose en el objetivo principal que permita crear alternativas para mejorar la calidad de vida y reducir los niveles de

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

pobreza y pobreza extrema y de esta manera contraer las brechas de desigualdad existentes en los países. En ese sentido es imperativo fortalecer los procesos de la planificación los cuales deben partir para su formulación en el análisis de las prioridades y metas nacionales y locales, las que deberán estar armonizadas con la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, así como la incorporación de nuevos modelos de gestión pública.

De acuerdo con SEGEPLAN los Sistemas de Inversión Pública Nacional en América Latina y el Caribe se originaron en la década de los años 70, y se han implementado con diferentes metodologías unas más avanzadas, sistematizadas y automatizadas e integradas con el sistema de administración financiera pública, mientras que otros sistemas durante este período no se encontraban vinculados al ciclo presupuestario, lo que no les permitió informar y evaluar los resultados de la inversión pública. (SEGEPLAN, 2019).

No obstante, de acuerdo con la investigación realizada por el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), durante el 2019 y 2020, especifica que a partir de la década de los años 80 los países se percataron de la necesidad de modificar sus metodologías con la

finalidad de mejorar y promover la racionalización del gasto público, lo que provocó que los Sistemas Nacionales de Inversión Pública adquirieran una notoria importancia en la gestión de la inversión pública y su vinculación con la planificación para el desarrollo. (ILPES/CEPAL, 2019-2020).

Marco Conceptual

Los sistemas nacionales de inversión pública (SNIP) están formados por el conjunto de instituciones estatales que rigen el proceso de inversión pública en un país. Cuentan con metodologías, normas y procedimientos que orientan la formulación, ejecución y evaluación de estos proyectos, y son claves para potenciar el impacto económico y social de la inversión pública a través de una mejora en la calidad y eficiencia del gasto público. (ILPES/CEPAL, 2019-2020).

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

Para el caso de Guatemala el SNIP se crea en el año 2000, posteriormente sufre modificaciones en su marco conceptual y en su metodología en el 2007, finalmente en el 2019, luego de un diagnóstico en el que participaron técnicos de SEGEPLAN, así como las distintas entidades públicas de inversión, se detectaron debilidades en la aplicación de los procesos metodológicos, lo que permitió a partir de las conclusiones y recomendaciones, replantear y formular una nueva propuesta del Marco Conceptual del SNIP, que de acuerdo con SEGEPLAN, facilite en el mediano plazo la transparencia en la toma de decisiones y con ello formular y ejecutar proyectos con mayor rentabilidad económica, social y ambiental para el país. (SEGEPLAN, 2019).

Concepto del Sistema Nacional de Inversión Pública de SEGEPLAN

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es el conjunto de normas, instrucciones, procedimientos, instrumentos y herramientas que tienen por objetivo, en el contexto de un Estado moderno, ordenar el Proceso de la Inversión Pública, para poder concretar los proyectos de inversión más rentables desde el punto de vista socioeconómico y ambiental para el país. (SEGEPLAN, 2019).¹

La formulación de este nuevo Marco Conceptual implementa una nueva metodología en la que se incorpora la planificación mul-

1. El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es el encargado de establecer las bases y condiciones para el desarrollo del "Proceso de inversión pública" fundado en la asignación de recursos a proyectos específicos, que han sido sometidos a una evaluación socioeconómica a través de herramientas metodológicas establecidas previamente por el sistema. Este proceso, permite transformar ideas en proyectos de inversión, en el que se utilizan recursos para agregar valor a las ideas y facilitar la toma de decisiones de la autoridad política y diferenciar aquellos proyectos que reúnen los méritos y condiciones suficientes para justificar la asignación de recursos y su realización, de aquellos otros cuya ejecución no es recomendable desde el punto de vista del bienestar de la sociedad. De este modo se busca cumplir el objetivo fundamental del SNIP, que es el de permitir a las autoridades concretar las opciones de inversión más convenientes para la sociedad y consistentes con las políticas públicas que lleva adelante el gobierno nacional. (Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia, Marco Conceptual del Sistema Nacional de Inversión Pública, 2019.)

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

tianual, el modelo de gestión por resultados (GPR) para medir y evaluar la inversión pública y nuevas formas de inversión no tradicional. La nueva metodología tiene como marco de acción el cumplimiento de metas basadas en el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, las dieciséis Metas Estratégicas de Desarrollo las cuales se convierten en el marco de acción de la planificación del país y de donde surgen las diez prioridades de desarrollo a ser consideradas para la inversión pública. (CONADUR, 2017-2018).

Marco legal del SNIP

El Sistema de Inversión Pública de Guatemala carece de una ley propia que oriente y regule su funcionamiento, y desde su creación ha venido desarrollando sus acciones a través de un marco legal supletorio, que está integrado por los siguientes marcos regulatorios:

- 1) Ley del Organismo del Ejecutivo en la que se establece su creación y las funciones de la Secretaría ejecutiva de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN), específicamente en el artículo 14 inciso b),d),f) y h) en los que determina como principales funciones en lo que al SNIF se refiere: formular, coordinar, seguimiento o monitoreo y evaluación del sistema nacional de proyectos.
- 2) Ley orgánica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas públicas quién es el ente rector del sistema (LOP), en 1997 se reforma y es aprobada por el decreto No. 101-97 con la finalidad de fortalecer el Sistema de Inversión Pública, e incorpora nuevas reglas vinculadas a la aprobación de los proyectos así como el registro mensual de la evaluación de los mismos en el SNIP²
- 3) Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural artículos 6, 10 y 29. Decreto 11-2002.

2. "Artículo 30 Programación de la ejecución, Artículo 35 Evaluación coordinada con SEGEPLAN, en los proyectos de inversión, Decreto No. 25, posteriormente en el 2018 se modifica la Ley de Presupuesto General de Ingresos y egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2019, Capítulo VII inversión artículos 74 al 83, artículo 108 fortalecimiento de la Pre-inversión, Artículo 114 proyectos de inversión en gobiernos locales". (SEGEPLAN, Marco Conceptual, Sistema Nacional de Inversión Pública. 2019. P.20)

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

- 4) Reglamento interno de SEGEPLAN cuerdo Gubernativo No. 20 – 2019.
- 5) Marco Conceptual del Sistema Nacional de Inversión Pública.

Actores

- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia a través de la Subsecretaría de Inversión para el Desarrollo: la SEGEPLAN se constituye como el ente rector del SNIP de acuerdo a lo establecido en la Ley del Organismo Ejecutivo y desarrolla sus funciones a través de la Subsecretaría de Inversión para el Desarrollo, quien se encarga de formular la metodología, reglamentos, seguimiento, administración y evaluación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Es responsabilidad de SEGEPLAN involucrarse y coordinar el proceso de la inversión pública desde que inicia la evaluación ex ante, monitorear y dar seguimiento a las fases de ejecución física y financiera hasta la finalización del proyecto. Bajo la nueva metodología del nuevo marco conceptual aprobado en el 2019, dentro de

las nuevas atribuciones deberá realizar acciones que permitan hacer compatibles los programas de inversión pública con los programas de inversiones multianuales de los proyectos aprobados, previo a ser incorporados en el proyecto de presupuesto nacional.

- Ministerio de Finanzas Públicas: Es el responsable de definir los techos presupuestarios para la inversión pública, así como incorporar dentro del proyecto de Ley de presupuesto nacional los proyectos previamente seleccionados y aprobados por las entidades públicas de inversión y aprobados por SEGEPLAN a través de la Subsecretaría de Inversión para el Desarrollo.
- Entidades Públicas de Inversión: de Acuerdo al nuevo marco conceptual del SNIP define a las EPIS de la siguiente manera: “Son los ministerios de Estado, las Secretarías de la Presidencia, los fondos sociales, las entidades descentralizadas y autónomas, y demás instituciones públicas que formulen y/o ejecuten proyectos con recursos del Estado, incluyendo recursos de financiamiento reembolsable y no reembolsable.” (SEGEPLAN, 2019, p.20).

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

De acuerdo a la metodología del SNIP las Entidades Públicas son las responsables de priorizar, diseñar, aprobar, registrar y presentar los proyectos a SEGEPLAN a través del banco de proyectos, procurando en cada una de sus etapas la inclusión y la amplia participación de los actores que serán beneficiarios de dichos proyectos de inversión. Asimismo, las EPIS también son responsables de dar seguimiento para la obtención de los recursos financieros, previamente aprobados por SEGEPLAN, y deberán informar el avance físico y financiero, hasta su ejecución final así como realizar la evaluación ex post.

- Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
El SISCODE forma parte de las entidades públicas de Inversión y de acuerdo a lo establecido en su respectiva Ley, tiene como mandato de acuerdo a su Artículo 1. El proceso de planificación del desarrollo del país a través de la más amplia participación de la población.

“ARTICULO 1. Naturaleza. El Sistema de Consejos de Desarrollo es 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.” (Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, 2002).

En su artículo 3, establece como objetivo del sistema, organizar y coordinar la administración pública a través de la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios entre otras funciones.

Es a través de este sistema que se coordina, prioriza, formula, registra y se aprueban los proyectos de inversión pública, tal y como lo establece la metodología del ente rector, en donde el Consejo de Desarrollo Departamental ocupa un papel importante de coordinación, articulación y seguimiento en el proceso del Sistema de Inversión Pública. Por consiguiente en la reforma de la Ley Orgánica del Presupuesto, en el artículo 45 determina la obligación de los CODEDES a introducir y

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

registrar la información al Sistema de Información Nacional de Inversión Pública (SINIP) y al SIAF. (SEGEPLAN, 2019).

• **Gobiernos municipales**

Las corporaciones municipales forman parte de las entidades públicas de inversión y por lo tanto son responsables de la priorización, formulación con la más amplia participación de la población representada en los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDES) en coordinación con los Consejos de Desarrollo Municipales (COMUDES). Y corresponde al gobierno municipal presentar y registrar ante SEGEPLAN a través de la Subsecretaría de inversión para el desarrollo (SID) los proyectos que serán financiados con recursos propios aprobados por el COMUDE, así como ejecutar, monitorear e informar la finalización física y financiera de los mismos ante el ente rector.

También les corresponde a las municipalidades: la priorización, presentación y solicitud de fondos de los proyectos que serán ejecutados por los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano Y Rural y su posterior formulación, ejecución, finalización y operación. Es importante resaltar, que todo el proceso se inicia con la participación de los líderes comunitarios organizados en los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (COCODES), quienes conjuntamente con los gobiernos municipales realizan un ejercicio de priorización de necesidades en las comunidades, las cuales deberán ser aprobadas ante el Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural (COMUDE).³

Metodología

De acuerdo a las normas del Sistema Nacional de Inversión Pú-

3. El Artículo 9 del Código Municipal define al Concejo y Gobierno municipal. "El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables por la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio de conformidad con la ley de la materia." (Congreso de la República. Decreto 12-2002 y sus reformas Decreto 22-2010. Código Municipal, p.3.)

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

blica, la planificación estratégica operativa a nivel departamental y municipal es responsabilidad de los Consejos de Desarrollo departamental (CODEDES) y de los gobiernos municipales.

De acuerdo con la normativa, los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural deberán guiarse y atender su planificación sobre la base del punto Resolutivo 14-2016, en el que se establece la ruta o los procedimientos para formular el Plan Operativo Multianual (POM), el Plan Estratégico Institucional (PEI) y el Plan Operativo Anual (POA). Corresponde a la Unidad Técnica Departamental la formulación de dichos planes estratégicos, quién deberá tomar como referencia la información proporcionada por SEGEPLAN sobre las prioridades determinadas en los planes estratégicos por departamento. La elaboración de estos planes, deberán estar alineados con el Plan Nacional de Desarrollo, la Política General del Gobierno y los planes territoriales. (CONADUR, 2016).

De forma similar los gobiernos municipales deberán formular su planificación estratégica: PEI, POM Y POA atendiendo a los lineamientos proporcionados por

SEGEPLAN que determina que la planificación estratégica deberá formularse al inicio del período de gobierno y en casos excepcionales si las necesidades o prioridades del municipio lo requiere podrá ser modificado. En la formulación deberá tomar como base el Plan de Desarrollo Departamental y el Plan de Desarrollo Municipal y ordenamiento territorial y deberá estar alineado con las Metas Estratégicas de Desarrollo (MED). De igual manera el POM municipal debe guardar relación con el POM departamental.

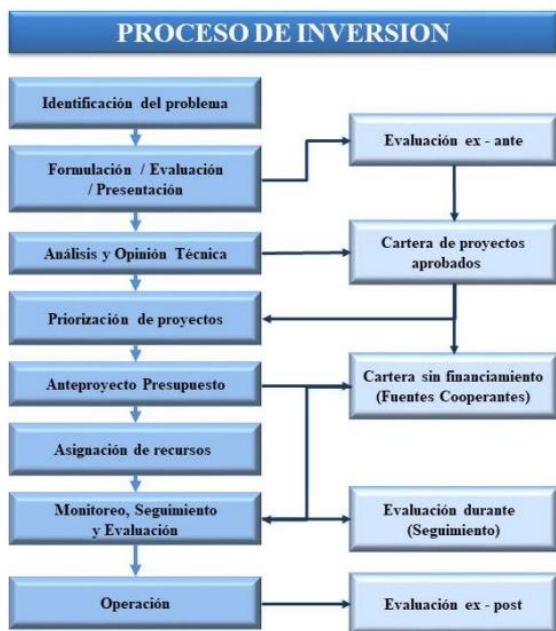
El proceso de inversión pública

SEGEPLAN lo define de la siguiente manera: “El Proceso de Inversión Pública es el conjunto de actividades y tareas destinadas a asegurar el uso eficiente y eficaz de los recursos disponibles, tanto internos como externos al país”. (SEGEPLAN, 2019, p.22).

Para una mejor comprensión de la metodología, se presenta el esquema elaborado por SEGEPLAN como una guía gráfica para apoyar a los técnicos e Instituciones que intervienen en el proceso.

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Ilustración 1 Proceso de inversión pública



Fuente: SEGEPLAN.
Marco Conceptual
del Sistema Nacional
de Inversión Pública,
2019, p.23

En el proceso intervienen las corporaciones municipales, los CODEDES, SEGEPLAN, el Ministerio de Finanzas Públicas y su Dirección Técnica del Presupuesto, y los ministerios como entes rectores. En consecuencia en la identificación del problema, la formulación, evaluación y presentación del proyecto la responsabilidad corresponde a los gobiernos locales (Alcalde y Concejo Municipal) con sus respectivas Direcciones de Planificación, Financiera y la Ge-

rencia (en aquellas corporaciones donde existe ésta figura). En el análisis y opinión técnica así como en el anteproyecto del presupuesto interviene SEGEPLAN y la Subsecretaría de Inversión para el Desarrollo (SID); mientras que en la priorización de los proyectos que serán ingresados al sistema para su aprobación y obtención de recursos le corresponde a los CODEDES y a los Ministerios rectores quienes tiene la responsabilidad de realizar ésta acción.

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

Ahora bien la asignación de los recursos es atribución del Ministerio de finanzas Públicas y su Dirección Técnica del Presupuesto, mientras que el monitoreo, seguimiento y evaluación es responsabilidad de las municipalidades, SEGEPLAN, la SID y el MINFIN; finalmente la operación del proyecto que no es más que cuando el mismo empieza a funcionar y es en esta etapa donde se debe evaluar si está dando los resultados o el impacto esperado, esta responsabilidad le corresponde a las Entidades Públicas de inversión y para este análisis en particular a las municipalidades.

El Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su reglamento

(Elaborado con base al Decreto Ley 11-2002 y Acuerdo Gubernativo 461-2002 Reglamento de la Ley de consejos de Desarrollo Urbano Y Rural).

Como ya se explicó en el apartado de los actores que intervienen en el SNIP, El sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural plasmado en el Decreto Ley 11-2002, se integra por niveles de la siguiente manera:

- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)
- Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR)
- Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES)
- Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES)
- Consejos Comunitarios de Desarrollo (CODODES)

El artículo 6 de la Ley 11-2002, en su inciso g) determina que le corresponde al CONADUR

Conocer los montos máximos de pre-inversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer a la Presidencia de la República, sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales y Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

Nacional de Inversión Pública. (Congreso de la República de Guatemala, 2002).

- Por consiguiente, le corresponde al CONADUR conocer la información que deberá entregar el Ministerio de Finanzas Públicas antes del uno de marzo relacionada con los montos máximos de pre-inversión e inversión pública para el siguiente año fiscal.
- También deberá realizar antes del 15 de mayo, las recomendaciones que presentará al Presidente de la República, con base a la propuesta elaborada por los Consejos de Desarrollo, sobre los montos y su correspondiente distribución de recursos financieros necesarios para la pre-inversión e inversión pública, entre los departamentos y regiones los cuales provienen del anteproyecto del Presupuesto General del Estado y que corresponde al siguiente año fiscal.
- Además, conocerá el proyecto de presupuesto que se presentará al Congreso de la República en la segunda semana del mes de septiembre y durante la primera semana del mes de enero los montos aprobados

dentro del Presupuesto General del Estado. Esta información es proporcionada por el Ministerio de Finanzas Públicas.

- Finalmente, es responsabilidad del CONADUR promover políticas públicas sobre la igualdad de género e identidad y derechos de los pueblos originarios, así como su participación en la toma de las decisiones en todos los niveles que integran los Consejos de Desarrollo.

Integración de los órganos del CONADUR:

El presidente de la república ejerce la función de coordinador, mientras que la Secretaría ejecutiva de la Presidencia a través de su Secretario (a) ejerce la función de Director (a) ejecutivo (a) y a SEGEPLAN le corresponde el Secretariado.

El Coordinador es quién ostenta la representación del Consejo y convoca y coordina las sesiones ordinarias y extraordinarias.

Dirección ejecutiva le corresponde dar seguimiento al cumplimiento de las decisiones y resoluciones emitidas por el Consejo, coordinar con el Presidente de la República

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

el Sistema de Consejos de Desarrollo en los niveles Nacional, Regionales y Departamentales.

Deberá formular políticas de desarrollo urbano y rural, coordinar, ejecutar, dar seguimiento y evaluar dichas políticas, planes, programas y proyectos prioritarios de los Consejos de desarrollo en los niveles Regional y Departamental.

Secretaría es responsable compilar toda la información estadística que sea necesaria para la formulación de las políticas, planes, programas y proyectos y enviarla a los Consejos de Desarrollo Regional, Departamental, Municipal y Comunitario.

Es el órgano técnico que tiene la responsabilidad de realizar los estudios técnicos que le sean requeridos con el CONADUR, así como analizar, evaluar y priorizar las diferentes solicitudes de inversión presentadas por los Consejos de Desarrollo para el beneficio de los ciudadanos y por ende el desarrollo del país.

También deberá de dar seguimiento al cumplimiento de las disposiciones aprobadas por el CONADUR.

Consejos Regionales de Desarrollo Urbano Regional (COREDUR)

Funciones

- Deberá conocer los financieros máximos necesarios para ejecutar proyectos de pre-inversión e inversión pública a nivel departamental, para ello debe mantener comunicación con el Ministerio de Finanzas Públicas, quién es el responsable de trasladar la información de los montos a ser incluidos en el presupuesto del siguiente año fiscal. Esta información deberá ser entregada antes del uno de marzo.
- También debe recomendar al CONADUR a más tardar el 30 de abril, sobre los montos máximos y su distribución para ser invertidos a través del Sistema Nacional de Inversión Pública en las regiones y departamentos, provenientes de los recursos financieros en el proyecto de Presupuesto General del Estado, para el año fiscal siguiente. Es importante mencionar que dicha recomendación se basa en la propuesta formulada previamente por los Consejos de desarrollo Regionales y Departamentales.

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

- El Ministerio de Finanzas Públicas deberá enviar al COREDUR en la segunda semana de septiembre, los montos máximos para la ejecución de inversión pública en las regiones y los departamentos que forman parte del proyecto de presupuesto que será presentado al Congreso de la República para su aprobación.
- Finalmente, en la primera semana de enero el Ministerio de Finanzas Públicas informará sobre los recursos aprobados en el nuevo Presupuesto General del Estado.

Órganos del CODERUR: de forma similar a la conformación de los órganos que está Integrado el CONADUR, el Consejo Regional también cuenta con un Coordinador titular y suplente y son elegidos por el Presidente de la República. Por lo tanto el suplente, ejercerá dicha función en ausencia del titular.

De igual manera tiene un Director Ejecutivo Regional, una Secretaría que es ejercida por el delegado de SEGEPLAN, Comisiones de trabajo y una Unidad Técnica y de acuerdo a las funciones referidas en el apartado anterior ejercen sus cargos y ocupaciones.

A diferencia del CONADUR, el consejo Regional tiene una Unidad Técnica Regional y entre las funciones principales que realiza se encuentran las siguientes:

- Identificar cuáles son los servicios que se prestan a los ciudadanos en la región, así como identificar y analizar la calidad y cobertura de los mismos. Para ello deberá recabar, organizar y analizar la información con la finalidad de crear un banco de datos que le permita al Consejo mantener información actualizada para la toma de decisiones y para el proceso de priorización y formulación de los planes de desarrollo Regionales.
- Coordinar la priorización, formulación y evaluación de la planificación regional, es decir el Plan Regional de Desarrollo y de los planes operativos anuales.
- Es función de la UTR evaluar y emitir dictamen técnico, sobre las solicitudes previamente priorizadas por los Consejos de Desarrollo Departamentales.
- Es responsable de la articulación y coordinación con todas las instituciones de gobierno

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

central y local, así como con las organizaciones de sociedad civil existentes en la región, para la formulación de la planificación estratégica regional.

Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDES)

Funciones

- Es responsabilidad de los CODEDES, conocer, discutir y aprobar los proyectos presentados y priorizados por los COMUDES y que no serán ejecutados con recursos propios de las corporaciones municipales, los cuales serán incluidos en la propuesta de inversión pública que se presentará ante el Consejo Regional.
- Le corresponde conocer los techos presupuestarios para la pre-inversión e inversión pública del departamento, estos montos son elaborados por el Ministerio de Finanzas Públicas, información que deberá proporcionar a los CODEDES antes del uno de marzo. Así como presentar al Consejo Regional a más tardar el 15 de abril, la

propuesta sobre la priorización de inversión pública para el departamento, con base del Anteproyecto del Presupuesto General del Estado.

- El CODEDE deberá elaborar la recomendación de pre-inversión e Inversión pública que se ejecutará en los municipios que lo conforman, partiendo de las prioridades y propuestas planteadas por los Consejos Municipales (COMUDES), sobre la base del anteproyecto del Presupuesto General del Estado.
- Coordinar con el Ministerio de Finanzas Públicas, los procedimientos para conocer e informar a los municipios sobre los techos de los recursos que serán presentados para su aprobación al Congreso de la República, e informar en el mes de enero los montos definitivos aprobados.

Órganos del CODEDE: están conformado por el presidente, Director Ejecutivo Departamental, la Secretaría, comisiones de trabajo y la Unidad Técnica Departamental.

El Gobernador Departamental es quien ejerce la Presidencia, es importante mencionar, que dentro de las funciones del CODEDE ar-

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

título 10 la literal k) establece que los integrantes del Consejo Departamental que forman parte de las organizaciones de sociedad civil, deberán presentar al Presidente de la República la terna de candidatos para elegir al gobernador titular y suplente. No obstante la realidad histórica, ha demostrado que dicho procedimiento no necesariamente se cumple por parte del gobierno central, sino más bien obedece a criterios políticos y no representativos y democráticos, tal y como lo establece la Ley.

En cuanto a la Secretaría, ésta siempre será responsabilidad del delegado SEGEPLAN en los departamentos.

Funciones de la Unidad Técnica Departamental

Las funciones que desarrolla ésta Unidad Técnica son muy similares a las que realiza la UTR.

- Debe formular los planes de desarrollo departamental en coordinación con los ministerios y entidades de gobierno descentralizadas ubicadas en el departamento, los cuales deberán guardar coherencia con los planes regionales. En su formulación deberá estudiar e incluir las prioridades y los intereses

de todos los municipios que forman parte de su área geográfica. Estos planes deberán ser aprobados por el Consejo Departamental. Para poder desarrollar ésta planificación la UTD, tendrá que crear una base de datos en la que se incluya la situación económica y socio cultural, así como la existencia, calidad y cobertura de los servicios públicos.

- Posteriormente deberá realizar una evaluación constante de los Planes de Desarrollo y el Plan Operativo anual e informar y proponer las medidas correctivas al Consejo Departamental.
- Analizar y priorizar las propuestas de proyectos presentadas por los COMUDES y presentarlas al Consejo Departamental para su discusión y aprobación.
- Evaluar y emitir dictamen técnico, sobre las solicitudes previamente priorizadas por los Consejos de Desarrollo Municipales.
- Coordinar con las municipalidades y brindarles asesoría técnica, a partir de la aprobación de sus inversiones públicas, para introducir y registrar al Sistema de Información Nacional

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

de Inversión Pública (SINIP) y al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

- Finalmente, también es obligación de los CODEDES introducir y registrar la información al Sistema de Información Nacional de Inversión Pública (SINIP) y al SIAF.

Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural (COMUDES)

Funciones y relación con los gobiernos municipales

- Le corresponde ser un ente facilitador de la participación y organización de las comunidades, en la identificación y priorización de sus necesidades, así como apoyar a los Consejos Comunitarios de desarrollo.
- Apoyar y participar conjuntamente con las corporaciones municipales, en la formulación de la Planificación estratégica del municipio (PEI, POM POA). En tal sentido el COMUDE debe contribuir con los gobiernos locales en la identificación y priorización de las necesidades y hacer planteamientos de propuestas de solución a los

problemas detectados por los COCODES, para que sean incluidos en las solicitudes de planes, programas y proyectos que serán enviados al CODEDE.

- Verificar el cumplimiento en la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario, y evaluar el proceso desde la priorización hasta la finalización de los mismos, conjuntamente con la municipalidad.
- La Municipalidad deberá formular la propuesta de los proyectos a ser financiados previamente aprobados tanto por los COCODES y por los COMUDES y presentarlos al Consejo Departamental de Desarrollo para su aprobación.
- Informar a los COCODES, sobre los montos máximos autorizados, así como el proceso de ejecución de los proyectos aprobados por el Presupuesto General del Estado.
- La Dirección de Planificación Municipal, deberá brindar el apoyo técnico necesario al COMUDE Y AL COCODE, cuando así sea requerido por dichos consejos.

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

- La municipalidad deberá elaborar informes cuatrimestrales y presentar al COMUDE y a los representantes de los COCODES, sobre el presupuesto de ingresos y egresos del gobierno local.

Órganos del COMUDE: Están integrados por el Coordinador, la Secretaría, las Comisiones de Trabajo y el Consejo Asesor Indígena en las áreas geográficas del país, donde exista esta figura.

- El Alcalde es quien ejerce las funciones de Coordinador y es el responsable de convocar a las reuniones de COMUDE, también es el representante del Consejo Municipal de Desarrollo, así como de ejecutar las decisiones emanadas del mismo.
- La Secretaria o Secretario del Concejo Municipal, asume las funciones de la Secretaría del COMUDE.
- Las comisiones de trabajo están integradas por integrantes del Concejo Municipal, Técnicos municipales que conozcan de los temas que se abordan en cada comisión, líderes comunitarios representantes de los COCODES, líderes de las or-

ganizaciones de sociedad civil y gremial, así como de los delegados de los ministerios e instituciones descentralizadas que se encuentran en el municipio.

- En los Municipios donde exista un Consejo Asesor Indígena, sus actuaciones y coordinación la realizarán con el COMUDE y con el COCODE. Por lo tanto también podrán integrar las diferentes comisiones de trabajo.

Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (COCODES)

Los Consejos Comunitarios se integran por la Asamblea comunitaria y por el Órgano de Coordinación.

Funciones

- Es responsable de promover la organización y participación de los vecinos de sus comunidades, para que los representen ante el Consejo Municipal de Desarrollo.
- También deberán proponer y elegir al Órgano de Coordinación, así como el tiempo que los integrantes de este Órgano durarán en el cargo, de acuer-

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

do a sus propias, normas, procedimientos, y principios.

- Identificar y priorizar las necesidades y problemas, así como proponer alternativas de solución ante el COMUDE y los gobiernos municipales.
- Aprobar conjuntamente con las otras instituciones representadas ante el COMUDE, el anteproyecto de priorización de necesidades y solicitud de recursos al Consejo de Desarrollo Departamental, para ser incluidos en el Presupuesto General del Estado.
- Dar seguimiento y evaluar los procesos de formulación, ejecución y finalización de los proyectos aprobados por el CODEDE, así como los que son ejecutados con recursos propios de las municipalidades.
- Mantener una comunicación constante con los vecinos de sus comunidades e informarles sobre los proyectos aprobados, así como el grado de avance en la ejecución de las inversiones y uso de los recursos que se desarrollan en sus territorios.
- Es importante mencionar que en aquellos municipios en don-

de existan más de 20 Consejos Comunitarios de Desarrollo, se podrán establecer Consejos Comunitarios de Segundo Nivel, los que deberán ser aprobados por el COMUDE.

Órgano de coordinación de los COCODES

Está integrado por Alcalde o Presidente comunitario quién lo preside y coordina y por un máximo de hasta 12 líderes comunitarios, electos por la Asamblea General.

El órgano de Coordinación son los responsables de dar seguimiento, evaluar y realizar auditoría social sobre los proyectos o inversión pública que de desarrolle en sus comunidades.

Sobre la Organización de los COCODES en las comunidades en los 340 municipios, existe una diversidad de experiencias en cuanto a la manera de elección y representación de los líderes comunitarios. En ese sentido hay municipios en donde los vecinos reclaman mayor transparencia y ser tomados en cuenta en la identificación de sus necesidades y que los proyectos que se aprueben sean de beneficio para toda la población y no sólo para aquellos que se

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

identifican y son afines al gobierno municipal de turno. Mientras que en otros municipios hay experiencias exitosas que incluso han sido documentadas y sistematizadas, por ejemplo los casos de San Rafael Las Flores, Sololá, San José Chacayá, San Andrés Semetabaj (buena trayectoria hasta el período 2016-2020) la situación actual es muy contraria; mientras que municipios como Santa Catarina y Panajachel entre otros, las experiencias de participación no son expresión de una buena representación y participación de sus líderes y por ende su gestión ante sus respectivos COMUDES no es efectiva.

Análisis de la inversión pública territorial

Fuentes de financiamiento para la inversión pública a través de los Consejos de Desarrollo

Los proyectos aprobados por los CODEDES tienen como fuente de financiamiento, en primer lugar, los ingresos provenientes del Impuesto del Valor Agregado (IVA) que corresponde al 1 %, según lo establecido en el artículo 10 de la Ley del IVA Decreto 27-92. En Segundo lugar el 28 % de los recursos provenientes de FONPETROL,

Decreto 71-2008, Ley Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación.

- (Elaborado con base al Punto Resolutivo 05-2014 emitido por el CONADUR) determina los criterios de distribución fiscal de los fondos provenientes del Impuesto del Valor Agregado (IVA), a través del Ministerio de Finanzas a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural.

Artículo 1. Asignación fiscal por parte del Ministerio de Finanzas al CODEDE:

- a) 30 % de la población distribuida el 12 % área urbana y 18% área rural.
- b) 35 % por la brecha del índice de Desarrollo de Humano.
- c) 5 % sobre el índice de la recaudación fiscal
- d) 5 % sobre el índice de pobreza extrema
- e) 25 % aporte fijo por municipio.

Artículo 2. Criterios acordados para la distribución de los CODEDES a los municipios:

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Del 25 % del aporte fijo a los municipios del techo destinado al departamento se destinará un 5 % de los recursos destinados a proyectos intermunicipales, de carácter estratégico y de impacto, los cuales serán priorizados por la sociedad civil representada en el CODEDE.

Distribución a los municipios por los CODEDES:

a) 50 % de la población (20 % área urbana y 30 % área rural).

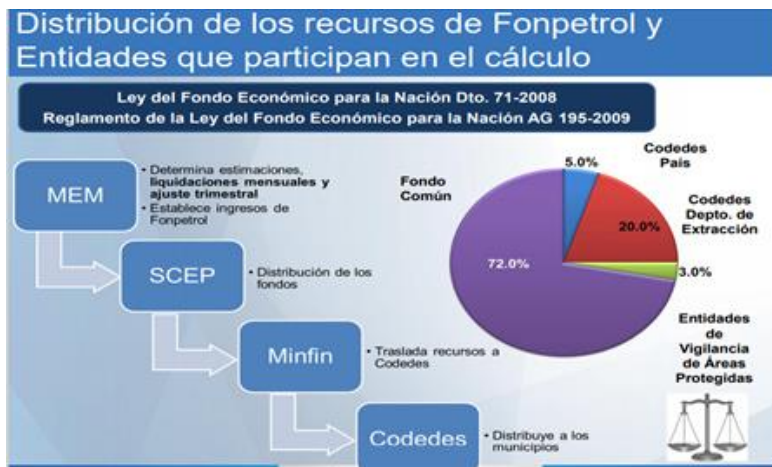
b) 40 % por el índice de pobreza extrema.

c) 10 % por el índice de participación ciudadana, medida por el Ranking Municipal.

- Decreto 71-2008, Ley Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación.

La ilustración muestra el procedimiento y los criterios de distribución de este impuesto a los CODEDES.

Ilustración 2



Fuente: Ministerio de Finanzas de finanzas Públicas, Dirección Técnica del Presupuesto, 2019

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

- Normativo para la administración del aporte de los Consejos de Desarrollo Departamentales, punto Resolutivo 2-2019 y 4-2019: estos puntos aprobados por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), determinan que los recursos provenientes de los Consejos de Desarrollo Departamental serán destinados para financiar programas y proyectos de la siguiente manera: Infraestructura, introducción de servicios de agua potable, drenajes, manejo de desechos, Educación, Salud, electricidad e Infraestructura de fomento para la producción. (SCEP, 2021).

Tabla 1
Guatemala: Gasto de la Administración Central y Transferencias de Capital 2001-2020
(Millones de Q de cada año)

AÑO	GASTO	TRANSFERENCIAS DE CAPITAL (TRANS)			
	TOTAL	TOTALES	MUNICIPALES	SCDUR	O. TRANS
2001	22,182.2	3,767.5	1,705.8	581.8	1,479.9
2002	23,512.4	4,326.2	2,173.5	626.0	1,526.7
2003	27,542.5	6,766.5	2,218.8	789.0	3,758.7
2004	27,069.4	5,897.0	2,279.2	786.5	2,831.3
2005	30,888.1	6,968.8	2,776.7	856.3	3,335.8
2006	36,453.6	8,339.9	3,236.6	1,475.2	3,628.1
2007	39,548.2	7,876.7	3,253.7	1,298.9	3,324.1
2008	42,661.5	7,499.6	4,003.6	1,286.9	2,209.1
2009	45,864.3	6,941.4	4,044.7	1,612.2	1,284.5
2010	50,436.2	7,588.6	4,367.3	1,853.0	1,368.3
2011	55,617.2	7,924.7	4,772.6	1,917.1	1,235.0
2012	57,722.0	9,034.2	5,561.7	1,934.1	1,538.4
2013	60,533.9	8,940.9	6,088.3	1,542.6	1,310.0
2014	63,162.6	9,067.0	6,155.8	1,794.9	1,116.3
2015	62,500.3	8,571.9	6,411.0	632.6	1,528.3
2016	65,696.0	9,718.0	6,632.8	1,699.3	1,385.8
2017	71,217.6	9,989.1	6,826.5	1,834.8	1,327.8
2018	75,277.0	10,434.2	6,807.9	2,011.8	1,614.6
2019	82,839.0	11,313.2	7,634.4	1,834.1	1,844.7
2020*	96,625.4	11,701.0	7,429.7	2,702.0	1,569.3

Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, 2021.

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

La ejecución de gasto público mantuvo una tendencia de crecimiento en el período analizado, a excepción del año 2015, que también fue un año anormal en materia política que incluyó la renuncia de las altas autoridades del Poder Ejecutivo. Lo mismo sucedió a las Transferencias de Capital hacia las municipalidades, que experimentaron leves variaciones, pero en general se mantuvieron al alza. El aporte constitucional, ligado a los ingresos estatales, que se trasladan a los gobiernos municipales influyó en esa mayor estabilidad.

Las transferencias al Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (SISCODE) y las otras transferencias residuales, muestran un patrón más inestable, lo que constituye un primer indicador que genera la necesidad de revisar o analizar la naturaleza de estos gastos de inversión pública. Esto es así, por ser fondos destinados a la inversión y por estar relacionados a los Consejos de Desarrollo, los cuales tienen una relevancia importante en la satisfacción de necesidades prioritarias

y prestación de servicios básicos, y por consiguiente, tienen impacto en la población y la economía del país.

Especialmente el gasto en transferencias hacia las comunidades es una respuesta a las necesidades sociales emanadas de la ciudadanía organizada a través del Sistema de Consejos Comunitarios, aunque no es la única que los plantea, agrega al impacto social derivado de la necesidad que satisfacen estos proyectos, el impacto económico de ser inversión que tiene un cierto efecto multiplicador esperado, y además, el fomento del liderazgo y acción organizada que también le confiere cierto efecto en el ámbito político local y en el mismo Congreso de la República.

La importancia de las Transferencias de Capital, en comparación al gasto total de la Administración Central, osciló entre el 24.6 % (2003) y el 12.1 % en 2020. En los 20 años que dura el período de análisis, fue del 16 %.

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Tabla 2
Guatemala: Las Transferencias de Capital y el Gasto Total
2001-2020

AÑO	% del Gasto Total			
	TRANS	T. MUNIS	T. SCDUR	O. TRASN
2001	17.0%	7.7%	2.6%	6.7%
2002	18.4%	9.2%	2.7%	6.5%
2003	24.6%	8.1%	2.9%	13.6%
2004	21.8%	8.4%	2.9%	10.5%
2005	22.6%	9.0%	2.8%	10.8%
2006	22.9%	8.9%	4.0%	10.0%
2007	19.9%	8.2%	3.3%	8.4%
2008	17.6%	9.4%	3.0%	5.2%
2009	15.1%	8.8%	3.5%	2.8%
2010	15.0%	8.7%	3.7%	2.7%
2011	14.2%	8.6%	3.4%	2.2%
2012	15.7%	9.6%	3.4%	2.7%
2013	14.8%	10.1%	2.5%	2.2%
2014	14.4%	9.7%	2.8%	1.8%
2015	13.7%	10.3%	1.0%	2.4%
2016	14.8%	10.1%	2.6%	2.1%
2017	14.0%	9.6%	2.6%	1.9%
2018	13.9%	9.0%	2.7%	2.1%
2019	13.7%	9.2%	2.2%	2.2%
2020*	12.1%	7.7%	2.8%	1.6%

Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINFIN, 2021.

La importancia de la distribución de las Transferencias de Capital a las Municipalidades, en primer lugar tiene como propósito potenciar las capacidades del Estado mediante la descentralización del gasto, en su mayoría orientado a la inversión, como lo estipulan los porcentajes establecidos en la

Constitución de la República y en otras leyes que otorgan coparticipación a los municipios en algunos ingresos tributarios.

Por su parte, los fondos otorgados para ser invertidos a través de los Consejos de Desarrollo, propician en el país un canal de participa-

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

ción que contribuye, o debería hacerlo, con la finalidad de compensar las deficiencias de los mecanismos de representación en la toma de decisiones para responder a las prioridades que nacen de la población, a través de su representación en los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Excluyendo del análisis a las Otras Transferencias, es decir, distintas de las que se destinan a las Municipalidades y a los Consejos de Desarrollo, se observa que la Inversión Territorial la ejecutan principal y directamente los Gobiernos Locales (58 %). Por su magnitud, resultan complementarias las inversiones con participación de los Consejos de Desarrollo (18 %).

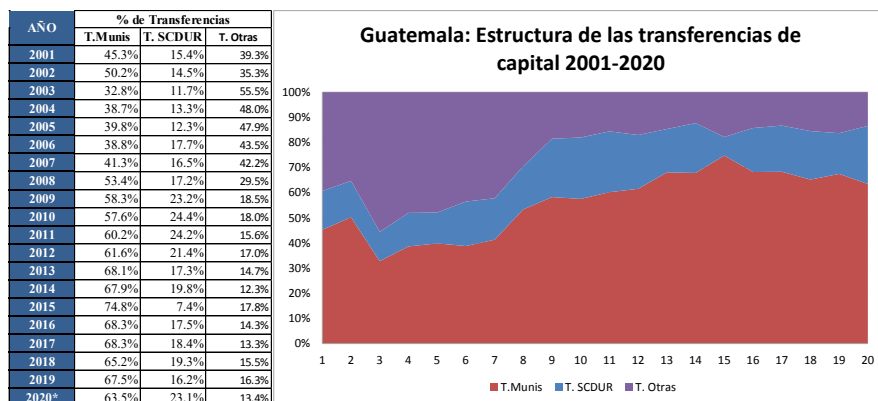
Una vez más, es claro que la mayor importancia de este tipo de

gasto radica en las necesidades de miles de comunidades, en el significado de su movilización para plantearlas ante los gobiernos locales y en su capacidad para darle seguimiento a lo largo de los niveles territoriales que debe recorrer hasta su aprobación por parte del Congreso de la República de Guatemala, y su ejecución posterior con un mayor protagonismo de las Municipalidades y de las comunidades a través de sus representantes ante los COCODES, para ejercer la correspondiente auditoría social. Esto también implica cierta relación o conflicto con la acción esperada de grupos de interés en obtener las contrataciones que estas acciones públicas requieren en su diseño y ejecución.

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Ilustración 3

Guatemala: Estructura de las transferencias de Capital



Fuente: Elaboración propia con base en datos del MINFIN, 2021

La cuestión ahora es aproximarse a las relaciones que se establecen entre los diversos actores con participación del SISCODE y las particularidades (aciertos y desaciertos) que conlleva la planificación participativa que gira en torno al SNIP, que procura o tiene la intención de racionalizar, transparentar y con ello hacer eficientes y eficaces estos gastos dentro del marco de las políticas públicas de inversión y su coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y los actores sociales y políticos que participan en ese largo y complejo proceso de planificación estratégica.

Precisamente, un espacio fundamental de la ejecución de los

fondos que aquí se analizan, es el Consejo Nacional de Desarrollo, y en su seno afloran relaciones transaccionales y de conflicto entre los actores a cargo de la inversión territorial, con relación a las decisiones que afectan el nivel de ejecución.

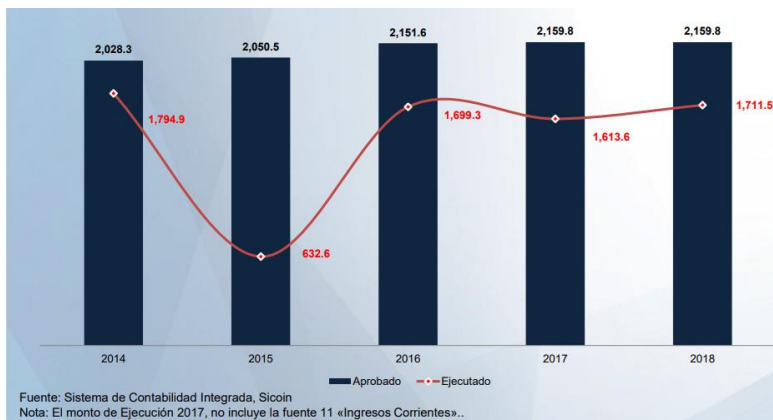
Anteriormente se mencionó la variabilidad de la ejecución de estos recursos, y dicho fenómeno que en su oportunidad se hizo a partir de las Transferencias de Capital, lo formuló la Dirección Técnica del Presupuesto, que muestra el mismo fenómeno de variabilidad, y además, las dificultades de ejecutar los recursos aprobados sobre la base de los proyectos ya elabo-

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

rados.⁴ Nótese que esta ilustración reafirma el desajuste de la ejecución más notorio en 2015.

Ilustración 4

Presupuesto aprobado y ejecutado de los Consejos de Desarrollo (Millones de Q) 2014-2018



Fuente: Dirección Técnica del Presupuesto, 2019.

Una actualización de estos datos, para el año 2021, en el presupuesto aprobado por el Ministerio de Finanzas Públicas para los Consejos de Desarrollo, fue de Q2 401, 900,000.00, que es menor en Q187 258,000.00 en comparación con el techo presu-

puesto asignado en el año fiscal 2020 que ascendió a la suma de Q2,589,158,000.00. Por consiguiente el número de obras ejecutadas también se redujo, mientras que para el año 2020 el total de obras programadas fueron 2,826, para el presente año se espera

4. Obsérvese que los montos varían en algunos años con los encontrados con el análisis de las Transferencias de Capital, lo que insinúa que aparecen otros aportes adicionales provenientes de otras fuentes.

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

ejecutar 1,999 proyectos. (SCEP, 2020).

La proyección elaborada por el Ministerio de Finanzas para el período fiscal 2022 de los montos máximos para ser ejecutados a través del Sistema de consejos de Desarrollo y que fue aprobada por el CONADUR asciende a la suma de Q2,758,192,000.00; monto que puede ser modificado en la fase de aprobación del Presupuesto General del Estado, por el Congreso de la República.

Por otro lado, es importante destacar que en la segunda reunión del Consejo Nacional sostenida el 14 de mayo, se aprobó el punto Resolutivo 03-2021, Artículo 1, en el que los Consejos de Desarrollo Municipales no podrán exceder del 20 % para la ejecución de obras de infraestructura, debiendo priorizar los fondos a los proyectos en educación, salud, agua y saneamiento e infraestructura de fomento a la producción, y además que aquellos COMUDES que sobrepasaron este nivel en su planificación deberán reformular su propuesta de inversión para el ejercicio fiscal 2022. (CONADUR, 2021). Esta disposición generó descontento

y desacuerdos con los alcaldes, aduciendo ellos que dicha disposición limitaba la inversión y ejecución de obras que previamente habían sido discutidas, priorizadas y autorizadas conjuntamente con los COCODES en el COMUDE. Por lo que solicitaron al CONADUR y específicamente al Presidente de la República, modificar o derogar dicho Acuerdo.

En consecuencia y debido a las demandas de los alcaldes, se programó una sesión extraordinaria del CONADUR, para conocer y resolver la problemática planteada. Es así como la reunión del 14 de junio se llega al consenso sobre la derogación de dicho acuerdo y se crea el 05-2021 que establece como monto máximo a invertir en obras de infraestructura (caminos rurales, calles en área rural, puentes peatonales, puentes vehiculares, muros de contención, gaviones y revestimiento de talud) hasta un 35 % y el 65 % restante, deberá ser distribuido en las otras prioridades relacionados con agua y saneamiento, educación, salud e infraestructura para el fomento económico. (CONADUR, Acuerdo 05.2021).

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

Aproximación a los casos específicos municipalidad de San Rafael las Flores, Santa Rosa y municipalidad San Antonio Palopó, Sololá

El estudio de campo incluyó entrevistas con preguntas temáticas hacia técnicos municipales con

el objeto de verificar los aspectos positivos y negativos en el proceso de planificación y ejecución de los recursos en cuestión. El propósito de estas actividades fue identificar con mayor detalle los aspectos críticos de la metodología de planificación (SNIP) y de ejecución (GUATECOMPRAS), que resulten relevantes para formular conclusiones y recomendaciones que aporten a la inversión territorial.

Tabla 3
Ventajas y desventajas del sistema de inversión territorial

VENTAJAS	DESVENTAJAS
El SNIP integra la información de la inversión pública nacional con la inversión pública local de los 340 municipios en el sistema SINIP.	La metodología carece de criterios para transparentar y hacer eficiente la contratación de los estudios de pre inversión, pre-factibilidad, factibilidad y Estudio técnico.
La metodología del SINIP permite registrar y documentar todas las etapas del proceso de inversión, con lo que contribuye a su transparencia.	Establece un sistema de procedimientos y requisitos extensos y que constantemente sufre modificaciones, con lo cual dificulta reducir los tiempos y se convierte en uno de los factores que retrasa la ejecución de los proyectos
La metodología del SNIP se articula y respeta, las normas de participación y gobernanza establecidos en la ley de Consejos y Código Municipal, permitiéndole a la población por este medio canalizar sus demandas de inversión en los niveles municipal y departamental.	La participación de los partidos políticos en el COREDUR, abre una conexión con los diputados de esos partidos, que finalmente aprueban el listado geográfico de obras y que potencia su influencia sobre las decisiones de contratación de empresas y organizaciones no gubernamentales afines a sus intereses.
Los avances en la metodología de SEGEPLAN en el Sistema de la Inversión Pública, permite la vinculación de la planificación estratégica al Plan Nacional Katun, los ODS y las dieciséis Metas Estratégicas de Desarrollo de donde surgen las 10 prioridades definidas por los Consejos de desarrollo.	Los atrasos ocasionados en la fase de ejecución debido a los plazos establecidos en el sistema de Guatecompras de la Ley de Contrataciones del Estado, por ejemplo: los 45 días en las contrataciones por licitación para la presentación de ofertas.

Silvia Molina ◀ Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

SEGEPLAN, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Asociación Nacional de Alcaldes Municipales han facilitado procesos de capacitación a los técnicos a nivel departamental, municipal y a los integrantes de los Consejos Comunitarios en las áreas que les corresponde.	El sistema de Guatecompras constantemente modifica los procedimientos en el uso del mismo, así como los requisitos y las reglas a través de circulares, generando confusión, atraso y mayor burocracia, porque incrementan el número de procedimientos y documentación que debe ser registrada en el sistema.
La metodología del SNIP ha permitido una mayor y mejor aproximación al título del proyecto, el cual debe corresponder a las acciones y objetivos planteados en los mismos.	Los constantes cambios en los procedimientos, reglas y requisitos que sufren los distintos programas y sistemas de SEGEPLAN, Ministerio de Finanzas Públicas, requiere constantemente la capacitación al personal.
	Las limitaciones de consultores con las calidades y competencias técnicas necesarias para realizar los estudios de Pre-inversión, Pre factibilidad, factibilidad y técnicos, en los plazos estipulados.
	Los procesos para obtener los avales de los entes rectores vinculados con los proyectos (Ministerios y otras instituciones) que serán ejecutados son muy burocráticos y retrasan su ejecución.
	La certeza jurídica de la tierra es otro factor que complica el avance de los proyectos.
	Las municipalidades no disponen de una metodología para realizar la evaluación ex post de los proyectos.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a técnicos y administradores municipales, 2021

Los entrevistados fueron un alcalde, 2 gerentes, 2 directores de planificación, un director financiero y 4 técnicos del área de planificación y secretaría.⁵

Las ventajas y desventajas contenidas en el cuadro anterior, son aspectos en los que coincidieron los entrevistados, lo que aporta validez para ambos municipios y

probablemente para otros más. En suma, contribuyen a plantear las siguientes conclusiones y recomendaciones.

Conclusiones

- El SINIP y el SNIP, descritos al inicio, hacen posible la coordinación y el registro de la información de la inversión pública

5. Se trató de entrevistar y obtener información de SEGEPLAN pero no fue posible obtenerlo.

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

nacional, aunque requerirá un proceso de optimización y evaluación constante para ser más efectiva y eficiente la Política y su metodología.

- Si bien la metodología aporta transparencia, existen áreas en la contratación de consultores externos que limitan la transparencia y retrasan los procesos de inversión en la fase de la formulación de los estudios de pre inversión, pre-factibilidad, factibilidad y técnico.
- La metodología del SNIP contribuye a ordenar y transparentar el uso de los recursos y el gasto público de manera más eficiente y sostenible para el beneficio de la población. No obstante, establece un sistema de procedimientos y requisitos extensos que constantemente sufre modificaciones, con lo cual dificulta reducir los tiempos y se convierte en uno de los factores que retrasa la ejecución de los proyectos de inversión pública y por consiguiente afecta el logro de los resultados.
- SEGEPLAN, el Ministerio de Finanzas Públicas y la Asociación Nacional de Municipalidades, han contribuido a través de la capacitación a los técnicos, el

aprendizaje y uso de las herramientas e instrumentos que se requieren para la formulación, ejecución de los proyectos y el manejo de los Programas del Sistema de Inversión Pública. No obstante, las constantes modificaciones que realizan las instituciones en los programas y sistemas que están estrechamente vinculados con la inversión pública, provoca que los técnicos municipales, departamentales y regionales involucrados estén en constante capacitación, lo que implica mayor inversión de tiempo de forma recurrente, lo cual les interrumpe sus labores y les afecta para cumplir con los plazos establecidos.

- Con la nueva metodología implementada por SEGEPLAN para la creación del Código del SNIP para cada proyecto, el sistema permite y da una orientación a los técnicos municipales para identificar apropiadamente los nombres de acuerdo al tipo proyecto que se ejecutará. No obstante, hace falta apoyo técnico para la evaluación ex post de los mismos.
- Los consejos de Desarrollo Regional son estratégicos en el sentido que son los que dicta-

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

minan y envían la última propuesta de priorización al CONADUR para su aprobación. Dado que es una instancia técnica no es necesaria ni oportuna la presencia de los partidos políticos.

- La desconexión entre la fase de planeación a cargo de SEGEPLAN a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y la fase de ejecución regulada por la Ley de Contrataciones del Estado y su Sistema de Guatecompras, provoca que el proceso sea fragmentado, por lo tanto genera retrasos en la ejecución de la inversión pública.
- El Sistema de Guatecompras es inestable, por lo que genera incertidumbre para los técnicos municipales que intervienen en las diferentes fases del mismo (Juntas calificadoras, Encargados de compras, los equipos de planificación y financieros) en consecuencia ralentiza los procesos de contratación.

Recomendaciones

- Sobre la integración de los representantes en el CODEDE, es necesario reformar el artículo 9 de la Ley de Consejos de Desa-

rollo y eliminar la literal g) que hace referencia a la participación con voz, pero sin voto, de los secretarios generales de los partidos políticos, puesto que se ha evidenciado la influencia y el poder que tienen en la toma de decisiones las cuales tienen un fin político clientelar y no en función de las necesidades y prioridades de desarrollo de los departamentos. Aunque para ello se requiere disponer de un Congreso de la República integrado por representantes de partidos democráticos y honestos y de una ciudadanía que ejerza su derecho para exigir que se realicen dicho cambio en la ley. Desafortunadamente esta recomendación en las condiciones actuales que vive el país y con los representantes que dirigen el Parlamento, no es viable en el corto y mediano plazo.

- Anticipar en lo posible las actividades de formulación de los estudios de pre-inversión, pre y factibilidad y técnico. Por consiguiente es necesario que las municipalidades cuenten con un staff de consultores que reúnan las calidades y competencias técnicas para la elaboración de los mismos.

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

- Es necesario que el personal de las corporaciones municipales que participan en las Juntas (Cotización y Licitación) se les proporcione la capacitación necesaria para ampliar y conocer los requisitos y procedimientos de contratación de obras y servicios. También deben poseer un perfil técnico y un nivel educativo que les permita tener un mejor criterio y mayor conocimiento de los procesos del Sistema de Guatecompras de la Ley de Contrataciones del Estado. Por consiguiente, es recomendable que dichas juntas estén integradas al menos por un contador o que tenga conocimientos financieros, un abogado o bien que posea conocimientos jurídicos y otro con experiencia y conocimientos técnicos sobre el tipo de proyecto que se va a ejecutar.
- Es necesario que el CONADUR, SEGEPLAN, el Ministerio de Finanzas Públicas y el Congreso de la República, eviten introducir acuerdos y normativas fuera de los plazos establecidos para la presentación de la Propuesta de Inversión Pública por los Consejos de Desarrollo y las Municipalidades, puesto que con estos cambios atemporales, obliga a la reprogramación de las prioridades en los municipios, lo cual genera complicaciones puesto que por lo general existe resistencia en los líderes comunitarios a prescindir de proyectos que ya estaban autorizados.
- Agilizar los procedimientos relacionados a la escrituración de los terrenos y la obtención de los avales correspondientes por parte del ente rector (Registro de la Propiedad, Ministerios, CONAP, instituciones descentralizadas). Por lo tanto, se recomienda que SEGEPLAN apoye a las municipalidades y coordine con estas instituciones involucradas en tales requerimientos, a efecto de crear una ventanilla única con personal calificado que agilice la obtención de la documentación requerida y con ello reducir procesos burocráticos que retrasan la ejecución.
- Es necesaria la coordinación entre el Ministerio de finanzas Públicas y SEGEPLAN, para articular y entrelazar los sistemas SNIP y Guatecompras, especialmente cuando surjan modificaciones en ambos, para mantener la congruencia en la política de inversión pública territorial.

Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

- La evaluación ex post de los proyectos finalizados es esencial, puesto que permite verificar si se cumplió o se logró el resultado esperado. Verificar que las necesidades de la población fueron atendidas, es una tarea que requiere metodologías y capacitación con las que podrían contribuir SEGEPLAN.

Referencias

- CONADUR. (2016) Punto resolutive 14-2016. <https://www.segeplan.gob.gt/nportal/index.php/instrumentos-planificacion/file/656-1-puntos-resolutivos-conadur-14-y-15-2016>
- CONADUR. (2014) Punto Resolutive 05-2014, criterios de distribución fiscal de los fondos provenientes del Impuesto del Valor Agregado (IVA), a través del Ministerio de Finanzas a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, criterios de distribución de los CODEDES a las Municipalidades. https://portalplanif.weebly.com/uploads/5/4/8/5/54859625/punto_resolutive_5-2014_conadur.pdf
- CONADUR. (2021) Punto resolutive 03-2021. <https://lahora.gt/elevan-limite-a-35-de-obras-de-infraestructura-vial-para-municipalidades/>
- CONADUR. (2021) Punto resolutive 05-2021. https://leyes.infile.com/index.php?id=182&id_publicacion=83212
- Congreso de la República. (1992). Ley del IVA, artículo 10 Decreto 27-92. https://www.tse.org.gt/images/UECFFPP/leyes/decreto_27-92-iva.pdf
- Congreso de la República. (2002) Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y rural Decreto 11-2002.
- Congreso de la República. (2008). Decreto 71-2008, Ley Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación, FONPETROL. https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/13109#gsc.tab=0
- Congreso de la República. (2010). Decreto 12-2002 y sus reformas Decreto 22-2010. Código Municipal, P.3.
- Gobierno de la República de Guatemala. (2002) Acuerdo Gubernativo 461-2002 Reglamento de la Ley de consejos de Desarrollo Urbano Y Rural.
- Dirección Técnica del Presupuesto (2019). Montos Preliminares Máximos de Pre-inversión e Inversión Pública 2020. Ministerio de Finanzas. https://www.minfin.gob.gt/images/archivos/transparencia/2019/consejos_desarrollo2020.pdf



Silvia Molina ◀ **Inversión pública de Guatemala en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

- ILPES/CEPAL. (2019-2020). Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo, Planes Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/los-plan-nacionales-de-inversion-publica-en-america-latina-y-el-caribe>
- Ministerio de Finanzas Públicas. (2021). Estructura de las transferencias de Capital, 2001-2020. <https://www.minfin.gob.gt/images/daf/documentos/doc223.pdf>
- SCEP. (2020) Presupuestos aprobados para los Consejos De Desarrollo Urbano y Rural, 2020-2021. https://www.scep.gob.gt/?scep=_biblioteca_virtual_3
- SEGEPLAN. (2019). Marco Conceptual del Sistema Nacional de Inversión Pública. [https://sistemas.segeplan.gob.gt/sche\\$sinip/documentos/Marco_Conceptual_2019.pdf](https://sistemas.segeplan.gob.gt/sche$sinip/documentos/Marco_Conceptual_2019.pdf)
- SEGEPLAN. (2021), Ministerio de Finanzas Públicas, Anteproyecto de Techo presupuestal aprobado para el año fiscal 2022.