

# **LA EXPERIENCIA DE PRESUPUESTO MUNICIPAL PARTICIPATIVO EN GUATEMALA,**


**los municipios de Quetzaltenango  
y San Juan Comalapa**

**Roberto Landaverry**

**Taller “Reformas a la Ley de Consejos de  
Desarrollo y Presupuestos Participativos”**

**Proyecto Promotores de la Paz  
(Voluntarios Naciones Unidas), PNUD,  
Forum SYD, ASDI – Suecia  
Panajachel, 22 de marzo del 2,006**

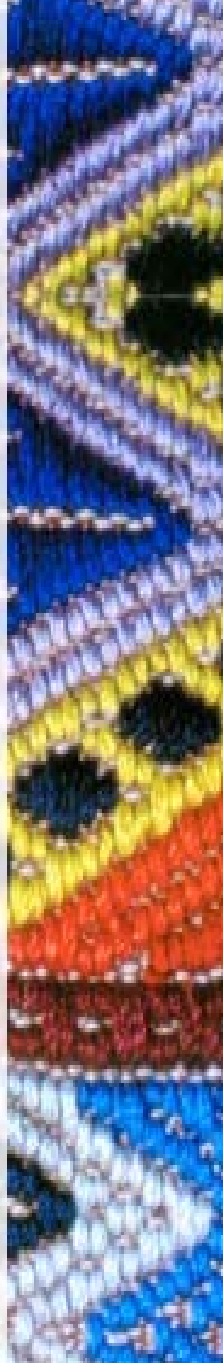


The background of the slide is a vibrant, multi-colored woven textile, likely a traditional Guatemalan textile. It features a complex pattern of geometric shapes, including diamonds and zig-zags, in shades of blue, yellow, red, and green. The texture is highly detailed, showing the individual threads and the way they are interwoven. The overall effect is a rich, textured backdrop that adds cultural context to the text.

**Acción Ciudadana,  
organización de la  
sociedad civil  
guatemalteca**  
*(información institucional)*

# Acción Ciudadana, organización de la sociedad civil guatemalteca:

- **ACCION CIUDADANA**, es una organización de la sociedad civil, no lucrativa y apartidista, constituida legalmente en mayo de 1996 en la ciudad de Guatemala.
- **Misión Institucional:**  
Acción Ciudadana busca construir una sólida cultura política en la ciudadanía y los gobernantes promoviendo prácticas y valores democráticos sobre la base de la participación ciudadana y transparencia.
- **Visión Institucional:**  
Ciudadanas y ciudadanos concientes y comprometidos por la construcción de una Democracia Participativa en Guatemala.



# ...Acción Ciudadana (2)

## **Alianzas Estratégicas Internacionales:**

- Transparencia Internacional.
- Acuerdo de Lima, instancia americana que aglutina a organizaciones de sociedad civil especializadas en Observación Electoral.
- Red Interamericana para la Democracia.
- Consorcio de Educación Ciudadana por la Democracia en Centroamérica.

## **Alianzas Estratégicas Nacionales:**

- Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información.
- Coalición por la Transparencia.
- Campaña Nacional por la Educación.
- Espacio de Coordinación para la incidencia en la Ley de Acceso a la Información.
- Red para la Transparencia y la Calidad en la Inversión Pública.
- Coordinadora ¡Sí, Vamos por la Paz!
- Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal (RENICAM).

**Datos generales  
de la Experiencia  
de Presupuesto Municipal  
Participativo en Guatemala,  
(los municipios de Quetzaltenango  
y San Juan Comalapa)**



- **Título del Proyecto:**
- “Presupuestos Municipales Abiertos y Participativos”

- **Organizaciones Ejecutoras:**

- Acción Ciudadana y Centro de Estudios de la Cultura Maya (CECMA)

- **Área de Cobertura:**

- Quetzaltenango cabecera y San Juan Comalapa, Chimaltenango.

- **Período de ejecución:**

- Agosto 2004 a septiembre 2005

- **Apoyo Internacional:**

- Coordinado con el Programa Transparencia en las Américas de la Red Interamericana para la Democracia (RID), impulsado por Compañeros de las Américas y apoyado financieramente por USAID.

- **Actores principales:**

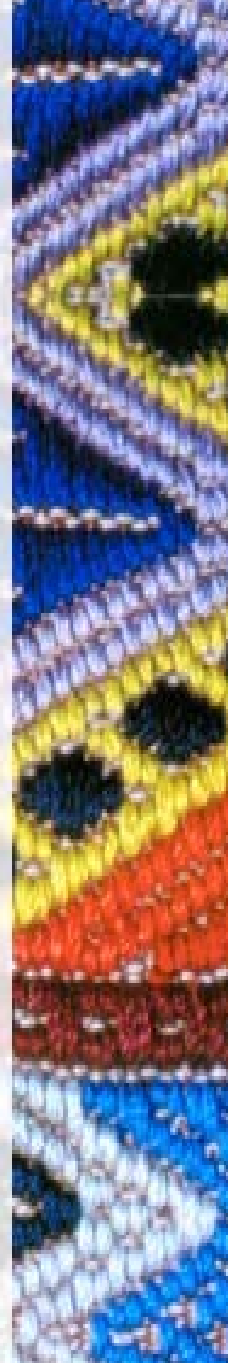
- Concejos Municipales y COMUDES




## **OBJETIVO DEL PROYECTO:**

Fortalecer a los Gobiernos Municipales y a la ciudadanía organizada en los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo de ambos municipios con la finalidad de incidir en las diferentes etapas del proceso presupuestario municipal, buscando en alguna medida mecanismos de institucionalización y permanencia en el tiempo.

# Ubicación geográfica de los municipios de Quetzaltenango y San Juan Comalapa





# **Fuentes de orientación y Base Legal para elaborar el PMP**

# Fuentes de orientación para elaborar el PMP:

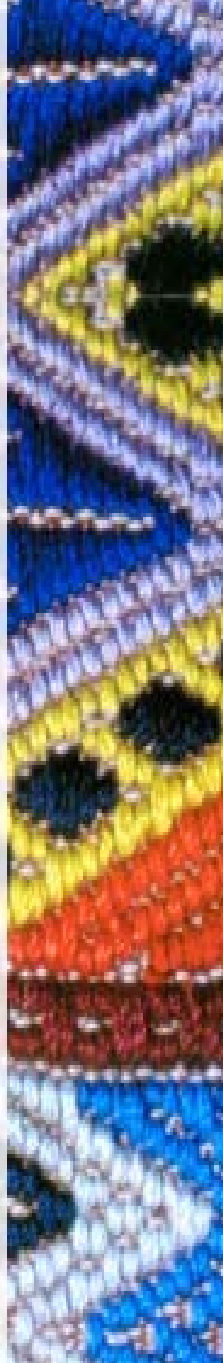
## Nacionales

- Constitución Política de la República
- Acuerdos de Paz
- Planes, programas y lineamientos del Organismo Ejecutivo
- Planes y programas regional y departamental
- Plan municipal de gobierno
- Las demandas estructuradas de los vecinos
- Identificación de necesidades básicas insatisfechas
- ERPs (Estrategias de Reducción de la Pobreza)
- Planes de ordenamiento territorial
- Otros

# ...Fuentes de orientación para elaborar el PMP:

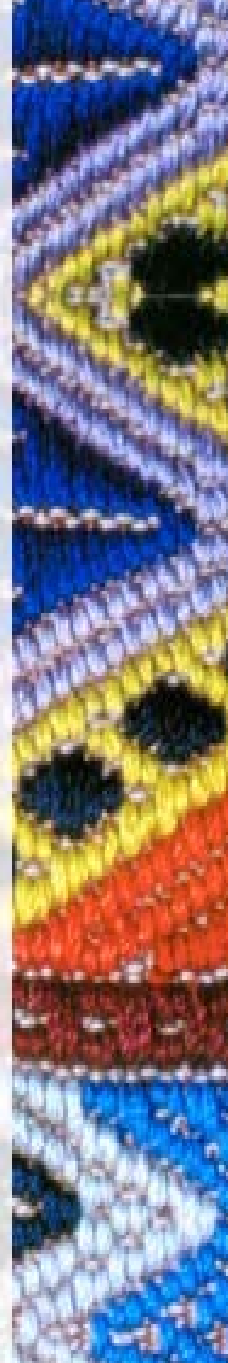
## Multilaterales

- Cumbre Social Mundial (Copenhage)
- Objetivos y metas del milenio
- Cumbre de la Tierra (Cumbre de Río)
- Protocolo de Kioto
- TLCs (tratados de libre comercio)
- PPP (Plan Puebla Panamá)
- Compromisos de Integración Centroamericana
- Acuerdo 169 de OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales
- Otras convenciones y protocolos internacionales



# La base normativa

- **Constitución de la República de Guatemala**
- Ley de Organismo Ejecutivo
- Ley Orgánica del Presupuesto
- Ley de contrataciones del Estado
- Ley general de descentralización
- Ley de consejos de desarrollo urbano y rural
- Código Municipal
- Normativa SINAFIP (Sistema Nacional de Financiamiento de la Preinversión) y SNIP-PIP (Sistema Nacional de Inversión Pública y Programa de Inversión Pública)
- Reglamento de leyes
- Normativa, directrices y resoluciones de los Concejos Municipales de Quetzaltenango y Comalapa.
- Otras, en ciernes (Ley de Concesiones, Ley de Desarrollo Rural, Ley de Catastro)



# *Normativa específica en el Código Municipal:*

El artículo 132 establece que:

El Alcalde *podrá* integrar los compromisos acordados en el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDE).

El Concejo Municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y discutir con los órganos municipales, los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión así como los gastos de funcionamiento.

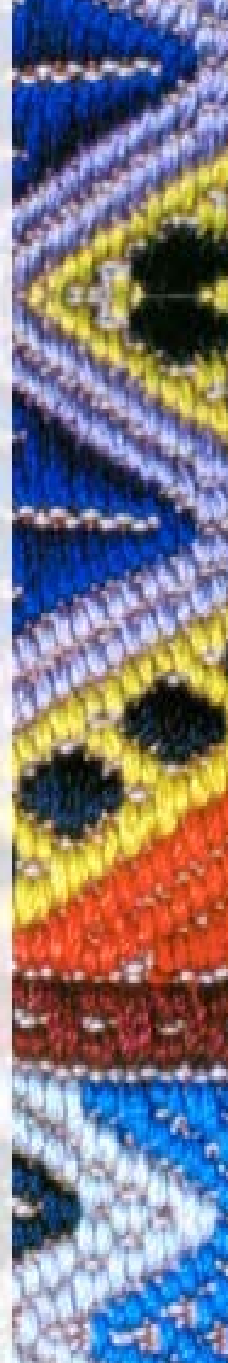
La Corporación Municipal debe informar a la comunidad los criterios y limitaciones técnicas, financieras y políticas que influyeron para incluir o no los proyectos propuestos en el presupuesto municipal (y si éstos han sido trasladados para el año próximo).

## ...Otros arts. Conexos del Código Municipal

**ARTICULO 60. Facilitación de información y participación ciudadana.** Los Concejos Municipales facilitarán la más amplia información sobre su actividad y la participación de todos los ciudadanos en la vida local.

**ARTICULO 61. Facultades de decisión.** Las formas, medios y procedimientos de participación ciudadana que los Consejos Municipales de Desarrollo establezcan en ejercicio de su potestad para auto-organizarse no podrán en ningún caso menoscabar las facultades de decisión que corresponden al Concejo Municipal, el alcalde y los demás órganos representativos regulados por la ley.

**ARTICULO 62. Derecho a ser informado.** Todos los vecinos tienen derecho a obtener copias y certificaciones que acrediten los acuerdos de los concejos municipales, sus antecedentes, así como consultar los archivos y registros financieros y contables, en los términos del artículo 30 de la Constitución Política de la República.

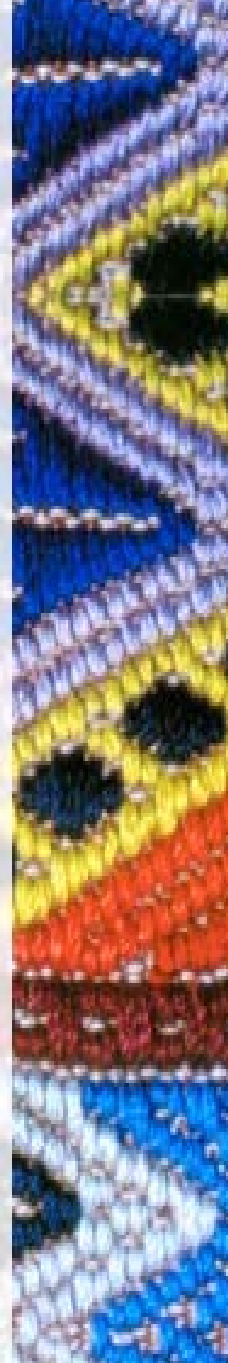




***Conceptualización  
propia del PMP***

## *Conceptualización propia PMP:*

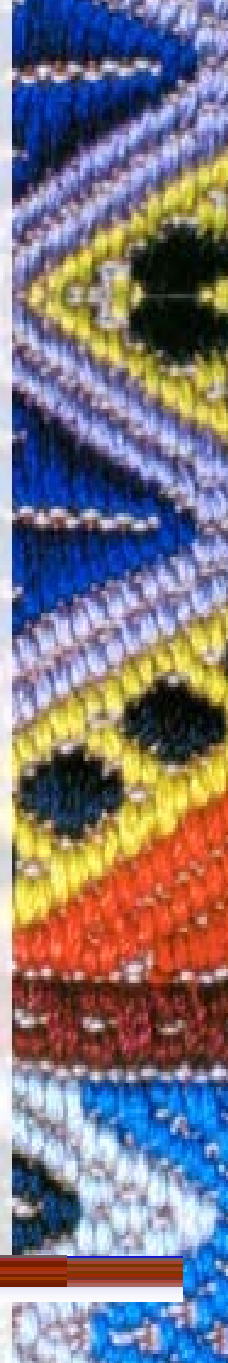
Es aquél que se elabora a través de un amplio proceso de **consulta** con la comunidad y que refleja el **consenso** alcanzado sobre cómo deben aumentarse los **ingresos** y sobre cuáles deben ser las **prioridades de inversión** de la Municipalidad, para lograr la **visión** que todos comparten sobre el **desarrollo** del Municipio





**Ciclo del  
Presupuesto  
Municipal Participativo**  
(Metodología construida  
colectivamente)

# CICLO DEL PMP



# Metodología construida para los Presupuestos Municipales Participativos

## Fase 1: Sensibilización y Convocatoria a actores municipales:

- Campaña de sensibilización, divulgación e información.
- Mapa de actores claves municipales y de influencia nacional.
- Verificar existencia de “condiciones previas” para asegurar el éxito del PMP.
- Plan de Incidencia para constatar y asegurar que exista la voluntad política.
- Convocatoria formal a los actores claves del proceso.



# ...Metodología PMP

## Fase 2: Organización y Capacitación de actores claves municipales:

- Definir e integrar actores en estructura organizativa propia (Sistema de Consejos de Desarrollo y Corporación Municipal).
- Definir marco normativo e institucional de las instancias de coordinación organizadas.
- Elaboración de plan y módulos de capacitación y su implementación.
- Compatibilizar las expectativas de los principales actores involucrados.
- Definir el plan de acción o de trabajo, calendarización de actividades y objetivos esperados.
- Realizar acto público y oficial, con la declaración de principios del PMP y plan de acción.

# Propuesta de Organización y Construcción Colectiva del PMP

Debe ser *flexible, autorregulada*  
*y adaptada* a las condiciones  
de cada Municipio.

# MARCO DE INTERACCIÓN NACIONAL Y LOCAL:



# Estructura organizativa presupuesto participativo

## COMUDES

Comisión de  
Participación  
Ciudadana, Asamblea de  
COMUDE, COCODES

## CONCEJO MUNICIPAL

Com. Finanzas y  
Probidad, Tesorero,  
Secretario Municipal,  
Jefe de Presupuesto,  
OMP, UBSS, USP.

Instancia  
conjunta de  
presupuesto  
participativo

Secretaría Técnica  
AC, CECMA, Otros  
(SEGEPLAN)



# Estructura Organizativa Instancia Conjunta del PMP

NIVEL

TOMA DE DECISIONES

CONCEJO MUNICIPAL  
(REPRESENTATIVA)

CONSEJO MUNICIPAL  
DESARROLLO (COMUDE)  
(PARTICIPATIVA)

ORIENTACIÓN Y ASESORÍA

COMISIÓN DE  
FINANZAS

COMISIÓN DE  
AUDITORÍA  
SOCIAL,  
FINANZAS Y  
PROBIDAD

TRABAJO

ALCALDE

SECM

OMP

TESM

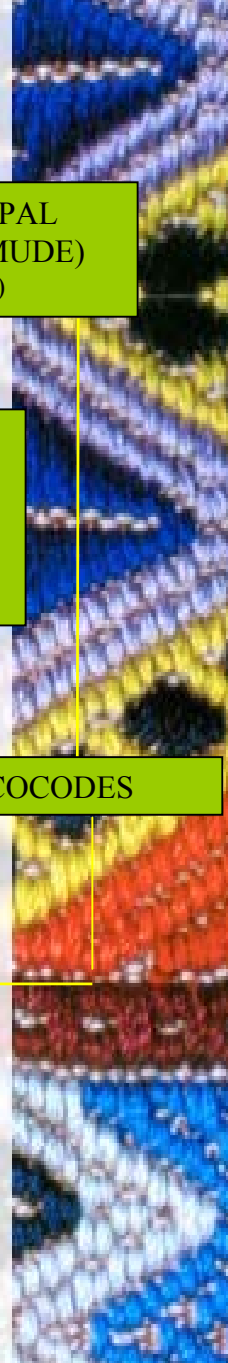
OTROS

COCODES

INSTANCIA  
CONJUNTA PMP  
RESPONSABLE

ASESORIA,  
FACILITACION Y  
ACOMPANAMIENTO

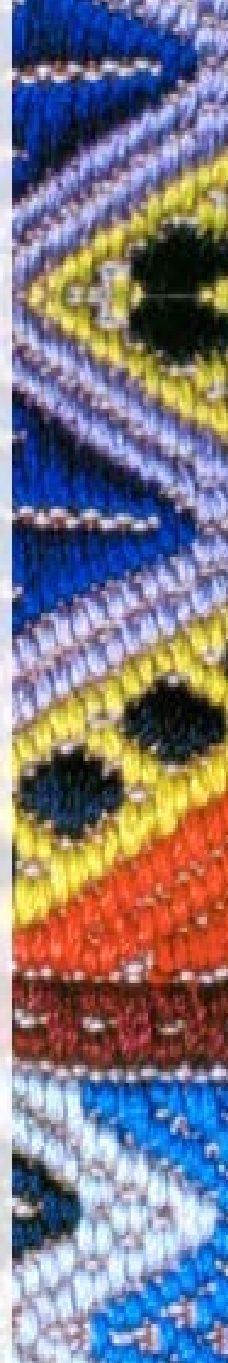
ACCION CIUDADANA, CECMA Y  
OTRAS ORGANIZACIONES E  
INSTITUCIONES



# ...Metodología PMP:

## Fase 3: Planificación del Desarrollo del municipio:

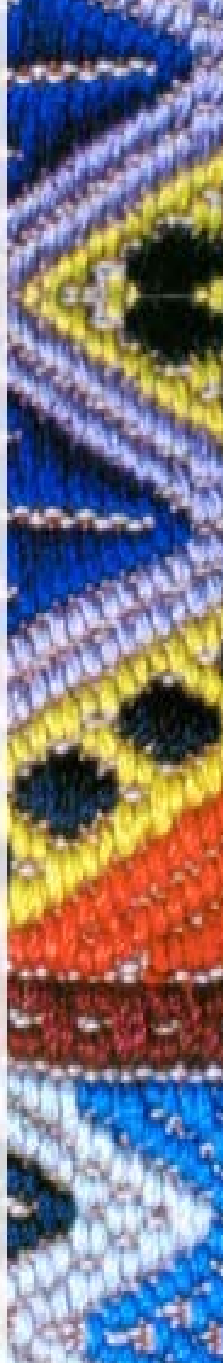
- Elaboración de sistema de consulta participativa para elaboración o actualización de planes de desarrollo municipal.
- Elaboración de instrumentos técnicos de consulta.
- Ejecución de foros ciudadanos de consulta de tipo comunitario y sectorial, tanto a nivel rural como urbano.
- Recopilar y analizar planes de desarrollo local, agendas municipales y estrategias de reducción de la pobreza del Municipio.
- Consensuar la visión de desarrollo del Municipio.
- Establecer los objetivos y metas de desarrollo que se pretenden alcanzar.
- Identificar y aprobar las prioridades temáticas, sectoriales y territoriales de inversión local, para hacer posible la visión.
- Priorización de proyectos comunitarios y sectoriales.



# ... Metodología PMP:

## **Fase 4: Presupuestación Participativa:**

- Análisis de los ingresos esperados (últimos cinco años) y aprobación de propuestas de incremento.
- Determinación del monto de recursos efectivamente disponible para su asignación al PMP (últimos cinco años y recursos comprometidos).
- Asignación de “techos” de gasto (montos o porcentajes) para las prioridades acordadas en la fase 3.
- Elaboración de inventario de proyectos (banco) a proponer dentro de cada prioridad y evaluación de factibilidad técnica, social y ambiental.
- Estimación de costos de los proyectos evaluados.
- Estudio de montos totales de proyectos y concordar con las prioridades acordadas.
- Establecimiento de ajustes necesarios.
- Construcción técnica de propuesta final de presupuesto municipal participativo.
- Validación y aprobación de la propuesta global que la comunidad desea presentar a la Comisión de Finanzas y Probidad del Concejo Municipal.



## ... Metodología PMP:

### • **Fase 5: Incidencia para la Aprobación del Presupuesto Participativo:**

• Presentar propuesta de la Comunidad, vía el COMUDE, a la Comisión de Finanzas del Concejo Municipal y al Alcalde del municipio.

• Taller de incidencia para actores claves.

• Elaboración de plan de incidencia para la aprobación de la propuesta del PMP.

• Elaboración de plan de información y divulgación.

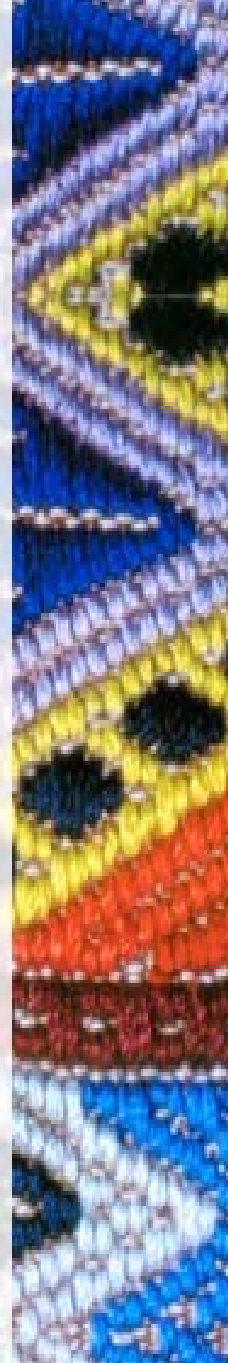
• Ejecución de campaña de comunicación.

• Iniciar proceso de cabildeo y negociación de la ciudadanía con los miembros de la Comisión de Finanzas, Alcalde y Concejo Municipal.

• Análisis por parte del COMUDE y sus comisiones de trabajo del proyecto de presupuesto que el Alcalde Municipal entrega al Concejo Municipal.

• Foros públicos de información y análisis técnico del PMP y su proceso de aprobación.

• Aprobación por el Concejo Municipal del PMP.



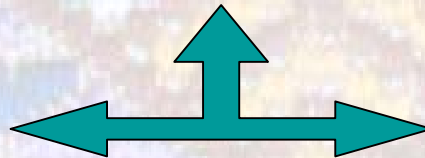
# MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**GESTIÓN PÚBLICA**



**ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

**PREVIOS A LA  
GESTIÓN:  
MECANISMOS  
DE CONSULTA  
(AUDIENCIAS  
PÚBLICAS)**



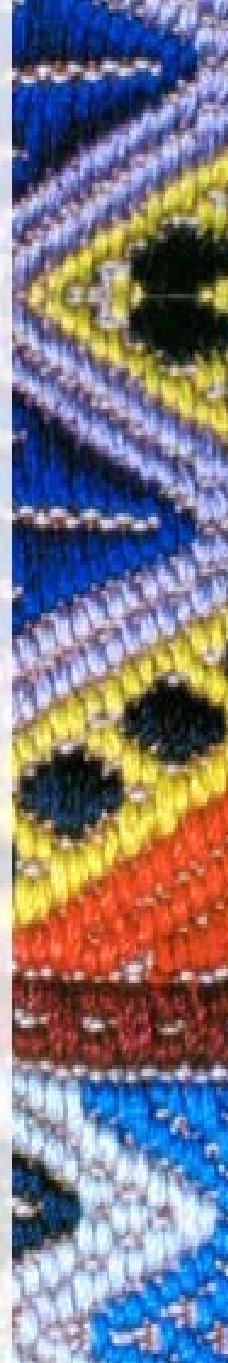
**DURANTE LA  
GESTIÓN PÚBLICA:  
MECANISMOS DE  
PARTICIPACIÓN  
ACTIVA  
(REPRESENTACIÓN  
DIRECTA)**

**DESPUES DE  
LA GESTIÓN  
PÚBLICA:  
MECANISMOS  
DE  
SEGUIMIENTO  
Y  
EVALUACIÓN  
(AUDITORIA  
SOCIAL)**

# ... Metodología PMP:

## **Fase 6: Rendición de Cuentas en la ejecución del Presupuesto Participativo por la autoridad municipal, y Auditoría Social desde la sociedad civil del COMUDE y los COCODES:**

- **Talleres de capacitación en rendición de cuentas y AS.**
- **Elaboración de plan de rendición de cuentas para las autoridades municipales.**
- **Elaboración de plan de auditoría social para la comisión respectiva del COMUDE.**
- **Organizar el proceso de análisis de los informes trimestrales y anuales de ejecución del presupuesto (Código Municipal).**
- **Análisis de los informes trimestrales de ejecución presupuestaria.**
- **Organizar visitas de campo de verificación y evaluación del avance físico de las obras.**
- **Generación de propuestas de ajuste de gastos e ingresos que correspondan al Concejo Municipal.**
- **Análisis y comparación de liquidación anual del presupuesto.**
- **Elaborar informes sobre avances en el cumplimiento de las metas de desarrollo.**
- **Rendir informe final de la comunidad que servirá de base para el próximo presupuesto participativo.**
- **Elaboración y presentación pública de informe de AS.**



## ... Metodología PMP:

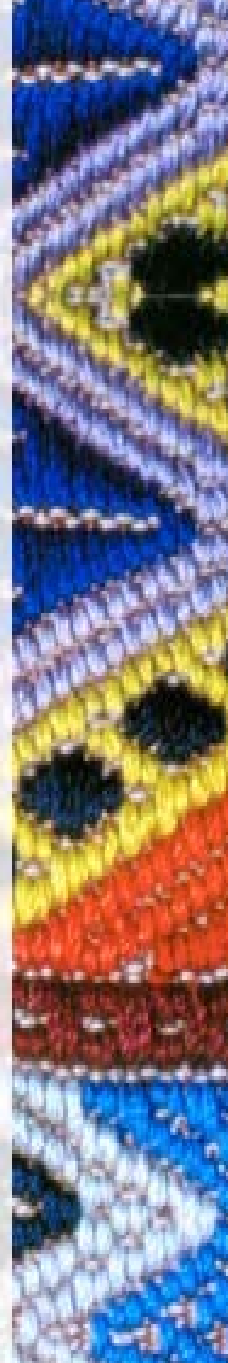
- **Fase 7: Nuevo ciclo del proceso de Presupuesto Municipal Participativo del siguiente año:**
- Taller de evaluación y retroalimentación general del proceso.
- Establecimiento de ajustes a metodología utilizada.
- Repetición del ciclo 2005, desde organización, capacitación, planificación, presupuestación y aprobación.



# **Principales Logros y Resultados de la Experiencia:**

# Principales Resultados:

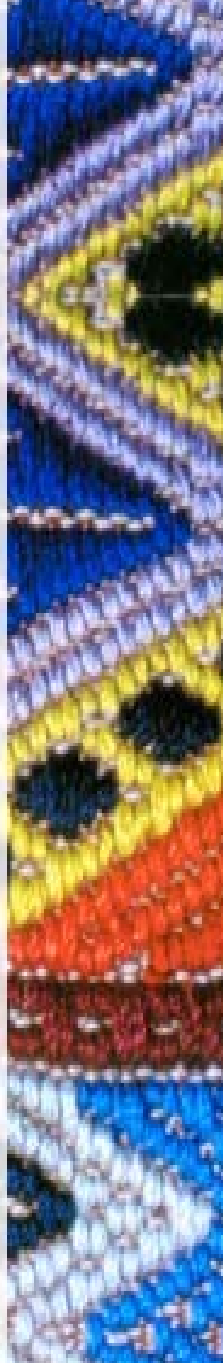
- Se contribuyó al fortalecimiento de las capacidades técnicas en la metodología del proceso de formulación del PMP con los actores claves de los municipios de Quetzaltenango y San Juan Comalapa. Principalmente a los Alcaldes y Concejos Municipales, Comisiones Municipales de Finanzas, funcionarios municipales, y Comisiones de Trabajo de los Consejos Municipales de Desarrollo.
- Constitución, permanencia y seguimiento de las instancias conjuntas de coordinación para la elaboración del PMP. Integradas por los Alcaldes Municipales, Concejales, Síndicos, funcionarios e integrantes de la sociedad civil participantes de las Comisiones de Trabajo de los Consejos Municipales de Desarrollo.



## ...Resultados:

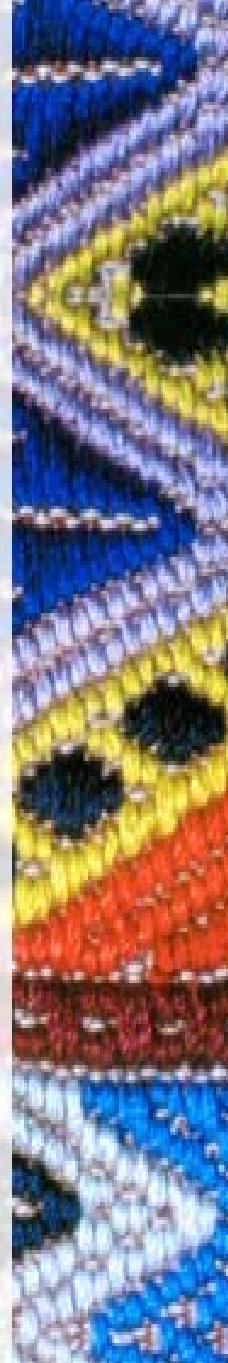
Construcción colectiva del Manual de Capacitación sobre Presupuesto Municipal Participativo producto de los aportes locales, el cual establece una metodología específica de elaboración del PMP, adaptado a la realidad y dinámica guatemalteca y de los municipios en cuestión.

Se desarrolló un mecanismo de consulta participativa para la elaboración en el caso de Quetzaltenango, y de actualización para el caso de Comalapa, de los planes de desarrollo del municipio, que son la base inicial para la etapa de presupuestación participativa. En el caso Quetzalteco, se consulto a los 61 Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES) para definir el Diagnóstico Territorial. En San Juan Comalapa, se consulto a los 27 COCODES, tanto urbanos como rurales, también para actualizar la información territorial del municipio.



## ...Resultados:

- Elaboración en Quetzaltenango y revisión y actualización en Comalapa del inventario de proyectos de los municipios, que se constituyen como Bancos de Proyectos a ser utilizados como una cartera de proyección a futuro ante posibles donantes internacionales u otros fondos del gobierno central.
- Construcción de mecanismos estratégicos de coordinación, comunicación y de cooperación, con instituciones públicas nacionales y locales como: el Comisionado Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado (COPRE), Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), Comisionado Presidencial por la Transparencia, el Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM) y la Red Nacional de Instituciones de Capacitación Municipal (RENICAM).



## ...Resultados:

- Construcción de mecanismos de coordinación con actores de la sociedad civil nacionales, como la Red para la Transparencia y la Calidad de la Inversión Pública. Y a nivel de organizaciones u organismos internacionales con la Fundación Arias para la Paz, Fundación Colombianos Apoyando Colombianos de Colombia y el Programa de Gobiernos Locales de USAID, implementado por Devtech.

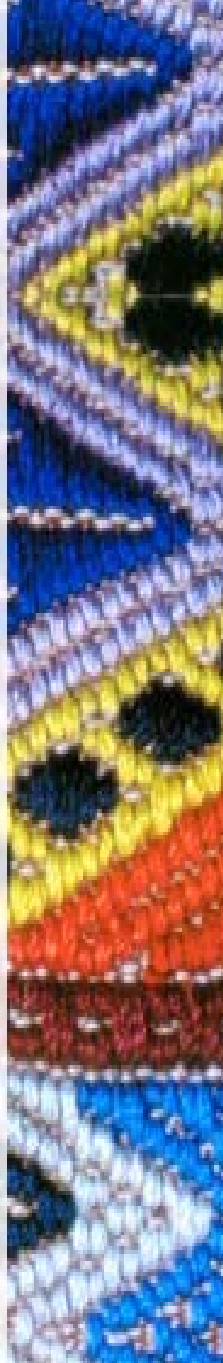
## *Otros logros del ejercicio del PMP:*

- Se democratizaron en alguna medida las decisiones del gobierno local.
- La comunidad aumento su comprensión de las limitaciones presupuestarias con las que trabaja la Corporación.
- Se determino que la inversión pública se haga con base en prioridades y que éstas estén de acuerdo con la estrategia de desarrollo.
- Se promovió el uso eficiente, transparente y consensuado de los recursos.
- Se propugno para que las demandas sociales se conviertan en acciones dentro del presupuesto local.



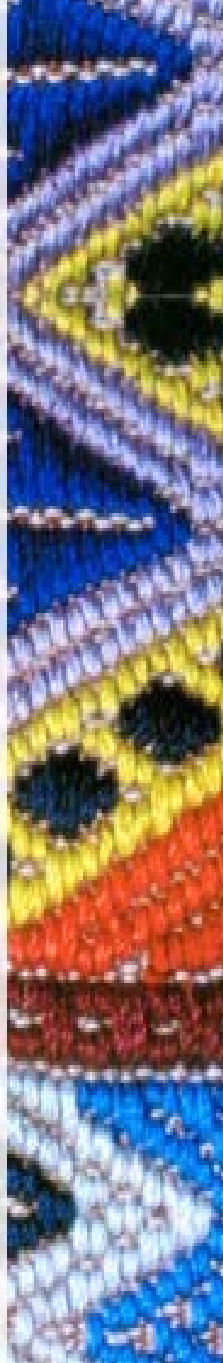
## *...Otros logros del ejercicio del PMP:*

6. Se propició el mejoramiento de la transparencia y rendición de cuentas del presupuesto en todas sus etapas.
7. La ciudadanía asumió responsabilidades compartidas para aumentar los ingresos propios de la Municipalidad.
8. Se mejoraron las relaciones de confianza, respeto y cooperación mutua entre los vecinos y la Municipalidad.
9. Se visualizó la importancia de la inversión pública local y su contribución a la reducción de la pobreza.
10. Se estimularon los liderazgos locales y la calidad de la participación ciudadana.



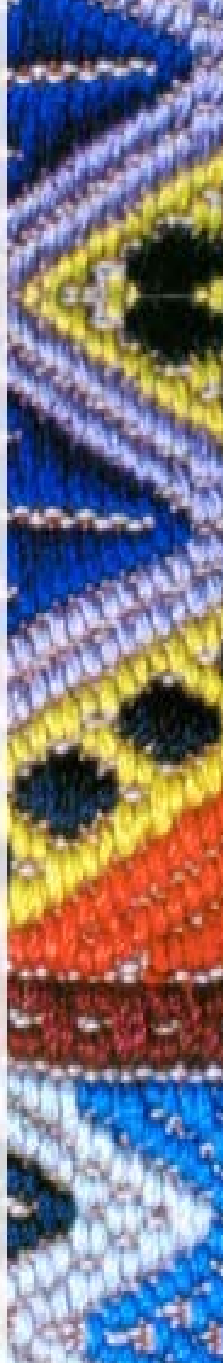
## *Principales condiciones necesarias superadas por el ejercicio de PMP:*

- Voluntad política de toda la Corporación para compartir la toma de decisiones (democratización del poder local).
- Consenso sobre la estrategia de desarrollo del Municipio.
- Estructura permanente, independiente y reconocida de participación ciudadana (Sistema de Consejos de Desarrollo).
- Disponibilidad de recursos a asignar dentro del PP.
- Proceso flexible, autorregulado y adaptado a las necesidades del Municipio.



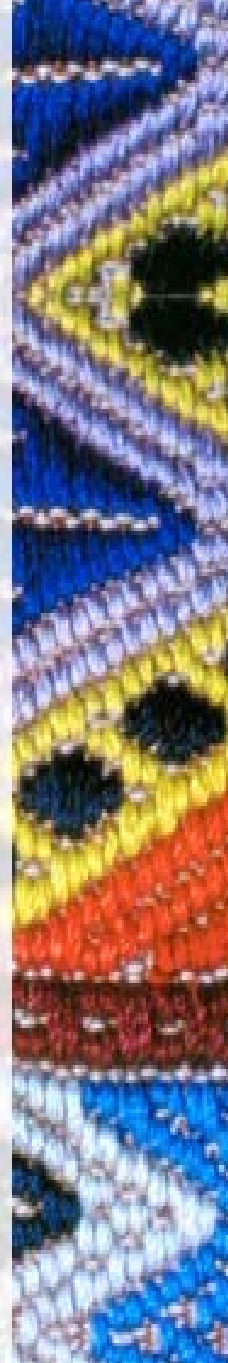
## *...Principales condiciones superadas por el PMP:*

6. Capacitación y conocimientos sobre el presupuesto municipal.
7. Metodología eficiente y adaptable de diálogo y negociación.
8. Estrategia de difusión intensa y transparente sobre todo el proceso.
9. Sistema de resultados “escalonados” a corto, mediano y largo plazos, para evitar falsas expectativas, sobre todo al inicio.
10. Claridad sobre el “eje articulador” del PP (territorial, temático o financiero) y la parte del presupuesto sometido a consulta.
11. Disposición a convertir el presupuesto municipal en el **espacio principal de participación** comunitaria.



# *Principales riesgos encontrados en la dinámica de PMP:*

- Declinación paulatina de la voluntad política para impulsarlo.
- Desbordamiento de las demandas comunitarias.
- Incompatibilidad de expectativas en los plazos previstos.
- Dificultades propias del inicio y seguimiento de todo proceso.
- Incertidumbre inicial metodológica.
- Limitaciones financieras para apoyar el proceso.
- Aprendizaje y apropiación débiles por parte de algunos actores de la comunidad.



# Muchas gracias por su atención, Roberto E. Landaverry

Acción Ciudadana

Av. Reforma 12-01 Zona 10, Edificio Reforma Montúfar,  
Nivel 17, Ciudad de Guatemala. Teléfonos: 23317566-8

Correos electrónicos:

[accionciudadana@accionciudadana.org.gt](mailto:accionciudadana@accionciudadana.org.gt)  
[participacionciudadana@accionciudadana.org.gt](mailto:participacionciudadana@accionciudadana.org.gt)

## Taller “Reformas a la Ley de Consejos de Desarrollo y Presupuestos Participativos”

Proyecto Promotores de la Paz  
(Voluntarios Naciones Unidas), PNUD,  
Forum SYD, ASDI – Suecia  
Panajachel, 22 de marzo del 2,006

