



FLACSO
ARGENTINA

PROGRAMA DE DESARROLLO HUMANO

MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO

**El Efecto de las Capacidades Institucionales en la
Administración Pública para la mejora en los indicadores de
Desarrollo Humano en Guatemala: Una Propuesta de
Fortalecimiento Institucional**

Tesista Alvaro Gerardo Díaz Coronado

Director de Tesis Jorge Calvo Drago

Tesis para optar por el grado académico de Magister en Desarrollo Humano Fecha:

30 de diciembre 2024

**El Efecto de las Capacidades
Institucionales en la Administración
Pública para la mejora en los
indicadores de Desarrollo Humano en
Guatemala: Una Propuesta de
Fortalecimiento Institucional**

Índice

Introducción	1
Capítulo I.....	3
Marco Conceptual.....	3
I.1.1. Identificación del problema:	3
I.1.2. Hipótesis.....	5
I.1.3. Preguntas de investigación	8
I.1.3.1.1 Pregunta general	8
I.1.3.2. Preguntas específicas	8
I.1.4. Objetivos	8
I.1.4.1. Objetivo General.....	8
I.1.4.2. Objetivos específicos	9
I.1.5. Unidades de análisis.....	9
I.1.6. Indicadores	10
I.1.6.1. Brecha de capacidad institucional	10
I.1.6.2. Índice de Desempeño Institucional.....	10
I.1.6.3. Cantidad de puestos ocupados.....	11
Capítulo II	12
II. 2. Aspectos conceptuales o científicos.....	12
II.2.1. Derecho Administrativo	12
II.2.2 Relación del derecho administrativo y la administración municipal.....	21
II.2.3. Desarrollo económico	25
II.2.3. Desarrollo social.....	27
II.2.4. Planificación de proyectos.....	34
II.2.5. Ejecución de proyectos.....	38
II.2.6. Derechos humanos.....	39
Capítulo III.....	49
Marco Metodológico	49
III.1. Método SADCI.....	49
III.3.2. Tipo de recolección de datos	50
Capítulo IV	52
Análisis y discusión de resultados.....	52
Propuesta de mejoras sectoriales	78
Validación de la propuesta de fortalecimiento sectorial	78
Implementación de acciones.....	79

El macroproceso y su objetivo.....	79
Los factores críticos del proceso para su implementación.....	83
Conclusiones	84
Bibliografía	86
Anexos	88

Índice de cuadros

Cuadro No. 1. Ítem o preguntas que presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo en el promedio de respuestas ponderado del bloque estratégico o categoría correspondiente – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional	53
Cuadro No. 2. Bloques Estratégicos o categorías prioritarias de atención: con base en aquellos ítem o preguntas que presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo, en el criterio de aquellos valores que se encuentran debajo del promedio de respuestas ponderado o media aritmética, en cada Bloque Estratégico o categoría, que pueden calificarse como tener una percepción no favorable o déficit	54
Cuadro No. 3. Propuesta de mejora para la Rectoría del Sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional	66
Cuadro No. 4. Propuesta de mejora para la Articulación Interinstitucional del Sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional	66
Cuadro No. 5. Propuesta de mejora para el Monitoreo y Evaluación del Sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional	67
Cuadro No. 6. Propuesta de mejora para la Coordinación y Comunicación del Sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional	67
Cuadro No. 7. Propuesta de mejora para la Rectoría del Sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional	67
Cuadro No. 8. Ítem o preguntas que presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo en el promedio de respuestas ponderado del bloque estratégico o categoría correspondiente – Autodiagnóstico del Sector de Agua y Saneamiento.....	70
Cuadro No. 9. Bloques Estratégicos o categorías prioritarias de atención: con base en aquellos ítem o preguntas que presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo, en el criterio de aquellos valores que se encuentran debajo del promedio de respuestas ponderado o media aritmética, en cada Bloque Estratégico o categoría, que pueden calificarse como tener una percepción no favorable o déficit. SOBRE EL TOTAL DEL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO	71
Cuadro No. 10. Acciones para mejora del agua y saneamiento.....	78
Cuadro No. 11. Etapas del macroproceso sectorial para la gestión del agua potable y el saneamiento.....	81

Índice de gráficas

Gráfica No. 1. Resultados Globales por Bloques Estratégicos – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional	62
Gráfica No. 2. Resultados Globales por Tipo de ITEM - Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional	64
Gráfica No. 3. Resultados Globales por Bloques Estratégicos – Autodiagnóstico Sector Agua y Saneamiento	74
Gráfica No. 4. Resultados Globales por Tipo de ITEM - Autodiagnóstico Sector Agua y Saneamiento	75
Gráfica No. 5. Comportamiento específico de ITEM - Autodiagnóstico Sector Agua y Saneamiento	77
Gráfica No. 6. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional	89
Gráfica No. 7. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional	90
Gráfica No. 8. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional	91
Gráfica No. 9. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional	92
Gráfica No. 10. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional	93
Gráfica No. 11. Resultados globales por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional	94
Gráfica No. 12. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico del Sector Agua y Saneamiento	95
Gráfica No. 13. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico del Sector Agua y Saneamiento	96
Gráfica No. 14. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del del Sector – Autodiagnóstico del Sector Agua y Saneamiento	97
Gráfica No. 15. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico del Sector Agua y Saneamiento	98

Gráfica No. 16. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico del Sector Agua y Saneamiento	99
Gráfica No. 17. Resultados globales por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico del Sector Agua y Saneamiento.....	100

Introducción

La capacidad institucional puede definirse como la capacidad de una institución para realizar funciones, resolver problemas, establecer y alcanzar metas (Fukuda-Parr et al., 2002).

Si bien esta definición se centra en el concepto de instituciones, las capacidades institucionales a menudo se centran más ampliamente en el empoderamiento, el capital social y los entornos propicios, así como en la cultura, los valores y las relaciones que pueden impactar a cada individuo (Segnestam et al., 2002).

El análisis de las capacidades institucionales puede centrarse en diferentes niveles, desde el contexto individual hasta el global en el que opera la institución. Los tres niveles de capacidades institucionales resultantes de este concepto son: nivel operativo, táctico y estratégico (Segnestam et al., 2002).

Las capacidades institucionales a nivel micro están dirigidas principalmente a los individuos y su análisis se centra en comprender el desempeño de los funcionarios individuales en el trabajo. Por su parte, las capacidades institucionales de nivel meso se centran en la organización y apuntan a comprender el funcionamiento general de la entidad ejecutora y evaluar su eficacia y eficiencia. En este nivel, para realizar un correcto análisis de una organización es necesario comprender su estructura interna y qué motiva su desempeño laboral. Finalmente, las capacidades institucionales a nivel macro se centran en el entorno en el que operan las entidades.

El presente proyecto de tesis encaja en el concepto de un estudio de caso, ya que el abordaje se pretende realizar en dos instituciones públicas, en las cuales se analizarán diversos aspectos que arrojarán un resultado observable, a fin de confirmar una hipótesis. El estudio de caso permitirá conocer mediante qué procesos y formas, la variación de las capacidades administrativas de las instituciones, generaron una variación en la producción

estratégica institucional, que a su vez se podrá inferir sobre los avances en el desarrollo humano en Guatemala.

Por eso, una de las premisas más importantes es que, el logro de los objetivos planteados en la planificación estratégica de las instituciones está directamente relacionado a la capacidad que tiene el Estado de atender las necesidades de la población y por lo tanto, de propiciar el desarrollo humano en el país.

Se trabajó el diagnóstico en pocos casos, los cuales serán las instituciones siguientes: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN- y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-; tomando en consideración que, el estudio de dichas instituciones se realiza para luego poder replicarlo a nivel sectorial con toda la institucionalidad pública guatemalteca, es decir, se toman ambas entidades como referentes de la aplicación del método y para entender una unidad más grande.

El estudio de casos se abordará por medio del método establecido por el Sistema de Análisis de Capacidad Institucional -SADCI- de forma ajustada a la realidad de Guatemala, el cual permitirá recolectar diversos datos y análisis que culminarán en un componente de desarrollo institucional, que se entiende como la propuesta de fortalecimiento institucional ad hoc para las entidades analizadas.

El método ya establece diversas herramientas, matrices y demás elementos que definen las dimensiones que se evaluarán; sin embargo, incorpora a su vez diversas técnicas para alimentar las matrices; entre ellas: la observación, que implica asistir a las entidades y evaluar el funcionamiento de la misma sin necesidad de intervenir; las entrevistas que se realizarán a los niveles siguientes: estratégico (autoridad superior de la entidad), táctico (directores de las áreas sustantivas y administrativas de la entidad) y operativo de las instituciones (un muestreo al azar del personal que se considera técnico, de cada una de las direcciones que conforman la entidad); análisis bibliográfico y de datos estadísticos, obtenidos a partir de los diferentes sistemas informáticos del sector público; y análisis de los documentos históricos de las instituciones.

Capítulo I

Marco Conceptual

I.1.1. Identificación del problema:

Guatemala ha tenido avances significativos en la implementación de los procesos de planificación estratégica y operativa en las instituciones públicas con un enfoque basado en la Gestión por Resultados. Los planes estratégicos y operativos son los que orientan la gestión, pero el nivel de efectividad, es decir, el logro de los objetivos y metas institucionales aún es muy bajo, debido a que aún no han adoptado todos los demás elementos que requiere la implementación de la Gestión por Resultados. Esa debilidad en el modelo de gestión institucional, afecta la capacidad administrativa del Estado, que se entiende como la capacidad de producir bienes y servicios que se ponen a disposición de la ciudadanía.

El desarrollo humano en Guatemala se encuentra directamente relacionado a la capacidad que tienen las instituciones públicas, de responder a las necesidades y demandas de la ciudadanía. Es a través de la Administración Pública, que se ejecutan los planes y programas destinados a generar calidad de vida en la población. El fortalecimiento institucional debe concebirse como un medio y no como un fin, ya que el objetivo primordial es generar valor público y otorgar un nivel de satisfacción superior a la ciudadanía. Para dicho fortalecimiento, se creó en el año 1980 el Instituto Nacional de Administración Pública - INAP-, como una entidad pública adscrita a la Presidencia de la República, está catalogado como el organismo técnico de la administración pública y es responsable de formular y asegurar la ejecución de procesos permanentes de desarrollo administrativo con el fin de mejorar la capacidad de los organismos e instituciones públicas para hacerlos eficientes y eficaces dentro de sus áreas de responsabilidad.

Posee y participa en la producción de bienes y servicios para el sector público y a la sociedad en general; sin embargo, el INAP no ha innovado la forma en la que atiende a las demás instituciones públicas, y no cuenta con una metodología eficiente para detectar las deficiencias de la institucionalidad pública y elaborar propuestas integrales de fortalecimiento institucional. Lo importante que se quiere señalar es que actualmente en

Guatemala, no se puede medir el nivel de capacidad administrativa del Estado, solo se sabe que la institucionalidad en general se encuentra debilitada.

De una forma empírica es sencillo asegurar que la baja puntuación en los indicadores que miden el desarrollo humano se debe a un debilitamiento de las instituciones públicas, pero se hace sumamente necesario saber específicamente en qué dimensiones se presentan esos déficits de capacidad institucional y el nivel de debilitamiento existente, que afecta la medición del desarrollo humano, y sobre todo elaborar un componente de desarrollo que permita dar solución a dichas debilidades e impactar positivamente en las instituciones del Estado y en la calidad de vida de la ciudadanía.

Por lo anterior, se hace necesario lo siguiente: primero, señalar empíricamente cómo se relacionan las capacidades institucionales con la administración pública y con el desarrollo humano en Guatemala. Segundo, identificar el grado de capacidad institucional de algunas entidades públicas en Guatemala, con el fin de obtener referentes que nos permitan deducir la situación actual de la institucionalidad pública guatemalteca y confirmar la hipótesis de que el escaso desarrollo humano en Guatemala, se explica por el debilitamiento de las instituciones públicas y la baja capacidad administrativa de las mismas, pero de una forma objetiva, identificando las dimensiones y los niveles de los déficits de capacidades.

Y tercero, dejar establecida una metodología que pueda ser adoptada por el Instituto Nacional de Administración Pública, para que pueda medir los déficits de capacidad institucional de toda la administración pública, y a la vez crear una propuesta de solución o de fortalecimiento institucional ad hoc para cada institución, así como, desarrollar los programas de fortalecimiento y medir el impacto de la intervención en el tiempo.

Cabe indicar que, al momento de adentrarnos al mundo de la Administración Pública, se hace necesario tomar en consideración diversos determinantes, como, por ejemplo: 1. El servicio civil, que regula las relaciones y acciones de la Administración Pública con sus trabajadores; de esa cuenta es interesante determinar la vinculación del sistema de servicio civil con las capacidades que tienen las instituciones públicas para poner a disposición de forma efectiva

los bienes y servicios que las personas necesitan; tomando en consideración que la situación del sistema de servicio civil en Guatemala es compleja, ya que el actual sistema permite que la clase política o los encargados de las áreas de recursos humanos, incidan de gran manera en las decisiones de selección y dotación de personal en las diferentes instituciones del sector público.

Por tal motivo, será necesario concentrar el análisis en aspectos que son propios de la meritocracia e idoneidad, con el fin de tener elementos suficientes para hacer un comparativo de situaciones y exponer qué efectos tendría un sistema de servicio civil meritocrático en la capacidad administrativa del Estado, en contraste con el servicio civil clientelar y corrupto.

2. La variable de la formación y capacitación de los servidores públicos, la cual tiene un efecto en el desempeño de las funciones de los servidores públicos y su profesionalización, por lo tanto, en la capacidad administrativa del Estado. 3. El ambiente social, político y económico en el que se desarrolla la administración pública en Guatemala, e incluso factores de tipo histórico que expliquen algunos fenómenos particulares del país.

Claramente los grandes afectados en cuanto a las repercusiones del problema que se desea investigar, son los propios ciudadanos. En Guatemala se viven tensiones muy fuertes entre la ciudadanía y el Estado, derivado que las personas exigen bienes y servicios de calidad a un Estado que no tiene la capacidad de respuesta para suministrarlos de una forma eficiente y efectiva. Vivimos en un contexto político y económico complejo, intensificado por la pandemia del COVID-19, en el cual se tiene poca aceptación por parte de la población hacia el gobierno, atribuyendo serios problemas de corrupción, que a su vez ocasionan fenómenos sociales como la migración irregular de la población; además, Guatemala es uno de los países con mayores indicadores de pobreza y desigualdad del ingreso de toda la región y el mundo, con un coeficiente de Gini de 48.3 y un índice de pobreza multidimensional de 61.6 (BID, 2020, pág. 75).

I.1.2. Hipótesis

El escaso desarrollo humano en Guatemala, se explica por el debilitamiento de las instituciones públicas y la baja capacidad administrativa del Estado en diferentes

dimensiones y niveles, que no permite el cumplimiento eficaz y eficiente de la planificación estratégica y el logro de los objetivos estratégicos, afectando los indicadores de desarrollo humano en Guatemala; situación que se intensifica por la ausencia de efectivos procesos de diagnóstico y componentes de desarrollo institucional. A través de algunas experiencias se podría confirmar la hipótesis y transformarla en una teoría que explica objetivamente los niveles de desarrollo humano en Guatemala; si no se encuentran suficientes elementos que la confirmen, se deberá reformular y replantear las razones que explican los indicadores de desarrollo humano.

Es necesario establecer en qué medida se relacionan las variables y en qué dimensiones se presentan los déficits más altos, para tomar medidas adecuadas para el fortalecimiento de las capacidades administrativas del Estado, con el fin de proveer herramientas efectivas a instituciones como el Instituto Nacional de Administración Pública, para que pueda influir mejor y fortalecer las instituciones públicas responsables de la entrega de bienes y servicios a la población. Para ello se pretende utilizar la metodología establecida por el Sistema de Análisis de Capacidades Institucionales (SADCI), desarrollo conceptual que permita medir las deficiencias de capacidad institucional y en última instancia formular recomendaciones para su fortalecimiento que permitan obtener las necesarias; información para proporcionar sacar conclusiones e inferencias.

El concepto de desarrollo humano en el estudio se derivará de la relación entre la capacidad de las organizaciones públicas para implementar diferentes políticas públicas, reflejadas en su planificación estratégica institucional, que en conjunto influyen en alguna medida en el desarrollo humano en Guatemala. Del estudio se puede inferir que las calificaciones más bajas en los indicadores de desarrollo humano se deben a una menor capacidad de las instituciones para producir y entregar los bienes y servicios requeridos por la población.

Para probar las hipótesis a través de la investigación descriptiva, se deberá aplicar el método de identificación de deficiencias de capacidad institucional al menos a dos instituciones públicas. Con base en los resultados se definirán y confirmarán las hipótesis que expliquen las relaciones propuestas, con el objetivo final de proponer soluciones viables que pueden ser

otorgadas a cada entidad como un componente de desarrollo institucional para abordar el problema de una baja capacidad institucional.

Al obtener materiales de referencia sobre el proceso integral de fortalecimiento institucional, es posible transmitir la urgencia de tomar acciones encaminadas a fortalecer la administración pública en Guatemala, con el fin de fortalecer la capacidad administrativa del país y permitirle satisfacer los requerimientos y necesidades del país. Población; acciones que pueden ser competencia del Instituto Nacional de Administración Pública. El estudio se desarrollará con base en un modelo de gestión por resultados, entendido como la capacidad de producir productos, es decir, bienes y servicios brindados a las personas, y la capacidad de lograr resultados, que se entiende como los cambios logrados en las condiciones de vida de ciudadanos guatemaltecos.

Se tomaron en consideración factores clave que afectan el bienestar y el desarrollo humano en Guatemala al seleccionar las instituciones públicas que sirvieron de referencia para el análisis propuesto. Factores como la pobreza y la pobreza extrema pueden tener impactos o consecuencias graves, como la desnutrición crónica. En Guatemala, por ejemplo, el 46,5% de los niños menores de cinco años padecen desnutrición crónica. Desafortunadamente, la tendencia de mejora de los indicadores es extremadamente baja en comparación con otros países latinoamericanos.

Por lo tanto, para realizar un relevamiento estratégico y local del sector de seguridad alimentaria y nutricional, se analizará la capacidad administrativa de dos instituciones claves en el logro de las metas relacionadas con la eliminación de la desnutrición en Guatemala: la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-, organismo nacional de seguridad alimentaria y nutricional, que funciona como coordinadora del Sistema y responsable de la coordinación operativa interministerial del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN), en especial el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN), que es responsable de solucionar y mejorar las condiciones de nutrición de la población, sanidad agropecuaria y temas relacionados con el desarrollo de la producción nacional.

I.1.3. Preguntas de investigación:

I.1.3.1.1 Pregunta general:

¿Cuál es la situación actual de la capacidad administrativa del Estado en Guatemala para atender los retos en el sector de seguridad alimentaria y nutricional, y en qué grado explica o se correlaciona con la baja medición del desarrollo humano en Guatemala?

I.1.3.2. Preguntas específicas:

¿Cuáles son los déficits de capacidad administrativa de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN- y del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación -MAGA- de Guatemala para el año vigente 2022, y de qué manera los mismos influyen en el cumplimiento de sus planes estratégicos para mejorar los indicadores de desarrollo humano en Guatemala?

¿Cómo es y cómo se relaciona el servicio civil vigente en la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN- y en el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación -MAGA- con la capacidad administrativa de dichas instituciones?

¿Qué resultados ha tenido la formación y capacitación en las capacidades individuales de los servidores públicos de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN- y del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación -MAGA- en vías de aumentar la capacidad administrativa del Estado?

I.1.4. Objetivos

I.1.4.1. Objetivo General

Inferir la situación de la capacidad administrativa del Estado guatemalteco, y determinar el impacto y correlación que tiene el aumento o disminución de la misma, en los indicadores de desarrollo humano en Guatemala en el año 2022, por medio de la aplicación de la metodología establecida por el Sistema de Análisis de Capacidad Institucional -SADCI- y el análisis detallado del modelo de gestión por resultados de las instituciones, para determinar

acciones encaminadas a fortalecer la Administración Pública en Guatemala, para generar la capacidad administrativa al Estado que permita responder a las demandas y necesidades de la población.

I.1.4.2. Objetivos específicos

Diagnosticar los déficits de capacidad administrativa de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN- y del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación -MAGA-, para el año 2022, en la implementación de sus planes estratégicos y operativos, a través de la metodología SADCI, para concluir el grado de correlación existente entre la capacidad administrativa del Estado y la medición del desarrollo humano en Guatemala.

Investigar y analizar información relacionada al servicio civil de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN- y el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación – MAGA-, a partir de las convocatorias realizadas en el 2022, para la ocupación de puestos por oposición y la metodología SADCI, que permita inferir la incidencia en la capacidad administrativa de dichas instituciones.

Determinar el resultado que ha tenido la formación y capacitación del servidor público de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN- y del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación -MAGA- en el año 2022, en las capacidades individuales de las personas, por medio del análisis de las evaluaciones e indicadores de desempeño institucional y la metodología SADCI, para concluir su relación con la capacidad administrativa de las instituciones.

I.1.5. Unidades de análisis

Las unidades de análisis serán las instituciones siguientes: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN- y del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación -MAGA-; y las unidades de información serán los servidores públicos y

algunos sistemas de gestión de las instituciones.

I.1.6. Indicadores

Los indicadores o variables observables están relacionados con la forma en la que las instituciones llevan a cabo sus tareas principales, es decir, la eficiencia y la eficacia con la que cuentan para cumplir con sus objetivos y planes para los cuales fueron creadas, que a su vez se traduce en la producción de bienes y servicios que ponen a disposición de la ciudadanía y que impactan los indicadores de desarrollo humano en Guatemala.

Para el presente caso, se evaluará la capacidad administrativa institucional de la SESAN y del MAGA durante el año 2022, para determinar el grado de eficiencia en la consecución de sus objetivos estratégicos descritos en sus planes institucionales, cuyos resultados impactan los indicadores de desnutrición y de pobreza multidimensional; esto a su vez, pretende explicar la medición de los indicadores de desarrollo humano en Guatemala. Los indicadores definidos son los siguientes:

I.1.6.1. Brecha de capacidad institucional

Según la metodología propuesta -SADCI-, la brecha de capacidad sería la diferencia entre la capacidad observada y la necesaria para llevar a cabo los planes estratégicos institucionales de manera eficiente y eficaz. En la práctica, las variables observables de brechas de capacidad incluyen varios tipos de deficiencias de capacidad institucional que surgen de las siguientes áreas: legal, regulatoria y general relacionada con las relaciones interinstitucionales relacionadas con la estructura interna y la distribución de funciones relacionadas con las capacidades financieras y físicas; Relevante; relacionado con políticas de personal y sistemas de recompensa; y relacionado con las capacidades individuales de los participantes. Lógicamente, cada defecto tiene su propia forma de recopilar información para identificarlos.

I.1.6.2. Índice de Desempeño Institucional

Las instituciones públicas en Guatemala, a través de las unidades de recursos humanos, crean

mediciones que permiten tener estadísticas que miden anualmente la gestión y desempeño de las instituciones el cual consiste en el cumplimiento de las tareas sustantivas y administrativas de cada una de las unidades que conforman la entidad. Lógicamente el índice se obtiene a través de la medición de los servidores públicos en diferentes dimensiones. Para el efecto del análisis planteado, se intentará focalizar el área del talento humano, para determinar la evolución del indicador a partir de la efectividad de los diferentes programas de formación y capacitación que se han implementado en la institución. Todas las instituciones miden el desempeño de diferentes maneras; por lo tanto, se deberá obtener la información en la forma que la sistematicen, y quedará sujeta a interpretación cualitativa al momento de colocarla en las matrices SADCI.

I.1.6.3. Cantidad de puestos ocupados

Según la clasificación del servicio público en Guatemala, existen tres tipos de servicio público: exento, sin oposición y por oposición. Los puestos por oposición aparecen en el sistema de clasificación de puestos, el cual establece diversos requisitos, exámenes y características de idoneidad que la persona debe cumplir para acceder a un puesto; sin embargo, dicha forma de contratación es de las menos utilizadas en las instituciones. Partiendo de la premisa que entre más puestos ocupados por oposición, se obtiene un cuerpo burocrático más especializado y eficiente y que la transformación del aparato administrativo tiene que pasar forzosamente por una reforma de los sistemas de gestión de personal; será necesario establecer la cantidad de los mismos en cada una de las entidades analizadas, para determinar el grado de avance de la meritocracia en vías de aumentar las capacidades administrativas de las instituciones públicas.

Para ello, la Oficina Nacional de Servicio Civil, organiza y conserva en el Sistema de Administración de Recursos Humanos -SIARH-, los registros de ingreso y nombre de personas, ascensos y demás información que es necesaria para la administración del régimen de servicio civil, a partir del cual se obtendrá la información. La información obtenida formará parte de los formularios SADCI.

Capítulo II

II. 2. Aspectos conceptuales o científicos

II.2.1. Derecho Administrativo

El Derecho administrativo es una rama del Derecho público compuesta por un conjunto de principios, normas y doctrinas jurídicas que crea el propio Estado, con la finalidad de organizar y estructurar la actividad desarrollada por la administración pública.

Fernández, citado por (De los Santos 2012 p.16), opina que: El derecho administrativo es un conjunto de normas y principios de derecho público que rigen la estructura, organización y funcionamiento de las distintas áreas de la administración pública, sus relaciones entre sí y con otras instituciones y particulares del Estado.

Tomando en cuenta la definición anterior, se puede determinar que el Derecho administrativo está conformado por un conjunto de normas jurídicas e instituciones que determinan la organización del Estado, en busca de una administración pública efectiva. La organización y la actividad administrativa del Estado la realizan con la finalidad de alcanzar la realización del bien común en beneficio de la población a la que se debe, cumpliendo así con lo que establece la legislación vigente y las leyes constitucionales, como también las reglamentarias.

Por lo cual, se determina que la administración pública en el territorio guatemalteco tiene como un único propósito servir a sus habitantes, persiguiendo la finalidad de realizar el bien común, función que está a cargo de personas que ejecutan sus actividades administrativas en algunos casos con efectividad y en otros con deficiencias.

Otra de las actividades que desarrollan las instituciones públicas es la de velar por la seguridad tanto de las personas como de sus bienes a través del ente encargado de velar porque el orden público no sea alterado manteniendo así la paz y la armonía de los guatemaltecos.

El derecho administrativo en Guatemala ha existido desde los tiempos de los mayas hasta la

actualidad, porque durante el tiempo de los mayas ya existía un gobierno central que era quien administraba los servicios públicos en beneficio de su población. Guatemala ha pasado por etapas con respecto al derecho administrativo, por lo que su estudio debe remontarse a los gobiernos indígenas, que ejercían el control como un sistema de policía que dominaba toda actividad estatal.

El Estado guatemalteco cuenta con una estructura administrativa bien organizada; la mayoría de instituciones estatales prestan los servicios de forma descentralizada en los veintidós departamentos que conforman el Estado guatemalteco. Como ejemplo se puede mencionar los servicios que presta el transporte urbano y la privatización a través del Estado, de algunos servicios públicos, como la energía eléctrica, las comunicaciones telefónicas.

Que en los últimos años el Estado de Guatemala ha venido prestando a través de instituciones privadas, siendo estos servicios muy esenciales para lograr el desarrollo económico y social del país.

Se puede estimar que la función administrativa está compuesta por actividades que se realizan diariamente en las instituciones como por ejemplo la prestación de servicios que en su mayoría es lo que realizan los entes públicos. Esta función es ejecutada por el Organismo Ejecutivo, quien la realiza a través de un orden jurídico delegado a los diferentes órganos que lo conforman y que persiguen la finalidad de prestar un servicio público que le corresponde en sus relaciones con otros entes públicos o con las personas particulares.

Para fundamentar lo anterior (Calderón, 2011 p.10) señala: El ejercicio por parte del Estado de funciones administrativas para lograr sus objetivos requiere la organización de los recursos humanos y materiales para lograr una utilización óptima.

De esta forma, la organización se forma secuenciando actividades y medios según diferentes criterios de eficiencia, lo que en definitiva supone secuenciar los elementos necesarios para asegurar que las actividades propias de la organización estén plenamente integradas y coordinadas.

Con la definición anterior se determina que la función administrativa específicamente es la actividad que realiza el Estado a través del Organismo Ejecutivo, que es el eje principal de donde se despliega una gama de instituciones que son las encargadas de ejecutar las órdenes giradas por los órganos superiores en beneficio de la colectividad a la que se deben.

Se puede determinar que las funciones administrativas son deberes de la administración pública y también implican los pasos en los que debe desarrollarse la buena administración para que su funcionamiento sea técnicamente eficiente y coherente con los principios que motivan las funciones del Estado.

Con ello haciendo valer el debido proceso, para que al administrado según su petición colectiva e individual pueda resolverse conforme al derecho que le asista, de conformidad con los principios que regule la administración pública.

El Estado realiza una infinidad de actividades lo que hace necesario hacer una clasificación de las funciones que este realiza de acuerdo con lo que desempeña cada institución que forma parte de la organización estatal, todo ello atendiendo la naturaleza del servicio que ofrece la administración pública.

Conforme con la delegación de funciones el Estado busca cumplir con su finalidad, es por lo que a cada órgano estatal se le asignan funciones específicas y además le es asignado el recurso económico y humano, con lo cual deberá realizar sus funciones para coadyuvar con la finalidad que persigue el Estado.

La función de legislar es la que le compete específicamente al Organismo Legislativo, toda vez que es el encargado de la creación de leyes ordinarias, modificación y derogación de estas, de acuerdo con las circunstancias que rodean cada etapa que atraviesa la sociedad guatemalteca.

Al respecto (Fraga, 2000 p.46) indica: La función legislativa también puede entenderse desde una perspectiva objetiva o material, es decir, ignorando el método proponente y de

implementación de la función legislativa, y considerando únicamente la naturaleza intrínseca de su comportamiento concreto y exteriorizado: el derecho.

Con la definición anterior se determina que es necesaria la función que realiza el Organismo Legislativo que es el encargado de crear preceptos legales cuando hay circunstancias que no están reguladas en el ordenamiento jurídico interno. Además, su competencia se extiende a modificar las leyes existentes o incluso derogarlas cuando su aplicabilidad ya no es necesaria o porque se creó otra ley que la deja sin efecto.

Es por lo que el Organismo Legislativo tiene conformado un procedimiento que le permite la creación de leyes, cuando el mismo sea requerido por los órganos con competencia para presentar sus proyectos de ley.

Con el procedimiento legislativo el organismo encargado de la creación de leyes evalúa el proyecto presentado, analiza, discute y realiza las observaciones correspondientes posteriormente lo aprueba y lo remite al organismo ejecutivo para que este lo sancione o lo vete sino está en desacuerdo con el mismo. Teniendo además la potestad de que si el Organismo Ejecutivo veta el proyecto de ley, pero el Organismo Legislativo considera que sí es necesaria la creación de la ley, inmediatamente lo aprueba y lo publica, para que el mismo entre a regular la materia a la que se refiere, dándose de esta manera la primacía legislativa.

La función jurisdiccional es la que desempeña el Organismo Judicial en Guatemala a través de sus diferentes órganos jurisdiccionales que se encuentran asignados en los diferentes departamentos y municipios del Estado guatemalteco.

Se puede decir que este órgano del Estado ha realizado un trabajo arduo con la finalidad de administrar justicia en cualquiera de las ramas del derecho, toda vez que le compete tener órganos jurisdiccionales que administren justicia tanto en material civil, penal, administrativo, laboral y constitucional.

Las instituciones o juzgados como normalmente se conocen los entes que conforman el Organismo Judicial, son los encargados de impartir justicia con equidad y son los que ejecutan lo ordenado en las leyes dictadas por el Organismo Legislativo.

Es decir que, a través de la actividad realizada por el Organismo Judicial se materializa la voluntad manifestada por el Organismo Legislativo en las leyes ordinarias que éste dicta, a través de sentencia en los casos que sean sometidos a su jurisdicción y a su competencia.

A razón de lo anterior (Fraga, 2000 p.52) opina: La función jurisdiccional no puede limitarse a declarar la existencia de una situación de conflicto, ya que cualquier particular puede llegar a esa conclusión sin necesidad de satisfacer la finalidad recién mencionada en el presente caso o en los casos del conocimiento de las autoridades. Como consecuencia lógica de las declaraciones que contiene, la sentencia debe completarse con una decisión que ponga fin al conflicto y ordene el restablecimiento y respeto de los derechos vulnerados.

A consideración del sustentante con la definición anteriormente citada, se puede establecer que es a través de los tribunales de justicia que se materializa la voluntad de los legisladores establecidas en las normas jurídicas.

La función jurisdiccional es ejercida por la Corte Suprema de Justicia, como órgano superior jerárquicamente y ésta delega funciones a los demás entes que la conforman entre ellos, los juzgados de paz, juzgados de primera instancia, salas regionales y todo órgano jurisdiccional competente.

Es de considerar que la función jurisdiccional supone, en primer término y a diferencia de las otras funciones, una situación de duda o de conflictos existentes que suponen generalmente dos pretensiones opuestas cuyo objetivo es muy variable, las cuales pueden referirse a hechos o actos que hacen necesaria la aplicación de la justicia.

La Ley del Organismo Judicial en el artículo 58 establece:

Jurisdicción. La jurisdicción es única. Para funcionar, se distribuye en los siguientes órganos.

a) Corte Suprema de Justicia y sus Cámaras. b) Corte de apelaciones. c) Magistratura coordinadora de la jurisdicción de menores y de los tribunales de menores. d) Tribunal de lo Contencioso - Administrativo. e) Tribunal de segunda instancia de cuentas. f) Se suprime. g) Juzgados de primera instancia. h) Juzgados de menores. i) Juzgados de paz, o menores. j) Los demás que establezca la ley.

La función administrativa está compuesta por toda esa actividad eficiente o ineficiente que realizan los órganos del Estado; que tiene por finalidad prestar los servicios públicos que deben ser encaminados en beneficio de la colectividad a través del Organismo Judicial.

La función administrativa es una de las funciones más extensas y complejas que debe desarrollar todo Estado, toda vez que hay instituciones que deben cumplir con sus funciones de acuerdo con la competencia establecida y a la finalidad se tiene, esto en pro de la realización del bien común.

Así, hay instituciones que administran lo relativo a la educación pública, con la finalidad de brindar a los guatemaltecos una educación gratuita, función que se realiza a través de las gestiones que realiza el Ministerio de Educación y sus órganos subordinados.

Así también como las instituciones públicas que ejercen su función prestando atención médica a los ciudadanos guatemaltecos, actividad que es realizada por el Ministerio de Salud Pública y los órganos que lo conforman.

La actividad administrativa que todo ente administrativo tiene la obligación de prestar los servicios públicos que todo administrado cuenta para hacerlo valer de forma individual o colectiva.

Para fundamentar doctrinariamente lo anterior se hace la siguiente cita: La regulación de las funciones administrativas es un tema fundamental del derecho administrativo, pero para la mayoría de los autores de derecho administrativo, las funciones administrativas plantean la

cuestión de cómo identificar su verdadero significado. (Calderón, 2011, p.150)

Se puede definir que Las funciones administrativas son actividades que realiza el Estado a través de organismos administrativos públicos de manera concreta, directa, continua y espontánea para satisfacer directamente las necesidades del público y con ello lograr los objetivos que persigue el Estado. El derecho administrativo es una rama del derecho público formada por un conjunto de normas y doctrinas creadas para organizar y estructurar toda la administración pública.

Al respecto Calderón opina: Entendemos la ciencia del derecho administrativo como un conjunto sistemático y unificado de conocimientos sobre normas, fenómenos e instituciones sociales, interconectados con los sistemas de administración pública de diversos países, buscando principios generales y desarrollos con métodos de investigación propios... (2011, p. 69).

Tomando como base la definición anterior el Derecho administrativo está compuesto por un conjunto de normas e instituciones que determinan la organización del Estado en busca de una administración pública efectiva, con la finalidad de la realización del bien común en beneficio de la población a la que se debe.

Las instituciones que conforman la administración son todas aquellas que constituyen la administración estatal y las cuales son reconocidas como tal, por el Estado y entre las instituciones se pueden mencionar las siguientes:

La municipalidad que administra todos los bienes y recursos con los que cuenta la circunscripción municipal y la cual es dirigida por el alcalde y el concejo municipal.

La Contraloría General de Cuentas a quien le compete fiscalizar todos los ingresos y egresos del Estado con la finalidad de estabilizar el gasto público, la cual está dirigida por el Contralor General.

La Superintendencia de Administración Tributaria -SAT-, institución encargada de recaudar los impuestos decretados legalmente por el Congreso de la República de Guatemala con la finalidad de generar los ingresos del Estado.

La administración estatal en Guatemala, tiene un único propósito que es el de servir a sus habitantes, persiguiendo la finalidad de realizar el bien común, esta función está a cargo de personas que ejecutan sus funciones administrativas en algunos casos con efectividad y en otros con muchas deficiencias. Otra de las finalidades del derecho administrativo en Guatemala es velar por la seguridad y los bienes de los guatemaltecos, en apego a lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala.

El Derecho administrativo como todas las ramas del derecho tiene su origen basado en las fuentes que comprenden el lugar de donde emanan esas normas y que por lo tanto se clasifican en determinado grupo.

Gordillo determina que: Fuentes históricas son todos aquellos documentos que hacen referencia al lugar en donde han quedado plasmadas las normas jurídicas, siendo una obra humana que busca perpetuar los hechos a través del paso del tiempo. Todo ello reviste de gran importancia para el conocimiento e interpretación del derecho actual mediante el estudio del ayer. (2013, p. 129)

La Constitución Política de la República de Guatemala, constituye la fuente principal de la existencia del derecho administrativo, toda vez que ella contiene en su parte orgánica toda la estructura de cómo se organiza la administración estatal, señalando las instituciones y la competencia de cada una.

Al respecto Alarcón señala: Fuentes materiales son las que están constituidas por el conjunto de datos que surgen por la necesidad que tiene el Estado de regular determinado asunto que no está contenido dentro de las normas jurídicas existentes, para lo cual se deben tomar en cuenta las circunstancias que rodean al hombre. (2007, p. 35)

Las fuentes formales del derecho administrativo guatemalteco son la Constitución Política de la República de Guatemala, también la ley, tratados y convenios internacionales que hayan sido ratificados por Guatemala, los decretos leyes, la doctrina y la jurisprudencia, además de los principios generales del derecho.

Al respecto, Calderón señala: La fuente formal y directa, mas importante y de mayor jerarquía del derecho administrativo y de todas las ramas de las ciencias jurídicas, es la Constitución, la ley suprema del Estado de Guatemala, la que es producto de la soberanía del pueblo, que manifiesta la necesidad de estructurarse en una república representativa y democrática, con un territorio determinado y con organismos específicos mediante los cuales se ejerce el poder, de conformidad con las atribuciones que la misma le impone a cada uno de estos poderes. (2011, p. 108)

La Constitución Política de Guatemala, en el artículo 140, establece: “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para brindar a sus habitantes el goce de sus derechos y libertades. Su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo.”

Las características del Derecho administrativo son todas aquellas circunstancias que lo hacen diferente a las demás ramas del derecho, con las cuales se puede identificar a grandes rasgos que se trata del Derecho administrativo.

Se puede decir que el derecho administrativo tiene las características de una rama joven del derecho público, ya que la administración estatal es de reciente creación o está considerada como tal en el ordenamiento jurídico. Aunque ha existido durante toda la existencia del propio estado, ya que el estado no puede existir sin funciones administrativas.

Es considerado como un derecho joven porque en comparación con otras ramas del derecho el derecho administrativo recientemente fue insertado como tal dentro del ordenamiento jurídico administrativo del Estado de Guatemala.

Calderón opina lo siguiente: El Derecho administrativo surgió a raíz de la revolución francesa que dio lugar a que apareciera el Estado y toda su estructuración lo que constituye la característica especial de que el derecho administrativo sea considerado como una rama del derecho eminentemente joven. (2011, p. 43)

En conclusión, el Derecho administrativo es una rama de reciente creación en comparación con otras ramas del derecho como el derecho civil o penal, sin que eso signifique que la administración pública no haya existido. Todas las características que se desarrollan en cuanto al derecho administrativo son tomadas de legislaciones internacionales que se toman como base para consolidar las del derecho administrativo guatemalteco.

Calderón señala que: Varias son las características que se pueden extraer de la historia del derecho administrativo, que contribuyen a su singularización, a continuación se hace un desarrollo de las características más importantes del derecho administrativo, algunas de las cuales las desarrolla la mayoría de las doctrinas internacionales. (2011, p. 67)

II.2.2 Relación del derecho administrativo y la administración municipal

El Derecho Municipal forma parte del Derecho Administrativo para atender y satisfacer las necesidades de la población mediante el gobierno local.

Al respecto Eric Meza Duarte en su obra Manual de Derecho Administrativo señala que: En Guatemala, la administración municipal se introdujo durante la colonización española. El órgano superior, con jurisdicción en todo el territorio de Centroamérica. La audiencia de los confines que tenía a su cargo la gobernación del territorio, fue un cuerpo colegiado que entendía los negocios políticos, legislativos, jurídicos, Administrativos, militares, hacendarios y eclesiásticos. El presidente de la audiencia fue al mismo tiempo gobernador y capitán general, era nombrado por el rey, al igual que los oidores; estos integraban con el presidente un tribunal supremo de justicia ante el que podía apelarse de las decisiones de todas a las autoridades menores (jueces, alcaldes, corregidores) y sus resoluciones eran impugnables ante el consejo de Indias. El Gobierno de las Ciudades fue ejercido por los ayuntamientos,

integrados generalmente por los alcaldes ordinarios, que presidían el cabildo, y por los regidores. (2004, p. 162)

De lo anterior se visualiza la importancia que el Derecho Municipal, ha tenido a través de la historia y tiene como objetivo desarrollar los principios constitucionales, las políticas gubernamentales, referentes a la descentralización del poder público del Estado, la creación, organización, administración y gobierno de las municipalidades y de todas aquellas organizaciones y empresas que brindan servicios a la comunidad con delegación expresa de la municipalidad, con el fin de propiciar el desarrollo integral de la comunidad y garantizar una mejor calidad de vida, la libertad, la justicia y la paz de sus habitantes.

El Derecho Municipal, obedece a la descentralización del Derecho Administrativo que es la esencia de la Administración Pública, que a su vez se materializa en la prestación de servicios públicos, para la satisfacción de necesidades colectivas, con el objeto único de lograr el bienestar general o bien común, en un momento histórico dado, de donde deviene que el Derecho Municipal es un derecho cambiante, que evoluciona a la par del estado quien tiene que acomodar la administración pública conforme las necesidades de la población.

Calderón Morales, refiere que: A medida que el país se desarrolla, surgen nuevas demandas y las actividades administrativas cambian, los servicios públicos no pueden restringirse y deben orientarse hacia la realización de diversas formas de intereses públicos para satisfacer las necesidades universales. En cualquier caso, los servicios públicos deben adoptar diferentes enfoques, lo que significa que a medida que se producen cambios sociales, la mentalidad dentro de la administración pública también debe cambiar. (2005, p. 369)

En ese orden de ideas se infiere que el Derecho Municipal tiene como eje gravitacional la función administrativa por delegación del Estado y el municipio como el medio para alcanzar los fines supremos del Estado.

La función administrativa del municipio tiene su fundamento en el artículo 224 de la Constitución Política de la República de Guatemala, en el cual se establece que: El territorio de la República

se divide para su administración en departamentos y éstos en municipios. La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del País. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del País, estableciendo un régimen de regiones, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema, sin menoscabo de la autonomía municipal. Sobre la base de consolidar la gestión del territorio del Estado, señalamos que el Gobierno Municipal es el último eslabón de la administración pública, con el Estado al frente y el máximo ente responsable de la gestión de todo el territorio del Estado. El sector abarca varios municipios, que a su vez están formados por aldeas y comunidades. La Constitución Política de la República de Guatemala confiere poderes ejecutivos a esta estructura administrativa.

Al respecto Castillo González, establece que: Administración del Estado o administración pública...

Actividades regidas por la ley... Las actividades del organismo ejecutivo muchas veces se denominan administración pública porque este organismo es la sede del gobierno del Estado de Guatemala y los particulares son responsables de su administración. Actualmente, la designación administración pública se aplica a todas las organizaciones del estado compuestas por instituciones, incluidas las organizaciones autónomas y descentralizadas. En general, la administración pública existe en todas las organizaciones públicas como actividades públicas, políticas y administrativas. "Pública" porque no es una actividad particular o privada, "Política" se refiere a las actividades del gobierno para asegurar el buen funcionamiento del país y la convivencia de los ciudadanos, y "Administrativa" porque realiza funciones administrativas basadas en la gestión administrativa y busca interés público. (2014, p. 15)

De lo expuesto por Castillo se instituye que la administración pública está sujeta a la ley y en su universo incluye a todas las organizaciones del Estado, tomando en cuenta las organizaciones autónomas y descentralizadas, considerándola como el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin.

Según Galindo Camacho: Es un sistema dinámico de normas, objetivos, estructuras, instituciones, funciones, métodos y procedimientos, factores humanos y recursos económicos y materiales a través del cual se llevan a cabo o implementan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada. (2000, p. 5)

La administración pública que corresponde al municipio son propias y atribuidas por delegación, así lo establece el artículo 6 del Código Municipal, al definir que: “Las competencias propias son todas aquellas inherentes a su autonomía establecida constitucionalmente de acuerdo a sus fines propios.”

Las facultades delegadas son las que el Gobierno central delega en los municipios mediante acuerdo y se ejercen conforme a los términos de la delegación o transferencia, respetando las facultades de autoorganización de los servicios municipales previstas en el Código Municipal.

Para consolidar que el municipio cumple con funciones administrativas delegadas es necesario mencionar lo que establece el artículo 70 del Código Municipal que textualmente regula: El municipio ejercerá competencias por delegación en los términos establecidos por la ley y los convenios correspondientes, en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión del gobierno municipal, de conformidad con las prioridades de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos.

Tales facultades podrán ser, inter alia: a) construir y mantener vías de acceso dentro del Recinto Municipal, b) velar por el cumplimiento de las normas de control sanitario para la producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas para garantizar la salud de los habitantes del Municipio, c) a la administración de la educación preescolar y primaria y a los programas de alfabetización y educación bilingüe, d) promoción de los recursos naturales del municipio y manejo ambiental, e) construcción y mantenimiento de edificios escolares, f) implementación de programas y proyectos de salud preventiva; todas estas facultades son para el cumplimiento La Constitución prevé la realización del bien común en beneficio del pueblo.

II.2.3. Desarrollo económico

No obstante que la Ley Preliminar de Regionalización, vigente desde el año 1986, establece la posibilidad de modificar el número y la integración de las regiones establecidas por dicha ley, hasta la actualidad las mismas se encuentran conformadas de la siguiente manera: Región Metropolitana, compuesta únicamente por el departamento de Guatemala, debido a su densidad poblacional y por ser la ciudad más importante en el aspecto económico, además, el municipio de Guatemala es la capital.

Región norte, integrada por los departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz; los departamentos de El Progreso, Izabal, Chiquimula y Zacapa conforman la región nororiente; al suroriente se compone de Jutiapa, Jalapa y Santa Rosa; Sacatepéquez, Chimaltenango y Escuintla constituyen la región central; mientras que la región suroccidental incluye a los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Totonicapán, Sololá, Retalhuleu y Suchitepéquez; Huehuetenango y Quiché son la región noroccidental.

El departamento de Petén es la región que al igual que la metropolitana está conformada únicamente por un departamento y en este caso lleva el nombre de dicho departamento, al ser denominada la región Petén, lugar significativo para Guatemala, porque el mismo aporta en cuanto a cultura guatemalteca y datos milenarios de relevancia para la humanidad.

Con base en los documentos “Mapa de Pobreza Rural de Guatemala 2011” y “Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2014” elaborados por el Instituto Nacional de Estadística con el apoyo del Banco Mundial y la publicación “Guatemala en Números” Con base en el “Mapa Nacional de Pobreza de Guatemala 2011” Informe de Desarrollo Humano 2015/2016” y el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo identifica las provincias con mayores niveles de pobreza como Huehuetenango, Quiché, Totonicapán, Sololá y Alta Verapaz.

El Instituto Nacional de Estadística, indica: Los departamentos de Alta Verapaz y Sololá, además de mostrar altas tasas de pobreza en el área rural, son también los departamentos con mayor nivel de pobreza en general, urbano y rural, según los resultados de la ENCOVI 2011. Estos

departamentos se caracterizan por una mayor proporción de población indígena (más del 95%), además de que el 50% o más de su población habitan en áreas rurales. (2013, p. 6)

Las personas en situación de pobreza se pueden dividir en dos categorías. Una categoría son las familias cuyos ingresos económicos no son suficientes para cubrir las necesidades mínimas de alimentación. Por ello, el artículo 278 del Código Civil estipula: "...los alimentos incluyen todos los artículos que pueden utilizarse para ello. Para la subsistencia, la vivienda, el vestido, la asistencia médica, la educación y la orientación son vitales..." Estas personas se consideran en situación de pobreza extrema.

El otro grupo, por su parte, está formado por aquellos núcleos familiares cuyos ingresos económicos sí cubren (aunque sea de forma limitada) la alimentación, la vivienda, el vestido, la salud y la educación de sus miembros, pero que, sin embargo, no cuentan con los recursos económicos necesarios. ingresos para poseer no La capacidad de proporcionar servicios que son necesarios pero útiles en la vida diaria, como servicio telefónico, servicio de televisión por cable e Internet.

Al respecto, el Instituto Nacional de Estadística señala: El enfoque de la línea de pobreza absoluta implica establecer el costo mínimo requerido para satisfacer una canasta de necesidades alimentarias y no alimentarias. La proporción de la población que no alcanza este umbral se considera pobre. Con base en estos resultados, la población se clasifica como extremadamente pobre (incapaz de pagar el costo mínimo del consumo de alimentos) y completamente pobre (capaz de pagar el costo mínimo del consumo de alimentos, pero incapaz de pagar el costo mínimo adicional de otros bienes básicos y servicios). (2015, p. 1)

De las ocho regiones, los departamentos con la mayor cantidad de población en situación de pobreza y pobreza extrema se encuentran en tres de éstas, siendo de esa cuenta las regiones con los departamentos más pobres la región noroccidental, la suroccidental y la región norte; constituyendo los departamentos mencionados, tres de los cinco con más población del país, de los 16, 548,168 habitantes que según estimaciones del Instituto Nacional de Estadística hay en Guatemala. Según el documento elaborado por el Banco de Guatemala, denominado "Guatemala en Cifras 2017", el país

tiene una tasa de pobreza del 59.28 por ciento, siendo la región metropolitana la que tiene el índice más bajo, incluida la pobreza extrema, con el 33.30 por ciento de su población en esta condición.

A nivel región, la que cuenta con el porcentaje más alto de habitantes en situación de pobreza es la región suroccidental, conformada por la mayor cantidad de departamentos en comparación con las demás, siendo estos los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Sololá, Totonicapán, Suchitepéquez y Retalhuleu, de éstos, Sololá es el que tiene el mayor número de habitantes pobres con un aproximado del 80.90 por ciento del total de la población.

La región norte ocupa el segundo lugar en la escala de pobreza por regiones en Guatemala, con un 74.7 por ciento, seguida en el tercer lugar por la región conformada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché, dos de los cinco más pobres del país, con una tasa del 74.25 por ciento; el cuarto lugar lo ocupa la región suroriente que tiene el 61.4 por ciento, el quinto lugar con el 60.8 por ciento es el departamento de Petén. La región central y la nororiente, además del departamento de Guatemala, son las regiones con los índices más bajos de pobreza, 53.36 y 59.90 por ciento, respectivamente. Porcentajes que cada vez son más elevados en todos los departamentos, ya que del periodo comprendido del año 2000 al 2014 hubo un aumento de la población pobre, fenómeno que se produjo tanto en el área rural como en la urbana, siendo la primera de la mencionadas, la que mayormente se vio afectada por el aumento de dicho porcentaje.

II.2.3. Desarrollo social

La prestación de servicios públicos como medios para elevar los índices de desarrollo humano. Según la Organización de Naciones Unidas es un organismo internacional que agrupa a la mayoría de los estados del mundo, fundada posteriormente a la finalización de la segunda guerra mundial. El instrumento jurídico que le dio vida es la Carta de las Naciones, suscrita por 50 países en la ciudad de San Francisco del Estado de California de los Estados Unidos de América.

La Carta de las Naciones cobró vigencia el 24 de octubre de 1945 y desde esa misma fecha entró en funcionamiento la Organización de Naciones Unidas; en el preámbulo de dicha carta se establecen principios de observancia obligatoria para los signatarios y a su vez compromisos adquiridos por

ellos, teniendo como elemento primordial no solo a los Estados como tal, sino a la persona humana como eje transversal de sus políticas.

Dicho preámbulo indica: ...reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas (...) a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad...

Para cumplir con sus fines la Organización de Naciones Unidas ha creado una serie de órganos y programas, dentro de éstos está el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual fue creado en año 1989, cuya función es colaborar con los países más necesitados, creando e implementando mecanismos que combatan la pobreza y contribuyan a disminuir las desigualdades y la exclusión.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, como herramienta para alcanzar sus fines, ha publicado anualmente un informe sobre desarrollo humano, basados en los índices planteados por el economista Mahbub ul Haq.

Con el informe de desarrollo humano buscan establecer un indicador que permita determinar los logros, retrocesos o estancamientos que ha tenido cada país en cuanto a la erradicación de la pobreza y la desigualdad.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo señala: Las desigualdades resultantes afectan particularmente a las poblaciones rurales, los pueblos indígenas y las mujeres, que viven con altas tasas de pobreza multidimensional y carecen de acceso a servicios básicos de salud, educación, activos productivos o fuentes de empleo decente. (2016, p. 11)

El término desarrollo, en un sentido amplio, a criterio del sustentante, se puede definir como la evolución o cambio de un estado hacia otro más avanzado, también se puede establecer como “Acrecentar o incrementar en lo físico o moral” (Ossorio, 2006, p. 315), de esa cuenta, el desarrollo

humano es que una persona o grupo de personas cambien para bien las condiciones en las que subsisten.

De manera general se ha considerado que el desarrollo humano se circunscribe únicamente a lo económico, sin embargo, es un concepto más amplio que busca un desarrollo integral de las personas y no únicamente un incremento en sus ingresos de capital o en su patrimonio y por ende su poder adquisitivo de bienes y servicios.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su informe indica: El desarrollo humano propone ir más allá de la expansión de la riqueza y traducir el progreso en mejorar la calidad de la vida humana en armonía con la sostenibilidad del planeta (...) Una sociedad justa implicará, más allá de la igualdad legal en abstracto, acciones que permitan a los menos favorecidos la opción de mejorar su calidad de vida... (2016, p. 7)

Para lograr el desarrollo humano, el crecimiento económico es fundamental, sin embargo, el mismo es un mecanismo para la consecución de ese ideal y no el fin mismo; implica que cada persona pueda contar con las herramientas que le permitan tener una vida en condiciones dignas y que pueda desarrollarse plenamente como ser humano en todos los aspectos.

Instituto Nacional de Estadística, establece: Sacatepéquez se caracteriza por ser uno de los departamentos con mayor nivel de desarrollo humano de Guatemala; para el año 2011 presentaba un índice de Desarrollo humano (IDH) de 0.623, superior al promedio nacional de 0.580 ...más de la mitad de los municipios de Sacatepéquez presentan porcentajes de pobreza total en áreas rurales superiores al 50%. (2013. p. 18)

El departamento de Sacatepéquez, que se encuentra comprendido en la Región Central, junto con los departamentos de Chimaltenango y Escuintla, es el departamento con menor extensión territorial de todo el país, que, así como el departamento de El Progreso, son los que menor densidad de población tienen, lo que influye en que la cobertura de los servicios públicos que se presentan llegue a una mayor cantidad de la población, lo que provoca que aumenten sus índices de desarrollo humano.

Los índices utilizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y que sirven de parámetro para determinar el desarrollo humano son: la salud, la educación y el nivel de vida, los cuales se complementan con los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Dichos objetivos, fueron acordados en el 2015 por los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas, con el objeto de erradicar la pobreza, la desigualdad y contrarrestar los efectos negativos del cambio climático, dentro de estos objetivos se pueden mencionar: fin de la pobreza, salud y bienestar, educación de calidad, agua limpia y saneamiento.

La salud se determina con base en las condiciones de las viviendas, el acceso a la salud pública o privada, el acceso al agua potable y el tratamiento a las aguas residuales, que permitan contar con una vida saludable y aumenten los años de esperanza de vida. El índice de la educación contempla aspectos como el analfabetismo, la escolaridad en los adultos y la deserción escolar, lo cual tiene repercusión en la posibilidad de encontrar un empleo y consecuentemente mejorar su nivel de ingresos.

Instituto Nacional de Estadística, al respecto indica: Entre 2000 y 2014, la tasa de alfabetización entre personas de 15 a 24 años aumentó en más de 10 puntos porcentuales. En el año 2000, dos de cada 10 personas de entre 15 y 24 años no sabían leer ni escribir, mientras que en 2014 esta cifra se había reducido a aproximadamente una de cada 10. (2015, p. 36)

Sin salud es difícil que haya educación, un niño que no se alimenta adecuadamente puede llegar a sufrir desnutrición lo cual va a afectar su rendimiento académico, de esa cuenta “...no disponer de una vivienda adecuada tiene un impacto alto en los hogares, no sólo porque afecta la salud, sino también por vulnerar otras capacidades como la educación (...) el rendimiento y en la inasistencia escolar debido a enfermedad.” (PNUD, 2016, p. 54)

Otro indicador es el nivel de vida. Esta variable se puede cuantificar por el ingreso económico, que permite a las personas obtener satisfacciones básicas necesarias y no esenciales para la vida diaria, como bienes y servicios, como ropa, entretenimiento, electricidad y energía, etc. Servicios de transporte, etc. Las dos primeras disposiciones de la Constitución Política de la República de

Guatemala señalan que el Estado debe proteger a las personas y a las familias, su fin es el bien común y debe garantizar la vida y el desarrollo integral de sus habitantes.

La municipalidad como órgano de la administración pública, debe cumplir con su función de coadyuvante con las obligaciones del Estado, función que debe cumplir mediante la prestación de servicios públicos. La función del municipio lo establece el artículo 72 del Código Municipal “El municipio debe regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene competencia para establecerlos, mantenerlos, ampliarlos y mejorarlos...” La competencia de las municipalidades que regula el Decreto número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, es muy variada y abarca una serie de funciones que deben cumplir.

Dentro de dichas funciones que competen a las municipalidades, se pueden mencionar: a) Abastecer de agua potable; b) Alumbrado público; c) Recolección, tratamiento y disposición final de desechos y residuos; d) Pavimentación de las vías públicas urbanas; e) Regulación del transporte de carga y pasajeros; f) Gestión y administración de farmacias municipales; y g) Generación de energía eléctrica.

Según el artículo 12 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a los Consejos Municipales, entre otras funciones, les corresponde: ...Promover políticas, programas y proyectos de protección y promoción integral para la niñez, la adolescencia, la juventud y la mujer. (...) Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo municipal y comunitario (...) Proponer a la Corporación Municipal la asignación de recursos de preinversión y de inversión pública...

Los índices de desarrollo humano tienen relación directa con la gestión municipal y la competencia que la ley les asigna, en cuanto a prestar servicios públicos a sus vecinos. La salud, como se indicó, se basa en dos temas importantes, el agua y la salud como tal, teniendo las municipalidades la función de abastecer de agua potable, es decir limpia y de ser posible filtrada y clorada, así como la de administrar farmacias con medicamentos que tengan precios accesibles.

Otro servicio público esencial que debe prestar es el de dar tratamiento a los desechos sólidos y aguas residuales o servidas, porque con ello se evitarán enfermedades transmisibles e infecciosas, así mismo tiene un impacto en la salud y alimentación. En cuanto a la educación, las municipalidades tienen la obligación de garantizar la prestación del servicio de alumbrado público, pues es bien sabido que en algunas jornadas es indispensable para el funcionamiento de las escuelas y centros de estudios; el transporte es el medio por el cual los niños, niñas y adolescentes, así como los adultos que aún lo hagan, puedan llegar a recibir educación, por lo tanto es otro servicio público que debe procurar la administración mediante la implementación de programas de orden social que permitan cubrir dichas necesidades.

Otra de las funciones que como servicio público debe prestar la municipalidad, es pavimentar las calles y avenidas del municipio, lo cual es indispensable para el desarrollo de la sociedad, toda vez que, en la medida que existan más vías públicas pavimentadas, será más accesible llegar a escuelas, centros de estudios, hospitales, centros de salud, instituciones públicas y centros de trabajo.

El Decreto 50-2016 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal dos mil diecisiete, en cuanto al presupuesto para el ejercicio fiscal del año 2017, en su artículo 1 establece: Presupuesto de ingresos. Se aprueba el Presupuesto General de Ingresos del Estado para el Ejercicio Fiscal comprendido del uno de enero al treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete, en el monto de SETENTA Y SEIS MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y NUEVE MILLONES CUATROCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL QUETZALES (Q.76,989,451,000), originados de los recursos siguientes...

Del total del presupuesto aprobado, por disposición constitucional a las municipalidades, en su conjunto, les corresponde el 10 por ciento de dicha suma, por lo que el artículo 6 del mencionado Decreto 50-2016, en su parte conducente, relativa a las obligaciones del Estado a cargo del Tesoro, se establece que como aporte constitucional a las municipalidades se les asignó la cantidad de 3,051,745,000 de quetzales, que como aporte del Impuesto al Valor Agregado Paz, 3,169,149,000 quetzales y que como aporte varios impuestos a las municipalidades la cantidad de 568,027,000 quetzales.

De lo anterior se determina que lo asignado a las 340 municipalidades del país, asciende a un total de 6,788,921,000 quetzales, cantidad que es establecida por la Comisión Específica del cálculo Matemático Constitucional, en base al referido acuerdo, a la cual se le suman los ingresos propios que obtienen al prestar servicios o al percibir tributos de los vecinos. La suma neta de dinero que recibe cada municipio deberá destinarse el 90 por ciento en programas y proyectos de educación, salud, infraestructura y servicios públicos y el restante 10 por ciento a funcionamiento de la municipalidad. Esa cantidad debe ser distribuida entre las 340 municipalidades que conforman el país, a la cual se le suman los ingresos propios que obtienen al prestar servicios o al percibir tributos de los vecinos. La suma neta de dinero que recibe cada municipio deberá destinarla en un 10 por ciento al funcionamiento de la municipalidad y el restante 90 por ciento deberá ser utilizado en programas y proyectos de educación, salud, infraestructura y servicios públicos.

Así mismo, las municipalidades al establecer la forma en que se utilizarán los recursos financieros que se les han asignado, tienen la obligación de promover y garantizar que la acción estatal sea eficaz, eficiente y equitativa mediante el logro de resultados establecidos y la focalización del gasto en beneficio de los más pobres.

Según el artículo 23 del Decreto 50-2016 del Congreso de la República de Guatemala: Ministerio de Finanzas Públicas, indica: Las Áreas de Gestión se definen como los grandes propósitos a los que debe dar cumplimiento el Gobierno Local en cuanto a las acciones administrativas y financieras para la producción de bienes y servicios públicos, los cuales han sido establecidos en función de las necesidades de la población.

El INE indica que: Incluye acciones que permiten a los gobiernos locales satisfacer las necesidades de la población y mejorar la calidad de vida de los residentes, cada una de las cuales está identificada en el presupuesto municipal. Incluye proyectos de infraestructura en salud, educación, electrificación, agua potable, etc. (2015, p. 81)

Las municipalidades en su gestión deben procurar el bien común, dándole énfasis a las personas que se encuentren en una situación de desventaja social y económica, es por ello que su planificación debe estar encaminada a satisfacer las necesidades básicas de sus vecinos atendiendo al principio de

equidad, por el cual se entiende que se le va a dar a cada quien según lo necesite y no a todos por igual; siendo la Contraloría General de Cuentas, en ejercicio del control del gasto público de la administración pública, quien vele por la calidad del gasto realizado por las municipalidades, es decir, que se haya invertido de la mejor manera y en beneficio directo a la población.

Tomando en cuenta que el bien común es el bienestar de la población, el cual, es deber del Estado procurar, debiéndosele garantizar a todo hombre y mujer que habita en Guatemala y por ser éste el fin teleológico del Estado, el mismo debe velar por su estricto cumplimiento por parte de sus propios órganos administrativos, acatando así el mandato constitucional relacionado, pues en todo caso se debe velar por el bienestar integral de la ciudadanía en general, sin distinción de ninguna naturaleza, porque los seres humanos deben guardar conducta fraternal, a los cuales se les debe dotar de las condiciones necesarias para su desarrollo, mismo que se logra prestando servicios públicos de calidad, obligación estatal en beneficio de la ciudadanía en general, en el caso que nos ocupa, en pro de los habitantes del municipio.

II.2.4. Planificación de proyectos

Los municipios están obligados a contar con una oficina de planificación municipal -OMP-, o una unidad técnica municipal -UTM-, que son unidades técnicas creadas por el municipio para apoyar la toma de decisiones del municipio. Estas oficinas brindan asesoría y asistencia técnica al municipio. El gobierno municipal no sólo planifica internamente y busca optimizar los recursos municipales, sino que también orienta las necesidades de la gente y promueve su participación organizada y de largo plazo en la planificación del desarrollo integral del gobierno municipal. No son la unidad ejecutora de proyectos municipales porque no fueron creados para eso.

La oficina de planificación municipal debe brindar apoyo administrativo y técnico al gobierno municipal en el proceso de planificación de la inversión pública para promover la mejora del nivel de vida de los residentes municipales. Para apoyar su funcionamiento, la OMP debe crearse a través de un acuerdo municipal que institucionalice sus actividades.

Un perfil de proyecto de ingeniería de infraestructura permite realizar investigaciones a nivel de perfil, incluido un análisis preliminar de varias soluciones alternativas a un problema y una

evaluación de los beneficios y costos de cada una. Para lograr este objetivo, se deben utilizar los datos y la información disponibles. Este perfil nos permite analizar la viabilidad tecnoeconómica de las diferentes alternativas propuestas, descartando inmediatamente aquellas que no pueden implementarse porque sus beneficios no están claros o sus costos son demasiado elevados.

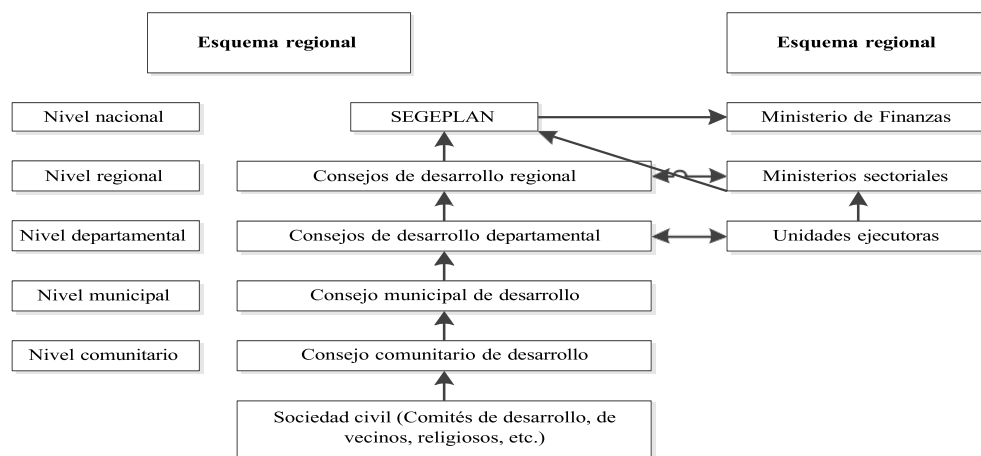
En el marco del ciclo del proyecto, la elaboración de perfiles es una fase de preinversión en la que se avanza en el desarrollo de análisis basados en el concepto del proyecto, de manera que la información proporcionada a través de COCODE como alternativas de solución al problema puedan ser, en caso de ser necesario, mejoras. a las etapas de prefactibilidad y factibilidad para ganar mayor certeza y confianza en las decisiones de inversión que se deben tomar.

En materia de gestión del financiamiento, en los diez años comprendidos entre 1991 y 2000, con el fin de mejorar la calidad de la inversión pública y satisfacer plenamente las necesidades de la población, Guatemala puso en marcha el Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP-, estableció un fondo para financiar investigaciones y diseñó un sistema público a través de la Secretaría de Coordinación Administrativa de la Presidencia - SCEP - El Plan de Inversiones -PIP-, sirve como guía para la asignación de recursos presupuestales y el funcionamiento del sistema de información de proyectos.

Las inversiones generadas y dirigidas a través de sistemas estructurados e integrados representan efectivamente las aspiraciones de la gente, alientan la inversión privada, promueven el desarrollo, el uso eficiente de los recursos y mejoran la capacidad institucional para promover bienes y servicios. La implementación de este sistema es una respuesta a los requerimientos del gobierno de la República y está en línea con la tendencia de modernización y descentralización nacional.

La importancia del sistema nacional de inversión pública radica en que organiza el proceso inversionista, establece reglas claras y específicas para su tratamiento en cada etapa, establece regulaciones adecuadas para su funcionamiento y enfatiza sus obligaciones, desarrolla y opera los instrumentos necesarios y, y, sobre todo, coordinar esfuerzos que hasta ahora se han llevado a cabo de forma aislada.

Figura 1. Comunicación escalonada entre políticas de gobierno, asignación de recursos y ejecución de proyectos



Fuente: Elaboración propia.

También establece una comunicación escalonada entre la política gubernamental, la planificación de inversiones, la asignación de recursos a proyectos con mayor beneficio social y la realización de inversiones a través de la ejecución de proyectos, de la siguiente manera: Plan Regional, el SNIP en este eje opera bajo el mismo plan determinado en la Ley de la Comisión de Fomento. De esta manera, la sociedad civil está involucrada.

A nivel nacional, la SEGEPLAN es responsable de dar lineamientos, políticas y objetivos de desarrollo generales.

El Consejo de Desarrollo Regional es responsable de formular políticas y metas específicas para cada región y está compuesto por:

- a) Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, y
- b) Departamento Técnico del Consejo de Desarrollo Regional

Los Consejos Departamentales de Desarrollo son responsables de formular políticas y metas específicas para cada departamento y están compuestos de la siguiente manera:

- a) El Gobernador del departamento, quien lo preside y coordina.

- b) Los alcaldes municipales del departamento.
- c) El jefe de la oficina departamental de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien actúa como secretario.

El nivel municipal involucra a la sociedad civil, los Consejos de Desarrollo Municipal y las unidades técnicas de los Consejos de Desarrollo Municipal.

A nivel comunitario es la comunidad organizada por su Consejo de Desarrollo Comunitario COCODE.

Los planes sectoriales se refieren a las áreas de actuación de una unidad, como salud, educación, agua y saneamiento, etc. Refleja tres niveles:

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-, es el administradora del sistema de inversión pública del país; dicta normas, registra las inversiones y las analiza.

Los Ministerios proporcionan políticas, regulaciones e instrucciones que rigen los sectores: salud, educación, vivienda, medio ambiente, etc.

La unidad ejecutiva de los departamentos. Algunos dependen de órganos rectores sectoriales, mientras que otros dependen de ministerios o entidades que realizan inversiones públicas en un sector.

SNIP utiliza fondos de:

La financiación interna se refiere a los recursos proporcionados por el gobierno central y otras fuentes nacionales. Los recursos presupuestarios son recursos gubernamentales dedicados a financiar proyectos de inversión. Los recursos municipales provienen principalmente de los recursos propios de cada ciudad y del 10% de los recursos asignados por el gobierno central a cada ciudad según lo estipula la constitución.

Los recursos comunitarios son contribuciones realizadas por las comunidades beneficiarias para facilitar la ejecución del proyecto y pueden proporcionarse en forma de dinero, en especie

(materiales y suministros) y trabajo. Otros recursos son internos de ONG locales, fundaciones, asociaciones, donaciones privadas y otras instituciones similares.

La financiación externa son donaciones del exterior, están clasificados como se describe a continuación:

Los recursos reembolsables son préstamos obtenidos únicamente del Ministerio de Hacienda, con el compromiso del Estado de pagar en un plazo determinado. Los recursos gratuitos se refieren a donaciones y cooperación técnica de organizaciones internacionales y gobiernos amigos o sus agencias. Pueden ser en especie, monetarias o asistencia técnica. En este caso, los recursos no tienen que ser devueltos y operar según el acuerdo o convenio firmado.

II.2.5. Ejecución de proyectos

Esta fase corresponde a la segunda fase del ciclo del proyecto; la inversión es un medio concreto para resolver un problema determinado. De conformidad con lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, luego de su designación para ejecución, deberá ser elaborado de acuerdo con el plano previo de la Oficina de Planeación Municipal -OMP- o de la Unidad Técnica Municipal -UTM-.

Operación y mantenimiento. Si se ejecuta un proyecto de infraestructura para resolver un problema, es necesario verificar después de un período de tiempo razonable que está funcionando y que el problema efectivamente ha sido resuelto mediante la intervención del proyecto. En caso contrario, se deberán tomar las acciones correctivas pertinentes. Además, durante la fase de diseño es posible tener en cuenta otros efectos en su entorno, siendo necesario verificar si estos efectos se producen como se espera y qué tipo de nueva realidad se configura como resultado de la ejecución del proyecto.

Por otro lado, si el proyecto tiene sus problemas resueltos, sólo necesitará un mantenimiento regular y continuo para que dure su vida útil. Lo más preferible es que las comunidades interesadas busquen asesoramiento de la unidad ejecutante sobre el tipo de operación y mantenimiento que se debe realizar en cada trabajo.

II.2.6. Derechos humanos

Un tema que ha tenido mucho auge, y se ha desarrollado de manera impresionante, lo constituye los Derechos Humanos. Se ha visto a lo largo de la historia de la humanidad defensores como Abraham Lincoln Hanks, Mohandas y/o Mahatma K. Gandhi, Fray Bartolomé de las Casas, así se podría recordar a otros grandes defensores de los Derechos Humanos, por lo cual partiendo de ello se podría indicar que Derechos Humanos son todos aquellos derechos inherentes a la persona humana, desde su concepción.

Sin embargo, formal y jurídicamente, el término "derechos humanos" deriva su función de la Declaración Universal de Derechos Humanos, denominada así bajo la premisa de que constituye un ideal común que todos los pueblos y naciones deben esforzarse por alcanzar, de modo que los individuos y los países puedan lograr este objetivo. y las instituciones promueven el respeto de estos derechos y libertades a través de la enseñanza y la educación y aseguran su reconocimiento y aplicación universal y efectiva a través de medidas progresivas de carácter nacional e internacional.

Para algunos tratadistas, como (Pérez Luño, 1986 p.31), los Derechos Humanos se definen como: “Derechos naturales o morales, que emanarían de la propia naturaleza racional del ser humano, y que existirían como ideas regulativas del obrar humano, a priori de cualquier forma de poder, sea esta política, económica, o social”.

Para (Martínez, 1990, p.41) en cuanto al tema de los Derechos Humanos ilustra lo siguiente: ... el que los Derechos Humanos no constituyan una ciencia no significa que no se pueda hablar de los mismos en un sentido de positivación en las diferentes ramas del Derecho, principalmente en lo que se refiere al Derecho Constitucional, puesto que los principios filosóficos que se formulen deben siempre formar parte de la ciencia del Derecho positivo y particularmente del Derecho constitucional como derecho-madre de las demás ciencias jurídicas positivas.

Por eso el principio positivo de los Derechos Humanos encuentra en esta disciplina porque es lo que determina materialmente cual debe ser la concepción que en un momento y lugar

determinados se tengan de dichos derechos y su correspondiente acotamiento de lo dispuesto en su normatividad. (Martínez, 1990, p.41)

Cuando se refiere al tema de la fundamentación de los Derechos Humanos se refiere a determinar, tanto desde el punto de vista filosófico como jurídico, la razón de que la persona individual o grupos humanos posean ciertos derechos que son creados o reconocidos por el orden jurídico positivo.

La fundamentación no posee únicamente una importancia teórica, sino que también la tiene práctica y ante todo primordialmente sobre la eficacia en la protección y defensa de dichos derechos, como pilar fundamental para su propia existencia, puesto que realmente constituyen un conjunto de derechos que deben tener una verdadera realidad existencial para que logren su propósito, como lo debe de ser la realización del bien común, de la justicia, seguridad, paz y el orden social.

Entonces de lo anterior se puede partir de la idea de varias fundamentaciones como fuentes de los Derechos Humanos dentro de los cuales destacan las siguientes:

Fundamentación Iusnaturalista: ...la base del derecho natural de los derechos humanos fundamentales es sin duda la más conocida y la más histórica, pero también plantea las cuestiones más teóricas abrazadas por algunas de las corrientes más importantes de la teoría filosófica y jurídica contemporánea. (González, 2006:p.50)

En igual sentido Bobbio al respecto señala “El Iusnaturalismo es aquella corriente que admite la distinción entre derecho natural y derecho positivo, y sostiene la supremacía del primero sobre el segundo.” (Bobbio, 2015, p.127)

Aunado a lo anterior ilustra lo siguiente: ...si en algo coinciden las distintas concepciones del derecho natural es en la afirmación de la existencia de postulados previos de legalidad y defensores del derecho positivo. Esta característica es constante para todos aquellos que suscriben esta filosofía.

Y es que hay un punto que los define y distingue cual es el de tratar de encontrar una solución al problema de la justicia, en cuanto que es un problema que el Estado no debe ignorar cuando crea el orden jurídico positivo, y esta justicia se traduce en los derechos inalienables que le corresponden al hombre y que le asisten antes de que naciera el Estado mismo; como principios universales e inmutables que han de informar las leyes positivas en su adaptación a las necesidades sociales peculiares y cambiantes de los diversos tiempos y lugares. (Pérez 1984, p.54)

Otro asidero de los Derechos Humanos se encuentra en la historia misma de la humanidad, cómo éstos paulatinamente han ido evolucionando y al respecto se puede indicar:

Los conceptos y representaciones de los derechos humanos se han desarrollado a lo largo de la historia a partir del núcleo teórico más amplio de la humanidad, entendida no en términos de apoyo emocional sino como un proceso de autoconciencia a través del cual los derechos humanos se objetivan en su conjunto. y conceptos abstractos los derechos humanos no se basan en la naturaleza humana, sino en las necesidades humanas y la posibilidad de satisfacer estas necesidades en la sociedad, por lo tanto, el tema de los derechos humanos será una historia completa en tanto se respete la esencia de la dignidad humana; un principio inevitable en función de los valores que componen la comunidad y de los propósitos que busca alcanzar. como un fin en sí mismo, porque de lo contrario no podemos hablar de los hombres sino de cualquier otra cosa, incluso justa y útil. (Peris, 1976:135)

Resulta que los fundamentos éticos son otro fundamento importante que sustenta los derechos humanos tal como hoy están constituidos y entendidos, dando lugar a algo que antecede al derecho, al respecto se pueden señalar los siguientes puntos: Fundamentos éticos o axiológicos de los derechos humanos fundamentales Los fundamentos de los derechos humanos son El argumento es que el origen y fundamento de estos derechos nunca puede ser jurídico, sino precederlo. (Empírico) Las leyes no crean derechos humanos; su importante labor es reconocerlos, transformarlos en normas jurídicas y garantizarlos jurídicamente, sin

lo cual el concepto de derechos humanos no sería plenamente válido. (Fernández, 1984, p.104)

A lo largo de la historia los Derechos Humanos han sido objeto de diferentes denominaciones, podría ser en atención a la etapa que se vivía en ese momento, o como toda ciencia que evoluciona hasta llegar a su mejor expresión en el caso particular ha sido denominado de la siguiente manera:

Derechos naturales: cuando se habla de la palabra natural en su forma adjetiva indica que:

Se cree que una organización que no se basa en la voluntad humana no es suficiente, porque no es creada arbitrariamente, sino que es autodidacta y en cierta medida objetiva, es decir, independiente de los seres humanos. Existe como resultado de una voluntad subjetiva; voluntad, pero aún puede ser abordado y reconocido por los humanos como un hecho básico; es un producto de los sujetos humanos o de la voluntad humana, pero puede ser copiado por ellos. Ese hecho objetivo, ese principio fundamental, es la Naturaleza o Dios. (Kelsen 2020, p.17)

Analizando detenidamente la cita anterior se puede denotar que, a criterio de Hans Kelsen, se puede decir que sería imposible poder encuadrar esos derechos bajo una teoría o doctrina, mucho menos dentro de un esquema técnico-jurídico que diera una garantía eficaz de protección al ciudadano, subsistiendo por sí solos como tales porque devienen de la naturaleza misma. Derechos Innatos: Los derechos innatos se pueden entender como todos aquellos derechos con los que nace el hombre, los que no le pueden ser sustraídos por el Estado, sin incurrir en una clara violación a ese orden natural.

Por aparte, lo que los hace a éstos diferentes de los anteriores lo constituye el hecho de que no nacen con él, sino que, con el devenir histórico, conforme a las circunstancias del momento dado, tales como lo son los derechos económicos, sociales, entre otros.

Derechos Fundamentales: Otra definición, a lo que se refieren los derechos humanos es a lo que constituyen derechos fundamentales. Esta definición se usa o escucha con frecuencia y la gente sabe inmediatamente a qué se refieren, sin embargo, es importante recordar los siguientes puntos al respecto:

El término “fundamental” se acerca más al concepto de derechos positivos, que deben ser parte de un orden jurídico positivo. Los derechos fundamentales enfatizan cualidades o valores que son esenciales para los seres humanos y, por lo tanto, dignos de protección legal. Son la base sobre la que descansa el resto y afectan a los aspectos más básicos y entrañables de la humanidad. A veces, sin embargo, el término se utiliza de manera mucho más estricta, entendiendo los derechos humanos como derechos fundamentales reconocidos en las constituciones estatales. (Martínez, 1990 p.6)

Derechos Individuales: Por lo tanto, también es familiar y escuchado cuando se menciona o hace referencia a los derechos humanos, sin embargo, ahondando en él y entendiendo si aún puede usarse y corregirse como sinónimo de derechos humanos, al respecto se puede afirmar que: Derechos individuales Tener un fuerte color liberal significa el abandono de los derechos individuales por parte del poder público, que algunos autores consideran como libertad negativa; este término, combinado con un sistema individualista arraigado en la libertad individual y el respeto absoluto a la patria, conducirá inevitablemente a la eliminación de la libertad; por el bien de la libertad. (Martínez, 1990, p. 7)

Derechos públicos subjetivos: resultó ser una de las sectas inusuales en el medio ambiente, pero en ese momento también se llamaban así, cuyo antecesor fue el profesor George Jelinek, quien afirmó en este contexto: se reconocía la relación con el sujeto.

Formalmente, estos derechos son reclamaciones que surgen de las calificaciones específicas de la personalidad; sustantivamente, son intereses personales en los que predomina el interés general, intereses reconocidos como beneficiosos para el individuo, lo que refleja el hecho de que la misma persona; No se trata de actuar como una personalidad aislada, sino como un miembro de la sociedad. En términos de elementos materiales, el derecho público subjetivo

es el derecho público que corresponde a un individuo por su condición de miembro del Estado. (Jellinek, 2000, pág. 73)

Derechos subjetivos: Es comprensible que estos derechos tengan cierta similitud con los derechos anteriores, porque los derechos subjetivos son derivados de la voluntad del Estado. Si así fuera, su ejercicio dependería de la voluntad o interés del individuo, y el derecho humano no tendría valor pues su existencia se vería afectada por los intereses en juego en un momento dado; Para comprender mejor los derechos humanos como derechos subjetivos, Pérez Luño afirma: “Si se asume que el concepto de derechos subjetivos tiene un sentido técnico jurídico estrictamente positivo y se conceptualiza que se establecen según ciertas reglas privilegios, como ocurre con muchos otros derechos especiales y concretos, En los casos de interés personal, ambos términos son indeterminados, pues se sabe que los derechos subjetivos pueden extinguirse por transferencia o prescripción, mientras que las libertades derivadas de los derechos humanos son en principio inalienables e imprescriptibles” (Pérez, 1986, p. 25).

Libertades públicas: este es un término menos preciso que se utiliza a menudo en las constituciones nacionales y en las declaraciones y documentos de las Naciones Unidas entrelazados con los derechos humanos y fundamentales. Lo que significa es que los derechos de los que hablamos representan una protección inviolable del individuo contra posibles injerencias arbitrarias del Estado o del poder político (Martínez, 1990: 12).

Con todo, después de analizar las diferentes sectas que también definen los derechos humanos, se puede ver que el término "derechos humanos" que domina hoy es una categoría ampliamente contorneada e imprecisa, capaz de ser aceptada y asumida por las más diversas ideologías.

Pero al final hay que recordar que la Constitución Política de la República de Guatemala adoptó este término y lo utilizó para designar toda su parte dogmática, lo cual no fue una innovación respecto de constituciones anteriores, ya que tradicionalmente esta parte del dogma era llamado garantías constitucionales Se divide en seguridad personal y seguridad

social. Además de que la Constitución de 1956 los ha llamado “derechos humanos”, según esta denominación positiva, se puede encontrar una razón mayor para la adopción del término “derechos humanos”.

El Marco de Directrices de las Naciones Unidas sobre las formas alternativas de cuidado de los niños y otras disposiciones tienen como objetivo promover la implementación de las disposiciones pertinentes de la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales relacionados con la protección y el bienestar de los niños. Los niños privados del cuidado parental o que enfrentan tales situaciones, sus principios son los niños y las familias, que consideran a la familia como el núcleo fundamental de la sociedad y el entorno natural para el crecimiento, bienestar y protección de los niños.

Por lo tanto, el principal objetivo de los esfuerzos debería ser garantizar que los niños permanezcan bajo el cuidado de sus padres o, cuando proceda, de otros parientes cercanos o vuelvan a estar bajo el cuidado de sus padres. Asimismo, los niños y jóvenes deben vivir en un entorno en el que se sientan apoyados, protegidos y cuidados y donde se realice su potencial.

El documento también hace referencia a los cuidados alternativos, argumentando que todas las decisiones relativas al cuidado alternativo de los niños deberían, en principio, tener plenamente en cuenta la conveniencia de mantener al niño lo más cerca posible de su lugar de residencia. Lugar de residencia habitual para facilitar el contacto y la posible reintegración con la familia y minimizar la perturbación de su vida educativa, cultural y social. En su caso, la separación de los niños de su propia familia debe considerarse sólo como último recurso y en la medida de lo posible. temporal y de la menor duración posible, los otros principios de esta directriz son el principio de necesidad y el principio de conveniencia.

Dado que los documentos pertinentes constituyen una base sólida para respaldar las medidas de protección de niños y jóvenes cuyos derechos humanos se ven amenazados o violados, se entiende, por su propio contenido, que las directrices anteriores se aplican al uso y provisión adecuada de alternativas formales a todas las personas menores de 18 años en condiciones

de atención sexual, a menos que el niño haya alcanzado una edad anterior según la ley aplicable. Las directrices pertinentes también se aplican a los entornos de cuidados informales, sólo cuando se indique expresamente, teniendo en cuenta el importante papel desempeñado por la familia extendida, la comunidad y las obligaciones del Estado hacia todas las personas privadas de cuidados o los cuidadores legales o tradicionales, de conformidad con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.

También forma parte del marco de las Naciones Unidas que define directrices para el cuidado alternativo de los niños, determina la forma más adecuada de acogimiento familiar y establece en el documento anterior:

Las decisiones sobre cuidados alternativos que tengan en cuenta el interés superior del niño deben tomarse como parte de procedimientos judiciales, administrativos o de otro tipo apropiados y reconocidos y deben contar con salvaguardias legales, incluida asistencia jurídica para el niño, cuando corresponda, en cualquier procedimiento judicial.

Debería basarse en una evaluación, planificación y revisión rigurosas, a través de estructuras y mecanismos establecidos y, siempre que sea posible, realizarse caso por caso por profesionales debidamente calificados en equipos multidisciplinarios. Se debe consultar plenamente a los niños y a sus padres o tutores legales en todas las etapas del proceso de manera adecuada al desarrollo evolutivo del niño. Para ello, se debe proporcionar a todas las partes interesadas la información necesaria en la que basar sus opiniones. Los estados deben hacer todo lo posible para proporcionar recursos y oportunidades para capacitar y reconocer a los profesionales responsables de determinar los mejores tipos de vivienda. (Naciones Unidas 2009 p.15)

También cita el Marco de las Naciones Unidas (2009), que define directrices para el cuidado alternativo de los niños de la siguiente manera: Los cambios frecuentes en el entorno de cuidado son perjudiciales para el desarrollo y las actitudes de apego de los niños y deben evitarse. El objetivo de la colocación a corto plazo debería ser permitir la adopción de soluciones permanentes apropiadas. La permanencia del niño debe garantizarse

inmediatamente mediante la reintegración a su familia nuclear o ampliada o, si esto no es posible, a un entorno familiar alternativo estable. La planificación del cuidado y la permanencia debe basarse principalmente en la naturaleza y calidad de la relación del niño con su familia; la capacidad de la familia para garantizar el bienestar y el desarrollo armonioso del niño; la conveniencia del niño de no salir de su comunidad o de los confines del país; su conveniencia lingüística y cultural religiosa y las relaciones con sus hermanos para evitar su separación.

El desarrollo, implementación y evaluación de medidas de protección infantil deben, siempre que sea posible, involucrar la participación de los padres o tutores del niño y de los posibles tutores y cuidadores familiares, teniendo debidamente en cuenta las necesidades, creencias y deseos especiales del niño. A petición del niño, de sus padres o tutores, la autoridad también podrá, a su discreción, escuchar las opiniones de otras personas importantes en la vida del niño en cualquier proceso de adopción de decisiones. Los Estados deben garantizar que todo niño en hogares de guarda tenga derecho a una revisión exhaustiva y periódica (idealmente al menos cada tres meses) de la idoneidad de la atención y el tratamiento que recibe, teniendo en cuenta sobre todo su desarrollo individual y sus necesidades, los cambios en el entorno familiar y si el cuidado de crianza sigue siendo necesario y apropiado a la luz de lo anterior. (Naciones Unidas 2009 p. 17)

La elaboración de los párrafos anteriores está tomada del correspondiente Marco de las Naciones Unidas (2009), que describe los aspectos básicos del acogimiento formal, pero cabe señalar que en el mismo texto se considera el llamado acogimiento informal, que se describe como un miembro de la familia o una persona individual. Servicios de acogimiento prestados a título privado, en el sentido de que los Estados deben reconocer el papel desempeñado por dicho acogimiento y tomar las medidas apropiadas para que pueda llevarse a cabo de la mejor manera posible sobre la base de una evaluación de las circunstancias específicas en las que se puede requerir asistencia o supervisión especial.

En este sentido, es importante mencionar las condiciones generales aplicables a todas las formas de cuidado alternativo formal descritas en el documento en que se basa este título, en

las que encontramos lo siguiente: El traslado de un niño a un entorno de cuidado alternativo será llevarse a cabo con el máximo cuidado sea sensible y se lleve a cabo de manera adaptada a los niños, en particular con la intervención de personal especialmente capacitado y, en principio, no uniformado, y esto debería fomentarse cuando los niños sean colocados en cuidados alternativos para proteger a los niños y el interés superior del niño promoviendo conexiones con familiares y otras personas cercanas, como amigos, vecinos y ex padres adoptivos.

Si un niño no está en contacto con su familia, debería poder aprender sobre sus familiares. En vista de lo anterior, los Estados deben prestar especial atención a garantizar que los niños bajo cuidado alternativo debido al encarcelamiento u hospitalización prolongada de uno de los padres tengan la oportunidad de mantener contacto con ellos y recibir el apoyo y la asistencia psicológica necesarios a este respecto. Esto significa que los cuidadores deben garantizar que los niños bajo su cuidado reciban cantidades adecuadas de alimentos saludables y nutritivos de acuerdo con los hábitos alimentarios locales y las normas alimentarias correspondientes, así como con las creencias religiosas del niño.

También se proporcionarán suplementos nutricionales adecuados cuando sea necesario. También se debe promover la salud de los niños y se deben tomar medidas para brindarles atención médica, orientación y apoyo cuando sea necesario. Además, los niños deben tener acceso a la educación académica y extracurricular y a la formación profesional para ejercer sus derechos y, cuando sea posible, a la educación regional. centros educativos.

Capítulo III

Marco Metodológico

La presente investigación es un estudio de caso, pero es necesario establecer el tipo de estudio. Se considera que, las perspectivas cualitativas tienen el riesgo de ser un tanto subjetivas y tienden a estar sujetas a un sesgo derivado de dos cosas: a) las percepciones y el análisis de la información a partir de la interpretación del investigador; y b) la calidad de la información que se pueda obtener de los emisores de la misma, que puede o no, estar sustentada documentalmente; razón por la cual, se hará una triangulación metodológica. De hecho el método SADCI, trata de recopilar información cualitativa y cuantitativa a la vez en sus matrices e instrumentos de recolección de información.

III.1. Método SADCI

El método establecido por el Sistema de Análisis de Capacidad Institucional, se alinea perfectamente al método cualitativo de investigación, porque se hará un análisis a profundidad que permitirá entender las particularidades de cada una de las instituciones, ya que se parte de la premisa de que todas las instituciones son diferentes; y a su vez el método se vincula a un estudio de casos, la razón se sostiene a partir del hecho que el resultado esperado de la aplicación de la metodología es determinar los déficits de capacidad institucional de las dos entidades seleccionadas, que son valoraciones cualitativas, a partir de las cuales se analizarían los demás aspectos planteados en el presente proyecto de tesis.

SADCI presenta once formularios o matrices que contienen los pasos a seguir según el Manual de Procedimientos del método, los cuales se describen a continuación:

El formulario A Metas o resultados esperados; formulario B actividades y recursos correspondientes; Formulario C misión (cómo se utilizan dichos recursos para lograr las metas); diagrama del universo institucional de RII (quién es responsable de qué); Formulario Dii: DCI Relaciones interinstitucionales; Formulario Diii: DCI organizacional interno; Formulario Div: Sistema de compensación y gestión de personal del DCI; Formulario Ei: consolidación de habilidades; -IDC relacionado: Formulario F: esquema de la estrategia de DI y plan de acción correspondiente.

Para efectos de la presente investigación se adaptaron dichos instrumentos a las necesidades de la aplicación pronta en las instituciones. El resultado más importante que surge a partir del llenado de las matrices, es el componente de desarrollo institucional, que se entiende como la propuesta para solucionar algunos déficits que puedan ser identificados, a manera de aumentar la capacidad institucional a un nivel que permita el logro de los planes estratégicos y por lo tanto, incidir en la medición del desarrollo humano en Guatemala.

III.3.2. Tipo de recolección de datos

En realidad el método SADCI es una forma híbrida de recolectar información de las instituciones que serán sujetas a investigación.

Se realizará análisis de contenido para revisar documentos, informes cuatrimestrales, reportes, manuales administrativos, normativa legal vigente, planes institucionales y planes operativos; así como información cuantitativa de los sistemas informáticos del Estado, entre ellos: el Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN-, el Sistema de Gestión -SIGES-, las plataformas de información pública de los portales web de las instituciones, Guatecompras, Guatenóminas, el Sistema Nacional de Inversión Pública -SNIP- y el Sistema de Planes Institucionales -SIPLAN-.

Se utilizará la observación directa y estructurada, como una forma empírica de obtener información a partir de los sujetos y situaciones que se presenten en las instituciones que se analizarán.

Las matrices utilizadas en el método SADCI, se ajustaron y también incorporan un factor que se alimenta a través de las entrevistas a profundidad en los diferentes niveles de las instituciones. Son entrevistas focalizadas y estructuradas que permitirán obtener información cualitativa; las mismas serán efectuadas a los niveles:

Nivel estratégico (autoridades): para el caso de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se entrevistará a la Secretaria de Estado, la Subsecretaria Técnica y el Subsecretario Administrativo. Para el caso del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, se entrevistará al Ministro de Estado, al Viceministro de Seguridad Alimentaria y Nutricional y al Viceministro de Apoyo a la

Producción Comunitaria de Alimentos. Se plantea entrevistarlos, derivado que son los tomadores de decisiones respecto a los objetivos estratégicos que persigue la institución.

Nivel táctico (Directores y mandos medios): para el caso de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se entrevistará a la Directora de Fortalecimiento Institucional y al Director de Planificación, Monitoreo y Evaluación. Para el caso del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, se entrevistará al jefe del Departamento de Apoyo a la Producción de Alimentos, al jefe de Departamento de Almacenamiento de Alimentos y al jefe de Departamento de Agricultura Urbana.

Nivel operativo (personal en general): se realizará a partir de una muestra seleccionada en los diferentes departamentos que integran los despachos superiores.

Capítulo IV

Análisis y discusión de resultados

I.4.1. Diagnóstico sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional

A continuación, se presentan los resultados del análisis de las respuestas en relación a las percepciones emitidas en el formulario de autodiagnóstico del sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional, por ítem o preguntas y en cada uno de los Bloques Estratégicos o categorías. (Ver anexos 1)

Cada gráfica se constituye en los siguientes elementos.

1. Título del Bloque Estratégico o categoría identificado en el Sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
2. En las barras verticales se muestra el promedio obtenido de las percepciones que hicieron en cada una de las respuestas ponderado a los ítem o preguntas en el Bloque Estratégico o categoría del Sector correspondiente.
3. Se identificó el valor promedio de todas las respuestas ponderadas de las percepciones que constituyeron el Bloque Estratégico o categoría del Sector, representado por la línea punteada horizontal.
4. En la parte inferior de cada gráfica se enunciaron todos los ítem o preguntas correspondientes en el instrumento de autodiagnóstico en el Bloque Estratégico o categoría del Sector correspondiente.
5. En el margen derecho de la gráfica se identificó aquellos valores de la percepción que tuvieron un resultado arriba o por debajo del valor promedio de todas las respuestas ponderadas de las percepciones que constituyeron todos los ítem o preguntas correspondientes, en el instrumento de autodiagnóstico en el Bloque Estratégico o categoría del Sector correspondientes.

6. En la parte inferior de cada gráfica se identificaron en negrilla sólo aquellos ítem o preguntas correspondientes en el instrumento de autodiagnóstico en el Bloque Estratégico o categoría del Sector correspondiente, que estuvieron por debajo del valor promedio de todas las respuestas ponderadas de las percepciones que constituyeron todos los ítem o preguntas correspondientes, en el instrumento de autodiagnóstico en el Bloque Estratégico o categoría del Sector correspondientes.

Conforme a lo previamente establecido, se identificaron aquellos ítem o preguntas que presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo, en el criterio de aquellos valores que se encuentran debajo del promedio de respuestas ponderado o media aritmética en cada Bloque Estratégico o categoría, que pueden calificarse como tener una percepción no favorable o déficit. Del total de 31 ítems o preguntas, las que cumplieron con este análisis de percepción no favorable o con déficit significativo se muestran en el Cuadro No. 1.

Cuadro No. 1. Ítem o preguntas que presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo en el promedio de respuestas ponderado del bloque estratégico o categoría correspondiente – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Bloque Estratégico - Categoría	Ítem o pregunta del Autodiagnóstico sectorial de SAN
I. Sobre la Articulación Interinstitucional del Sector	3. Las entidades públicas que integran el sector, conocen y utilizan el macroproceso del sector para definir sus líneas de acción.
I. Sobre la Articulación Interinstitucional del Sector	4. Todas las entidades que integran el sector plantean acciones en el marco de un macroproceso para enfrentar la problemática.
I. Sobre la Articulación Interinstitucional del Sector	5. Todas las entidades que integran el sector conocen la política que orienta el funcionamiento sectorial.
II. Sobre la Coordinación y Comunicación entre Instituciones del Sector	6. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan a nivel central.
II. Sobre la Coordinación y Comunicación entre Instituciones del Sector	8. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan entre el nivel central y territorial.
III. Sobre la Gobernanza del Sector	2. El sector tiene una estructura organizativa que le permite una adecuada división de

	responsabilidades y la complementación en la realización de las acciones.
III. Sobre la Gobernanza del Sector	4. En el sector se promueve una amplia participación de la sociedad civil y del sector privado para establecer consensos.
III. Sobre la Gobernanza del Sector	6. El sector socializa información a los ciudadanos sobre resultados que se están logrando.
IV. Sobre la Rectoría del Sector	6. El ente rector aplica el régimen sancionatorio por infracciones a la normativa del sector.
V. Sobre el Monitoreo y Evaluación del Sector	2. El sector tiene claramente definido un sistema de monitoreo y evaluación que permiten medir el logro de los resultados sectoriales.
V. Sobre el Monitoreo y Evaluación del Sector	3. Todas las entidades que integran el sector conocen y participan activamente en el sistema de monitoreo y evaluación.
V. Sobre el Monitoreo y Evaluación del Sector	4. El monitoreo y evaluación del sector está adecuadamente sistematizado y automatizado que facilita contar con información pertinente y oportuna.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 2. Bloques Estratégicos o categorías prioritarias de atención: con base en aquellos ítem o preguntas que presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo, en el criterio de aquellos valores que se encuentran debajo del promedio de respuestas ponderado o media aritmética, en cada Bloque Estratégico o categoría, que pueden calificarse como tener una percepción no favorable o déficit.

BLOQUE ESTRATÉGICO - CATEGORÍA	Promedio de respuestas ponderado por categoría	
IV. Sobre la Rectoría del Sector	3.31	
I. Sobre la Articulación Interinstitucional del Sector	3.32	
V. Sobre el Monitoreo y Evaluación del Sector	3.38	
II. Sobre la Coordinación y Comunicación del Sector	3.42	
III. Sobre la Gobernanza del Sector	3.53	
TOTAL DEL SECTOR DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	3.40	

Fuente: Elaboración propia.

Análisis de la consistencia entre los resultados del autodiagnóstico de la gestión sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), por los ítem o preguntas de cada uno de los Bloques Estratégicos o categorías.

El análisis de la consistencia entre los resultados del autodiagnóstico de la gestión sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) por los ítem o preguntas de cada uno de los Bloques Estratégicos o categorías se presenta a continuación, con el valor ponderado de respuestas en el criterio de la opción 2. “De Acuerdo”.

I. Sobre la Articulación Interinstitucional del Sector.

Aunque en la respuesta de la pregunta 1. Todas las entidades que integran el sector identifican una problemática en común a resolver el 68.52% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, no está congruente con lo indicado en la respuesta de la pregunta 2. Todas las entidades que integran el sector, tienen claridad sobre las causas que provocan la problemática sectorial y tienen el mismo manejo teórico conceptual donde el 53.70% indicó la opción 2. “De Acuerdo”.

Aunque en la respuesta de la pregunta 3. Las entidades públicas que integran el sector, conocen y utilizan el macroproceso del sector para definir sus líneas de acción sólo el 43.52% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, no está congruente con lo indicado en la respuesta de la pregunta 4. Todas las entidades que integran el sector plantean acciones en el marco de un macroproceso para enfrentar la problemática donde el 51.85% indicó la opción 2. “De Acuerdo”.

Aunque en la respuesta de la pregunta 5. Todas las entidades que integran el sector conocen la política que orienta el funcionamiento sectorial el 53.70% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, no está congruente con lo indicado en la respuesta de la pregunta 6. Todas las entidades que integran el sector, están articuladas a uno o más objetivos sectoriales que deben alcanzar de manera conjunta donde el 64.81% indicó la opción 2. “De Acuerdo”.

II. Sobre la Coordinación y Comunicación entre Instituciones del Sector.

Aunque en la respuesta de la pregunta 1. Las entidades del sector coordinan efectivamente sus acciones, recursos y esfuerzos para lograr los objetivos sectoriales el 51.85% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, no está congruente con lo indicado en la respuesta de la pregunta 2. Las entidades que integran el sector tienen una adecuada comunicación que facilita la toma de decisiones sobre el rol que les corresponde donde el 54.63% indicó la opción 2. “De Acuerdo”.

Aunque en la respuesta de la pregunta 3. Todas las entidades que integran el sector cumplen adecuadamente sus compromisos de acuerdo a su mandato el 52.78% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, sí está congruente con lo indicado en la respuesta de la pregunta 4. Todas las entidades que integran el sector, trabajan en forma articulada para atender las prioridades del sector en los mismos territorios donde el 51.85% indicó la opción 2. “De Acuerdo”. Y con la respuesta de la pregunta 5. Todas las entidades que integran el sector coinciden en las metas sectoriales y se complementan para alcanzarlas el 54.63% indicó la opción 2. “De Acuerdo”. Aunque en la respuesta de la pregunta 6. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan a nivel central el 51.85% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, no está congruente con lo indicado en la respuesta de la pregunta 7. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan a nivel territorial donde el 60.19% indicó la opción 2. “De Acuerdo”. Y con la respuesta de la pregunta 8. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan entre el nivel central y territorial el 47.22% indicó la opción 2. “De Acuerdo”.

III. Sobre la Gobernanza del Sector.

Aunque en la respuesta de la pregunta 1. El ejercicio de la gobernanza sectorial está plenamente definido y corresponde al marco legal vigente el 68.52% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, no está congruente con lo indicado en la respuesta de la pregunta 2. El sector tiene una estructura organizativa que le permite una adecuada división de responsabilidades y la complementación en la realización de las acciones donde el 61.11% indicó la opción 2. “De Acuerdo”. Y con la respuesta de la pregunta 3. Las decisiones que tienen que ver con el funcionamiento del sector se toman por consenso el 61.11% indicó la opción 2. “De Acuerdo”.

Aunque en la respuesta de la pregunta 4. En el sector se promueve una amplia participación de la sociedad civil y del sector privado para establecer consensos el 53.70% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, no está congruente con lo indicado en la respuesta de la pregunta 5. En el sector existe un marco legal que define y asegura la participación e interacción de todos los actores sociales, privados e institucionales en la gestión del sector donde el 62.04% indicó la opción 2. “De Acuerdo”. Y con la respuesta de la pregunta 6. El sector socializa información a los ciudadanos sobre resultados que se están logrando el 52.78% indicó la opción 2. “De Acuerdo”.

IV. Sobre la Rectoría del Sector.

Aunque en la respuesta de la pregunta 1. Todas las instituciones del sector conocen quien ejerce la rectoría del mismo el 61.1% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, no está congruente con lo indicado en la respuesta de la pregunta 2. Todas las entidades del sector conocen cuáles son las funciones que le corresponden ejercer al ente rector donde el 58.33% indicó la opción 2. “De Acuerdo”.

Aunque en la respuesta de la pregunta 3. El ente rector ejerce una adecuada conducción, regulación, vigilancia, coordinación y evaluación del sector el 59.26% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, no está congruente con lo indicado en la respuesta de la pregunta 4. El ente rector guía a las entidades integrantes del sector en la aplicación de la política sectorial donde el 51.85% indicó la opción 2. “De Acuerdo”.

Aunque en la respuesta de la pregunta 5. El ente rector vela por el alcance de los resultados sectoriales para el desarrollo el 68.52% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, no está congruente con lo indicado en la respuesta de la pregunta 6. El ente rector aplica el régimen sancionatorio por infracciones a la normativa del sector donde el 29.63% indicó la opción 2. “De Acuerdo”.

V. Sobre el Monitoreo y Evaluación del Sector.

Aunque en la respuesta de la pregunta 1. Existe un sistema de monitoreo y evaluación sectorial con indicadores definidos el 60.19% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, no está congruente con lo indicado en la respuesta de la pregunta 2. El sector tiene claramente

definido un sistema de monitoreo y evaluación que permiten medir el logro de los resultados sectoriales donde el 53.70% indicó la opción 2. “De Acuerdo”. Además, con la respuesta de la pregunta 3. Todas las entidades que integran el sector conocen y participan activamente en el sistema de monitoreo y evaluación el 47.22% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, en la pregunta 4. El monitoreo y evaluación del sector está adecuadamente sistematizado y automatizado que facilita contar con información pertinente y oportuna el 47.22% indicó la opción 2. “De Acuerdo”, no está congruente con lo indicado también en la respuesta de la pregunta 5. El monitoreo y evaluación sirve para tomar decisiones que corrijan las desviaciones y omisiones consecución de los resultados donde el 51.85% indicó la opción 2. “De Acuerdo”.

Sugerencias presentadas para la consistencia entre los resultados obtenidos en el autodiagnóstico de la gestión sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), por los ítem o preguntas y en cada uno de los Bloques Estratégicos o categorías.

Al tomar en consideración la estructura y contenidos del instrumento de autodiagnóstico sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), puede observarse que se identificaron 20 de 31 ítem o preguntas que presentaron una percepción favorable o sin déficit significativo, en el criterio de aquellos valores que se encuentran arriba del promedio de respuestas ponderado o media aritmética en cada Bloque Estratégico o categoría, es decir, un 64% de ítem o preguntas pueden calificarse como tener una percepción favorable o sin déficit.

Sin embargo, del total de 31 ítems o preguntas, 12 (36%) presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo, en el criterio de aquellos valores que se encuentran debajo del promedio de respuestas ponderado o media aritmética en cada Bloque Estratégico o categoría, que pueden calificarse como tener una percepción no favorable o déficit.

Así mismo, con el formato del autodiagnóstico sí se permitió obtener una percepción de la situación sectorial a partir del conjunto de cinco Bloques Estratégicos o categorías esenciales, que se asocian a situaciones específicas del sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Luego de un análisis desde la percepción que los actores tienen del sector, se identificaron aquellos Bloques Estratégicos o categorías esenciales con mayor o menor déficit, de acuerdo a la percepción no favorable. Siendo, en su orden, de mayor a menor déficit:

IV. Rectoría del Sector, I. Articulación Interinstitucional del Sector, V. Monitoreo y Evaluación del Sector, II. Coordinación y Comunicación entre Instituciones del Sector, y III. Gobernanza del Sector.

Integrando la relación de los componentes del instrumento, los déficits encontrados, la situación y el contexto actual de la problemática, en base a las condiciones específicas y lo que implican los factores abordados desde el instrumento, se podría proponer una línea lógica simplificada que permita relacionar las propuestas, dentro de un contexto de gestión, evidentemente desde el área sectorial, ya que los déficits son sistémicos.

Por lo que, en términos de la gestión sectorial, para poder llevar a la práctica las recomendaciones que se están formulando, se propone abordar, primeramente, aquellos Bloques Estratégicos o categorías esenciales con mayor a menor déficit, y en cada uno con sus respectivos ítems o preguntas que presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo, en el criterio de aquellos valores que se encuentran debajo del promedio de respuestas ponderado o media aritmética en cada Bloque Estratégico o categoría, que pueden calificarse como tener una percepción no favorable o déficit, quedando de la siguiente manera:

IV. Sobre la Rectoría del Sector

6. El ente rector aplica el régimen sancionatorio por infracciones a la normativa del sector.

I. Sobre la Articulación Interinstitucional del Sector

3. Las entidades públicas que integran el sector, conocen y utilizan el macroproceso del sector para definir sus líneas de acción.

4. Todas las entidades que integran el sector plantean acciones en el marco de un macroproceso para enfrentar la problemática.

5. Todas las entidades que integran el sector conocen la política que orienta el funcionamiento sectorial.

V. Sobre el Monitoreo y Evaluación del Sector

2. El sector tiene claramente definido un sistema de monitoreo y evaluación que permiten medir el logro de los resultados sectoriales.

3. Todas las entidades que integran el sector conocen y participan activamente en el sistema de monitoreo y evaluación.

4. El monitoreo y evaluación del sector está adecuadamente sistematizado y automatizado que facilita contar con información pertinente y oportuna.

II. Sobre la Coordinación y Comunicación del Sector

6. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan a nivel central.

8. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan entre el nivel central y territorial.

III. Sobre la Gobernanza del Sector

2. El sector tiene una estructura organizativa que le permite una adecuada división de responsabilidades y la complementación en la realización de las acciones.

4. En el sector se promueve una amplia participación de la sociedad civil y del sector privado para establecer consensos.

6. El sector socializa información a los ciudadanos sobre resultados que se están logrando.

Seguimiento a las autoridades que conforman la CONASAN (i.e., Vicepresidencia de la República, SESAN, Ministeriales, Secretarías y otras dependencias descentralizadas), para compartir la percepción de los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), relacionada con los niveles de articulación, coordinación y gobernanza de las entidades que conforman el Consejo, así como, sobre

el ejercicio de la rectoría y el manejo de la información para la toma de decisiones, en relación a las acciones de seguridad alimentaria y nutricional que deben implementarse en cada una de las instituciones, a partir de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Y, posteriormente, con las Comisiones Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CODESAN) y las Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN).

En el caso particular de la metodología que se implementa, ha involucrado dentro del conjunto de instrumentos, el desarrollo de un Autodiagnóstico en torno de factores relevantes identificados para la caracterización de los Bloques estratégicos previamente indicados. Mediante un conjunto de 31 preguntas, distribuidas a lo largo de los 05 Bloques estratégicos, se encuentran distribuidos dichos factores, desde una perspectiva de expectativas ideales, las cuales sitúan a dichos factores, como deseables y representativos de una Gestión sectorial óptima, que representa, factores mínimos que debieran de realizarse como parte del articulado de funciones y procesos, desde la dinámica sectorial en cuestión.

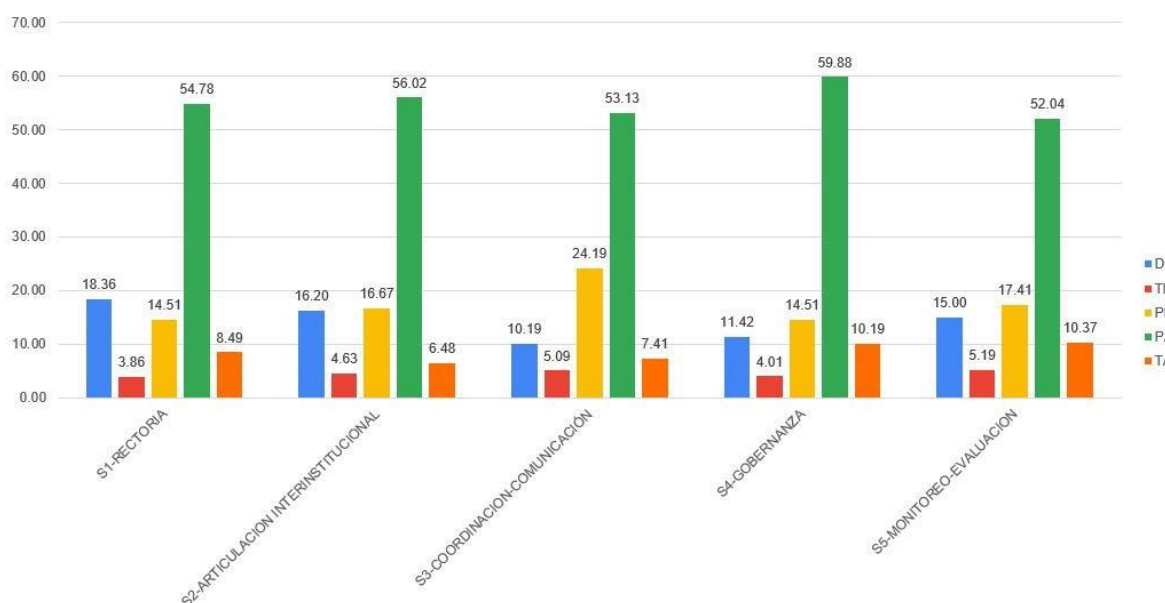
Por ello, dicho Instrumento se constituye en un apropiado recurso de recolección de datos e información, en torno de la situación actual del Sector al cual se aplica, el Modelo de Asistencia Técnica. Ello se complementa con otros instrumentos y herramientas desarrollados desde la composición específica de cada uno de los Bloques Estratégicos, los cuales se aplican en momentos específicos, a lo largo del cronograma propuesto de actividades, para el estudio longitudinal del sector.

En el caso particular, del Autodiagnóstico realizado al Ecosistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para la determinación de déficits de gestión y la generación de propuestas de mejora, se encontraron como resultados globales, aquellos que se muestran en la Gráfica No.1, la cual muestra el comportamiento promedio de los Bloques estratégicos, en valores porcentuales, en torno de un comportamiento esperado ideal, a partir de una aproximación a los factores esperados por el instrumento [Categoría TA], en un 8.59% en el momento de aplicación del instrumento [mayo/2022], y la disposición favorable hacia cambios que

favorezcan las acciones de transformación y mejora que se implementen en la institución [Categoría PA], en un 55.17%.

Asimismo, puede observarse que se manifiestan bajos valores de las percepciones en torno de una conducción ideal del sector, que ubican desde el valor más alto al más bajo, de las ponderaciones [en valores porcentuales], al Monitoreo-Evaluación [S5, 10.37%], Gobernanza [S4, 10.19%], Rectoría Sectorial [S1, 8.49%], Coordinación-Comunicación Sectorial [S3, 7.41%], Articulación Interinstitucional [S2, 6.48%]. Destaca como grupo con mayores percepciones favorables para el cambio, al Bloque Estratégico de Gobernanza [S4, 59.88%]. De manera recíproca, el grupo con mayores percepciones de retos para el cambio, se sitúan para el Bloque Estratégico de Monitoreo-Evaluación [S5, 52.04%].

Gráfica No. 1. Resultados Globales por Bloques Estratégicos – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: Elaboración propia.

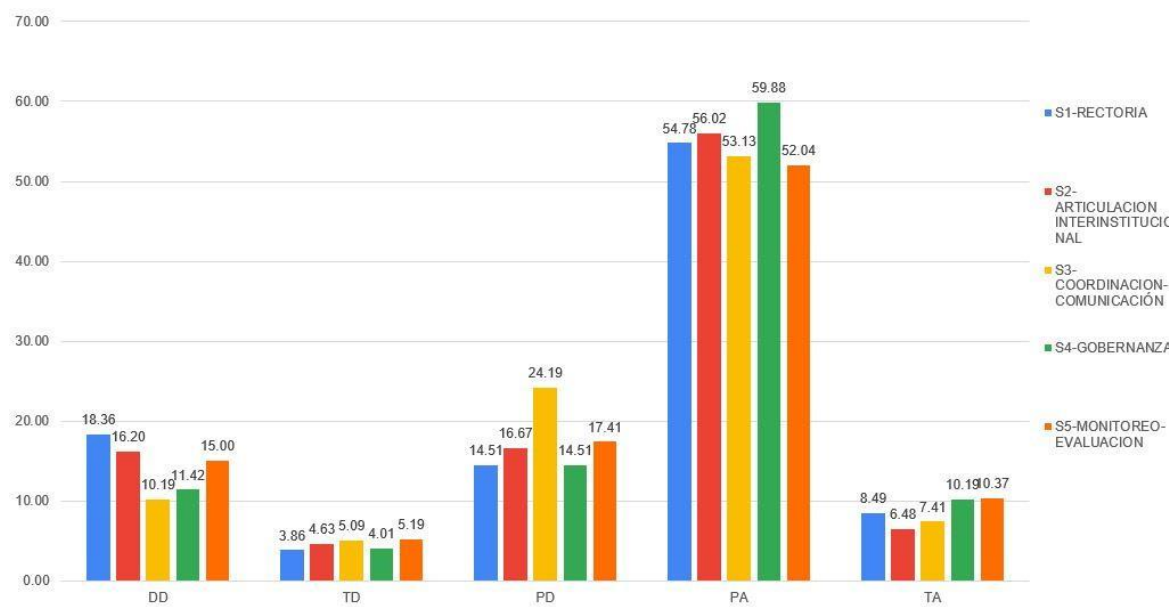
Observaciones. 1) El conjunto total producido por la sumatoria de la composición de ITEM es: $[DD + TD + PD + PA + TA] = 100.0\%$. 2) La composición de bloques estratégicos tiene una cantidad de enunciados según la distribución siguiente: S1 [06 enunciados], S2 [06 enunciados], S3 [08 enunciados], S4 [06 enunciados], S5 [05 enunciados]. 3) En el gráfico

No.1 puede observarse el peso relativo de cada ITEM [DD, TD, PD, PA, TA] según el Bloque respectivo [S1, S2, S3, S4, S5]

Al observar el comportamiento de los enunciados del instrumento, según la clasificación del ITEM [DD, TD, PD, PA, TA], se observa una polarización entre la disponibilidad a favor [TA+PA = 63.75%] y la disponibilidad como reto del sector [TD+PD = 22.01%]; al respecto, considerando que las percepciones respecto de una conducción ideal del sector [8.59%], bajo la composición de los factores considerados en los enunciados del instrumento, tiene un notable valor porcentual bajo, con lo que puede indicarse la manifiesta existencia de una predominancia de retos para el sector.

Es relevante señalar el comportamiento compacto con el que se manifiestan las categorías de ITEM, sobresaliendo los valores PA notablemente del resto de categorías, como puede observarse en la Gráfica No.2; el rango para la categoría DD, se sitúa en el intervalo [10.19% – 18.36%]; en el caso de la categoría TD [3.86% - 5.19%]; categoría PD [14.51% - 24.19%]; categoría PA [52.04% - 59.88%], categoría TA [6.48% - 10.37%]. Para una exposición más exhaustiva, puede observarse también, dicho comportamiento, según los valores promedio de las categorías: DD [14.23%], TD [4.56%], PD [17.46%], PA [55.17%], TA [8.59%].

Gráfica No. 2. Resultados Globales por Tipo de ITEM - Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: Elaboración propia.

Observaciones. 1) El conjunto total producido por la sumatoria de la composición de ITEM es: $[DD + TD + PD + PA + TA] = 100.0\%$. 2) La composición de bloques estratégicos tiene una cantidad de enunciados según la distribución siguiente: S1 [06 enunciados], S2 [06 enunciados], S3 [08 enunciados], S4 [06 enunciados], S5 [05 enunciados]. 3) En el gráfico No.2 puede observarse el peso relativo de cada Bloque respectivo [S1, S2, S3, S4, S5], según el ITEM respectivo [DD, TD, PD, PA, TA]

Al tomar en consideración, los factores según su valoración individual, conforme a la estructura de contenido del instrumento de autodiagnóstico, puede observarse que 26 de ellos, están dentro de un valor teórico esperado [Gráfica No.3]. En términos nominales, del valor cuantitativo de ITEM, se observa que se encuentran dichos factores, en el intervalo esperado $[3.25 - 3.75]$ en valores nominales, o su equivalente $[65.0\% - 75.0\%]$ en valores porcentuales.

I.4.1.1. Propuesta para mejora sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Las propuestas de mejora se basan en el macroproceso general para el sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), que articula todas las instituciones en el ente rector que es la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), e identifica aquellos factores que no permiten que éste funcione y resuelva los problemas ingentes con tiempos a corto, mediano y largo plazo, en las cinco categorías relacionadas con los niveles de articulación, coordinación y gobernanza de las entidades que conforman el Consejo, así como, sobre el ejercicio de la rectoría y el manejo de la información para la toma de decisiones, en relación a las acciones de seguridad alimentaria y nutricional que deben implementarse en cada una de las instituciones, a partir de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Las propuestas de mejora buscan identificar aquellos factores que afectan el macroproceso sustantivo del sector SAN y a los subprocesos en las cinco categorías relacionadas, siendo en su orden, de mayor a menor déficit, de acuerdo a las percepciones no favorables con base al autodiagnóstico sectorial: la Rectoría del Sector, la Articulación Interinstitucional del Sector, el Monitoreo y Evaluación del Sector, la Coordinación y Comunicación entre Instituciones del Sector, y la Gobernanza del Sector, respectivamente.

En las propuestas de mejora se orientan a identificar aquellos factores que afectan al proceso sustantivo sectorial y a los subprocesos, siendo: 1. Qué se puede simplificar, 2. Qué se puede automatizar, 3. Qué se puede sistematizar, 4. Cuál es la estructura de soporte para que pueda funcionar el direccionamiento estratégico del sector y las unidades de apoyo institucional, y 5. Cuáles son las competencias que se requieren para cumplir con el proceso sustantivo sectorial. Y la gestión sectorial debe de basarse en la Gestión por Procesos (GpP) y en la Gestión por Resultados (GpR) para alcanzar los resultados propuestos con valor público, pero a partir de un marco constructivista con pensamiento sistémico con visión circular, entre todas las instituciones que conforman al sector.

Al final se pretende que las propuestas de mejora permitirán articular y coordinar los esfuerzos del sector para lograr los resultados sectoriales que generen cambios en la cobertura y calidad de los servicios de seguridad alimentaria y nutricional, a nivel nacional, departamental, municipal y local. Y las propuestas de mejora del sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) se basan en la cadena de insumos, procedimientos, actividades, productos y resultados de la Gestión por Resultados (GpR). A continuación, se describen las propuestas de mejora para cada uno de los Bloques Estratégicos o categorías del sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

Cuadro No. 3. Propuesta de mejora para la Rectoría del Sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Mecanismos
El ente rector debe aplicar el régimen sancionatorio por infracciones a la normativa del sector.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 4. Propuesta de mejora para la Articulación Interinstitucional del Sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Mecanismos
Las entidades públicas que integran el sector, deben conocer y utilizar el macroproceso del sector para definir sus líneas de acción.
Todas las entidades que integran el sector deben plantear acciones en el marco de un macroproceso para enfrentar la problemática.
Todas las entidades que integran el sector deben conocer la política que orienta el funcionamiento sectorial.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 5. Propuesta de mejora para el Monitoreo y Evaluación del Sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Mecanismos
El sector debe tener claramente definido un sistema de monitoreo y evaluación que permitan medir el logro de los resultados sectoriales.
Todas las entidades que integran el sector deben conocer y participar activamente en el sistema de monitoreo y evaluación.
El monitoreo y evaluación del sector debe estar adecuadamente sistematizado y automatizado que facilite contar con información pertinente y oportuna.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 6. Propuesta de mejora para la Coordinación y Comunicación del Sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Mecanismos
Las entidades del sector deben de coordinar, comunicar y articular a nivel central.
Las entidades del sector deben de coordinar, comunicar y articular entre el nivel central y territorial.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 7. Propuesta de mejora para la Rectoría del Sector de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Mecanismos
El sector debe tener una estructura organizativa que le permita una adecuada división de responsabilidades y la complementación en la realización de las acciones.
En el sector se debe promover una amplia participación de la sociedad civil y del sector privado para establecer consensos.
El sector debe socializar información a los ciudadanos sobre resultados que se están logrando.

Fuente: Elaboración propia.

I.4.2. Diagnóstico sectorial de Agua y Saneamiento

Para efectuar el análisis de las respuestas en relación a las percepciones emitidas en el formulario de autodiagnóstico del sector de Agua y Saneamiento, se asignó un criterio de ponderación por tipo de respuesta, proveyendo mayor peso a las respuestas “En total acuerdo” y de manera decreciente en la medida que fueron respondiendo “De acuerdo”, “En desacuerdo”, “En total desacuerdo” y “No tengo información”, multiplicando el valor absoluto de respuestas por 5, 4, 3, 2 y 1, respectivamente. De tal manera que se obtuvieron valores ponderados por cada respuesta.

A partir de allí, se obtuvieron los promedios ponderados de cada respuesta para determinar, a su vez, la media aritmética por cada categoría (articulación interinstitucional, coordinación y comunicación entre instituciones del sector, gobernanza, rectoría, y monitoreo y evaluación del sector). Posteriormente de obtenida esta medida de tendencia central, se identificaron aquellos enunciados de las preguntas que estuvieran por debajo de esa media aritmética en cada Bloque Estratégico o categoría, como los de mayor interés para ser atendidos por mostrar un mayor déficit de percepción, debido a que los valores obtenidos estuvieron por debajo de este valor promediado del Bloque Estratégico o categoría correspondiente. Siendo el valor máximo posible del promedio de respuestas ponderado en cinco y el valor mínimo en uno.

Aquellos valores que se encuentran arriba del promedio de respuestas ponderado o media aritmética en cada Bloque Estratégico o categoría pueden calificarse como tener una percepción favorable, pero aquellas que se encuentran por debajo, pueden calificarse como tener una percepción no favorable o con un déficit significativo.

Se presentan los resultados del análisis de las respuestas en relación a las percepciones emitidas en el formulario de autodiagnóstico del sector de Agua y Saneamiento, por ítem o preguntas y en cada uno de los Bloques Estratégicos o categorías.

Cada gráfica se constituye en los siguientes elementos.

1. Título del Bloque Estratégico o categoría identificado en el Sector de Agua y Saneamiento.
2. En las barras verticales se muestra el promedio obtenido de las percepciones que hicieron en cada una de las respuestas ponderado a los ítems o preguntas en el Bloque Estratégico o categoría del Sector correspondiente.
3. Se identificó el valor promedio de todas las respuestas ponderadas de las percepciones que constituyeron el Bloque Estratégico o categoría del Sector, representado por la línea punteada horizontal.
4. En la parte inferior de cada gráfica se enunciaron todos los ítem o preguntas correspondientes en el instrumento de autodiagnóstico en el Bloque Estratégico o categoría del Sector correspondiente.
5. En el margen derecho de la gráfica se identificó aquellos valores de la percepción que tuvieron un resultado arriba o por debajo del valor promedio de todas las respuestas ponderadas de las percepciones que constituyeron todos los ítem o preguntas correspondientes, en el instrumento de autodiagnóstico en el Bloque Estratégico o categoría del Sector correspondientes.
6. En la parte inferior de cada gráfica se identificaron en negrilla sólo aquellos ítem o preguntas correspondientes en el instrumento de autodiagnóstico en el Bloque Estratégico o categoría del Sector correspondiente, que estuvieron por debajo del valor promedio de todas las respuestas ponderadas de las percepciones que constituyeron todos los ítem o preguntas correspondientes, en el instrumento de autodiagnóstico en el Bloque Estratégico o categoría del Sector correspondientes. (Ver anexos)

Conforme a lo previamente establecido, se identificaron aquellos ítems o preguntas que presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo, en el criterio de aquellos valores que se encuentran debajo del promedio de respuestas ponderado o media aritmética en cada Bloque Estratégico o categoría, que pueden calificarse como tener una percepción no favorable o déficit. Del total de 31 ítems o preguntas, las que cumplieron con este análisis de percepción no favorable o con déficit significativo se muestran en el Cuadro No. 8.

Cuadro No. 8. Ítem o preguntas que presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo en el promedio de respuestas ponderado del bloque estratégico o categoría correspondiente – Autodiagnóstico del Sector de Agua y Saneamiento.

Bloque Estratégico - Categoría	Ítem o pregunta del Autodiagnóstico sectorial de Agua y Saneamiento
I. Sobre la Articulación Interinstitucional del Sector	3. Las entidades públicas que integran el sector, conocen y utilizan el macroproceso del sector para definir sus líneas de acción.
I. Sobre la Articulación Interinstitucional del Sector	4. Todas las entidades que integran el sector plantean acciones en el marco de un macroproceso para enfrentar la problemática.
I. Sobre la Articulación Interinstitucional del Sector	5. Todas las entidades que integran el sector conocen la política que orienta el funcionamiento sectorial.
II. Sobre la Coordinación y Comunicación entre Instituciones del Sector	6. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan a nivel central.
II. Sobre la Coordinación y Comunicación entre Instituciones del Sector	7. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan a nivel territorial.
II. Sobre la Coordinación y Comunicación entre Instituciones del Sector	8. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan entre el nivel central y territorial.
III. Sobre la Gobernanza del Sector	3. Las decisiones que tienen que ver con el funcionamiento del sector se toman por consenso.
III. Sobre la Gobernanza del Sector	4. En el sector se promueve una amplia participación de la sociedad civil y del sector privado para establecer consensos.
III. Sobre la Gobernanza del Sector	5. En el sector existe un marco legal que define y asegura la participación e interacción de todos los actores sociales, privados e institucionales en la gestión del sector.
IV. Sobre la Rectoría del Sector	4. El ente rector guía a las entidades integrantes del sector en la aplicación de la política sectorial.
IV. Sobre la Rectoría del Sector	6. El ente rector aplica el régimen sancionatorio por infracciones a la normativa del sector.
V. Sobre el Monitoreo y Evaluación del Sector	3. Todas las entidades que integran el sector conocen y participan activamente en el sistema de monitoreo y evaluación.
V. Sobre el Monitoreo y Evaluación del Sector	4. El monitoreo y evaluación del sector está adecuadamente sistematizado y automatizado que facilita contar con información pertinente y oportuna.

Fuente: Elaboración propia.

Cuadro No. 9. Bloques Estratégicos o categorías prioritarias de atención: con base en aquellos ítem o preguntas que presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo, en el criterio de aquellos valores que se encuentran debajo del promedio de respuestas ponderado o media aritmética, en cada Bloque Estratégico o categoría, que pueden calificarse como tener una percepción no favorable o déficit. SOBRE EL TOTAL DEL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO

BLOQUE ESTRATÉGICO - CATEGORÍA	Promedio de respuestas ponderado por categoría	
III. Sobre la Gobernanza del Sector	2.85	
I. Sobre la Articulación Interinstitucional del Sector	2.89	
II. Sobre la Coordinación y Comunicación del Sector	2.98	
V. Sobre el Monitoreo y Evaluación del Sector	3.00	
IV. Sobre la Rectoría del Sector	3.09	
TOTAL DEL SECTOR DE AGUA Y SANEAMIENTO	2.96	

Fuente: Elaboración propia.

Al tomar en consideración la estructura y contenidos del instrumento de autodiagnóstico sectorial de Agua y Saneamiento, puede observarse que se identificaron 18 de 31 ítem o preguntas que presentaron una percepción favorable o sin déficit significativo, en el criterio de aquellos valores que se encuentran arriba del promedio de respuestas ponderado o media aritmética en cada Bloque Estratégico o categoría, es decir, un 58% de ítems o preguntas pueden calificarse como tener una percepción favorable o sin déficit.

Sin embargo, del total de 31 ítems o preguntas, 13 (41%) presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo, en el criterio de aquellos valores que se encuentran debajo del promedio de respuestas ponderado o media aritmética en cada Bloque Estratégico o categoría, que pueden calificarse como tener una percepción no favorable o déficit (ver Cuadro No. 1 arriba).

Así mismo, con el formato del autodiagnóstico sí se permitió obtener una percepción de la situación sectorial a partir del conjunto de cinco Bloques Estratégicos o categorías esenciales, que se asocian a situaciones específicas del sector de Agua y Saneamiento.

Luego de un análisis desde la percepción que los actores tienen del sector, se identificaron aquellos Bloques Estratégicos o categorías esenciales con mayor o menor déficit, de acuerdo a la percepción no favorable. Siendo, en su orden, de mayor a menor déficit.

III. Gobernanza del Sector, I. Articulación Interinstitucional del Sector, II. Coordinación y Comunicación entre Instituciones del Sector, V. Monitoreo y Evaluación del Sector, y. IV. Rectoría del Sector.

Integrando la relación de los componentes del instrumento, los déficits encontrados, la situación y el contexto actual de la problemática, en base a las condiciones específicas y lo que implican los factores abordados desde el instrumento, se podría proponer una línea lógica simplificada que permita relacionar las propuestas, dentro de un contexto de gestión, evidentemente desde el área sectorial, ya que los déficits son sistémicos.

Por lo que, en términos de la gestión sectorial, para poder llevar a la práctica las recomendaciones que se están formulando, se propone abordar, primeramente, aquellos Bloques Estratégicos o categorías esenciales con mayor a menor déficit, y en cada uno con sus respectivos ítems o preguntas que presentaron una percepción no favorable o con déficit significativo, en el criterio de aquellos valores que se encuentran debajo del promedio de respuestas ponderado o media aritmética en cada Bloque Estratégico o categoría, que pueden calificarse como tener una percepción no favorable o déficit, quedando de la siguiente manera:

III. Sobre la Gobernanza del Sector

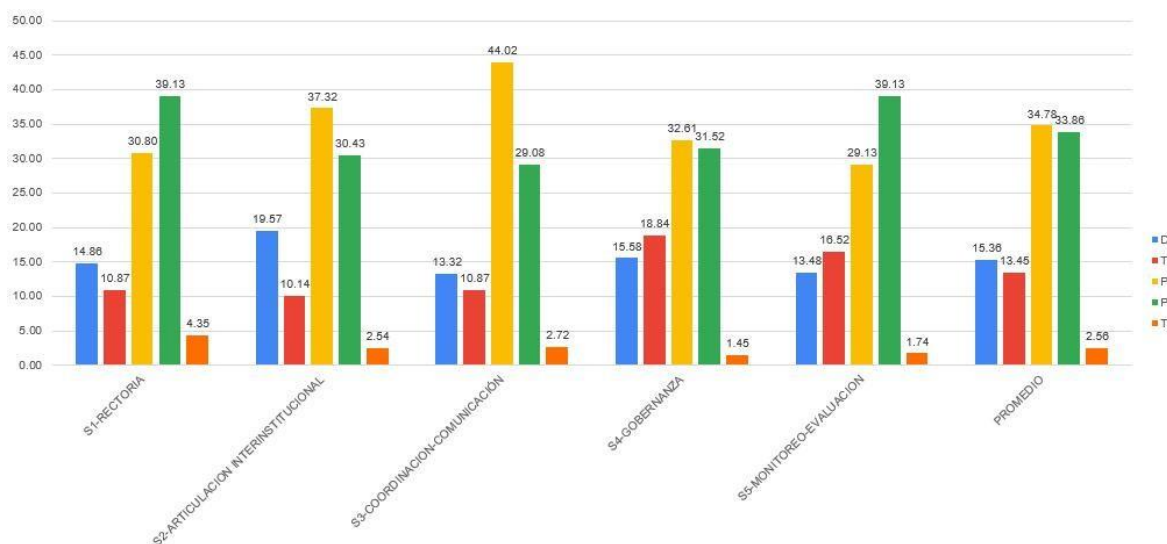
1. Las entidades públicas que integran el sector, conocen y utilizan el macroproceso del sector para definir sus líneas de acción.

2. En el sector se promueve una amplia participación de la sociedad civil y del sector privado para establecer consensos.
 3. Todas las entidades que integran el sector conocen la política que orienta el funcionamiento sectorial.
-
- I. Sobre la Articulación Interinstitucional del Sector
 1. Las entidades públicas que integran el sector, conocen y utilizan el macroproceso del sector para definir sus líneas de acción.
 2. Todas las entidades que integran el sector plantean acciones en el marco de un macroproceso para enfrentar la problemática.
 3. Todas las entidades que integran el sector conocen la política que orienta el funcionamiento sectorial.
-
- II. Sobre la Coordinación y Comunicación entre Instituciones del Sector
 1. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan a nivel central.
 2. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan a nivel territorial.
 3. Las entidades del sector se coordinan, comunican y articulan entre el nivel central y territorial.
-
- V. Sobre el Monitoreo y Evaluación del Sector
 1. Todas las entidades que integran el sector conocen y participan activamente en el sistema de monitoreo y evaluación.
 2. El monitoreo y evaluación del sector está adecuadamente sistematizado y automatizado que facilita contar con información pertinente y oportuna.
-
- IV. Sobre la Rectoría del Sector
 1. El ente rector guía a las entidades integrantes del sector en la aplicación de la política sectorial.
 2. El ente rector aplica el régimen sancionatorio por infracciones a la normativa del sector.

Puede observarse que se manifiestan bajos valores de las percepciones en torno de una conducción ideal del sector, que ubican desde el valor más alto al más bajo, de las ponderaciones [en valores porcentuales], a la Rectoría Sectorial [S1, 4.35%], Coordinación-Comunicación Sectorial [S3, 2.72%], Articulación Interinstitucional [S2, 2.54%], Monitoreo-Evaluación [S5, 1.74%], Gobernanza [S4, 1.45].

Destaca como grupo con mayores percepciones favorables para el cambio, al Bloque Estratégico de Rectoría [S1, 39.13%] y Monitoreo-Evaluación [S5, 39.13%]. De manera recíproca, el grupo con mayores percepciones de retos para el cambio, se sitúan para el Bloque Estratégico de Coordinación-Comunicación [44.02%].

Gráfica No. 3. Resultados Globales por Bloques Estratégicos – Autodiagnóstico Sector Agua y Saneamiento



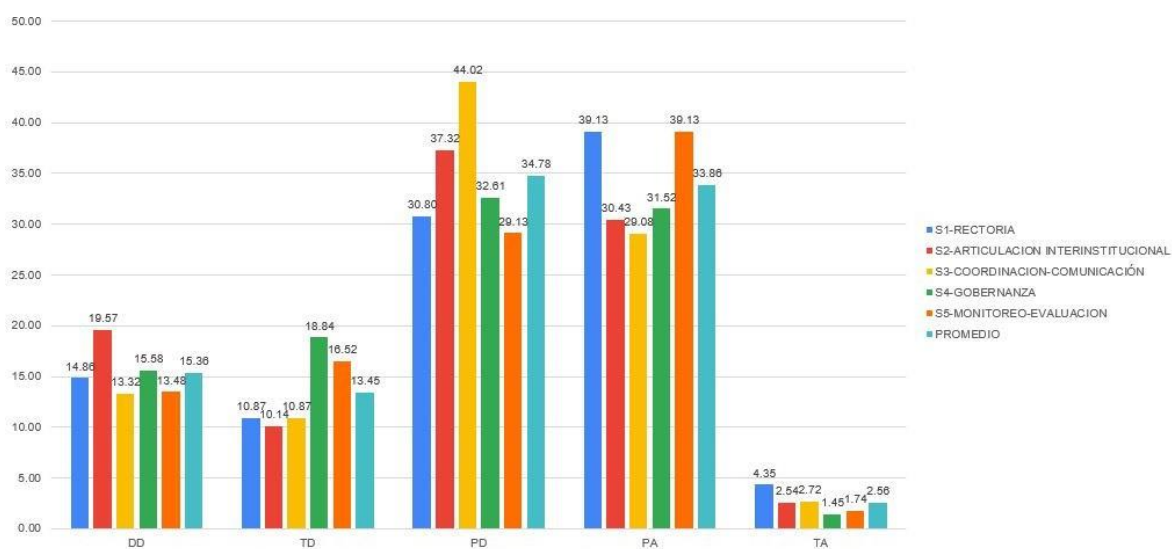
Fuente: Elaboración propia.

Observaciones. 1) El conjunto total producido por la sumatoria de la composición de ITEM es: $[DD + TD + PD + PA + TA] = 100.0\%$. 2) La composición de bloques estratégicos tiene una cantidad de enunciados según la distribución siguiente: S1 [06 enunciados], S2 [06 enunciados], S3 [08 enunciados], S4 [06 enunciados], S5 [05 enunciados]. 3) En el gráfico No.1 puede observarse el peso relativo de cada ITEM [DD, TD, PD, PA, TA] según el Bloque respectivo [S1, S2, S3, S4, S5]

Al observar el comportamiento de los enunciados del instrumento, según la clasificación del ITEM [DD, TD, PD, PA, TA], se observa una polarización entre la disponibilidad a favor [TA+PA = 33.86%] y la disponibilidad como reto del sector [TD+PD = 34.78%]; al respecto, considerando que las percepciones respecto de una conducción ideal del sector [2.56%], bajo la composición de los factores considerados en los enunciados del instrumento, tiene un notable valor porcentual bajo, con lo que puede indicarse la manifiesta existencia de una predominancia de retos para el sector.

Es relevante señalar el comportamiento compacto con el que se manifiestan las categorías de ITEM, como puede observarse en la Gráfica No.2; el rango para la categoría DD, se sitúa en el intervalo [13.32% – 19.57%]; en el caso de la categoría TD [10.14% - 18.84%]; categoría PD [29.13% - 44.02%]; categoría PA [29.08% - 39.13%], categoría TA [1.45% - 4.35%]. Para una exposición más exhaustiva, puede observarse también, dicho comportamiento, según los valores promedio de las categorías: DD [15.36%], TD [13.45%], PD [34.78%], PA [33.86%], TA [2.56%].

Gráfica No. 4. Resultados Globales por Tipo de ITEM - Autodiagnóstico Sector Agua y Saneamiento



Fuente: Elaboración propia.

Observaciones. 1) El conjunto total producido por la sumatoria de la composición de ITEM es: $[DD + TD + PD + PA + TA] = 100.0\%$. 2) La composición de bloques estratégicos tiene una cantidad de enunciados según la distribución siguiente: S1 [06 enunciados], S2 [06 enunciados], S3 [08 enunciados], S4 [06 enunciados], S5 [05 enunciados]. 3) En el gráfico No.2 puede observarse el peso relativo de cada Bloque respectivo [S1, S2, S3, S4, S5], según el ITEM respectivo [DD, TD, PD, PA, TA]

Al tomar en consideración, los factores según su valoración individual, conforme a la estructura de contenido del instrumento de autodiagnóstico, puede observarse que ninguno de ellos, logra alcanzar el valor teórico esperado [Gráfica No.3]. En términos nominales, del valor cuantitativo de ITEM, se observa que se encuentran dichos factores, por debajo del intervalo esperado $[3.25 - 3.75]$ en valores nominales, o su equivalente $[65.0\% - 75.0\%]$ en valores porcentuales.

En consecuencia no pueden referirse aspectos de fortaleza manifiestos para el sector, sino un conjunto preeminente de retos, de los cuales, sobresalen aquellos con menor ponderación, de las percepciones y expectativas, de los sujetos respondientes del instrumento, que ubican los siguientes, como aquellos con el valor mínimo de su respectivo Bloque Estratégico, y que representan los déficits manifiestos con mayor ponderación adversa:

S1 – Rectoría / #6 [2.78 nominal = 55.6%]: aplicación del régimen sancionatorio por infracciones a la normativa del sector

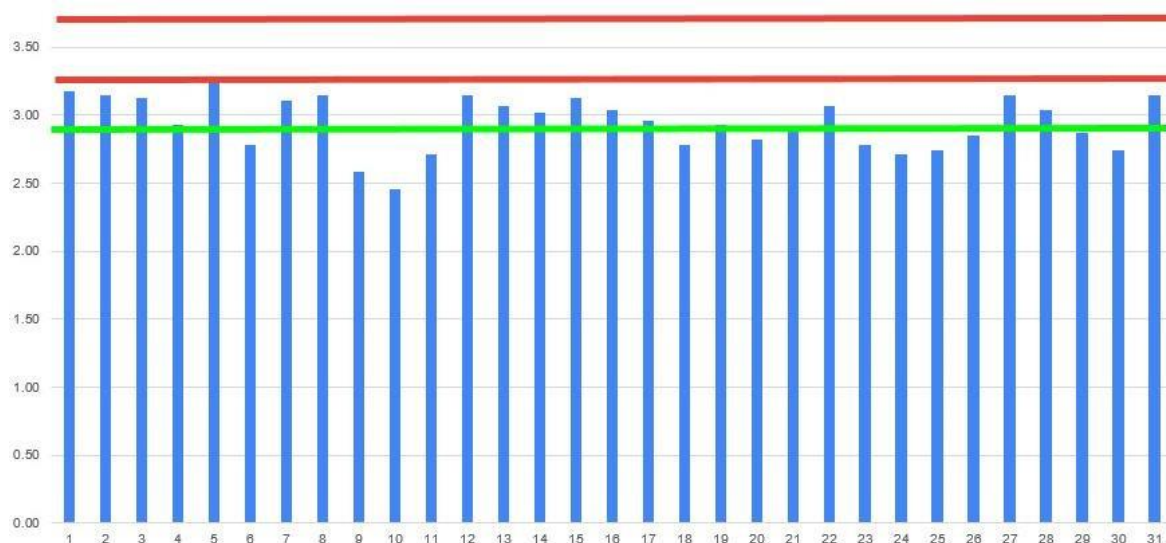
S2 – Articulación Interinstitucional / #4 [2.46 nominal = 49.2%]: planteamiento de acciones en el marco de un macroproceso sectorial para afrontar problemáticas [del sector]

S3 – Coordinación-Comunicación / #6 [2.78 nominal = 55.6%]: coordinación, comunicación y articulación del sector

S4 – Gobernanza / #4 [2.72 nominal = 54.4%]: promoción de la participación de la sociedad civil y del sector privado para alcanzar consensos de beneficio para el sector

S5 – Monitoreo-Evaluación / #4 [2.74 nominal = 54.8%]: disponibilidad de un sistema automatizado que facilite contar con información pertinente y oportuna del sector

Gráfica No. 5. Comportamiento específico de ITEM - Autodiagnóstico Sector Agua y Saneamiento



Fuente: Elaboración propia.

Observaciones. 1) Intervalo demarcado por las líneas de color rojo, indican valores promedio esperados para el comportamiento cuantitativo [3.25-3.75 nominal] de ITEM. En términos porcentuales se corresponde con [65.0-75.0%], considerando una desviación estándar teórica para el conjunto de datos. 2) La línea verde, indica el valor promedio de ITEM para el conjunto total de enunciados del autodiagnóstico [2.95 nominal]; en términos porcentuales se corresponde con [59.0%].

I.4.2.1. Propuesta para mejora sectorial de Agua y Saneamiento

A partir de los resultados del autodiagnóstico y de la hipótesis se elaborará un plan de trabajo para definir un macroproceso sectorial para la prestación de los servicios, juntamente con el equipo de contrapartes, a través de:

1. Establecer el producto y el correspondiente objetivo común sectorial (a través de taller 1).
2. Establecer los factores (dificultades) que enfrenta ese macroproceso (a través de taller 2).

La definición del macroproceso implica una secuencia de acciones intersectoriales

Cuadro No. 10. Acciones para mejora del agua y saneamiento

No.	Acciones para implementar
0	Comprensión de los mecánicos de articulación y coordinación.
1	Definición del macroproceso sectorial.
2	Simplificación del macroproceso sectorial.
3	Análisis de las etapas del macroproceso, identificando fallas en cada etapa.

Fuente: Elaboración propia.

Este proceso se profundiza con el análisis y la elaboración de una primera aproximación del proceso que facilitará la discusión y análisis del equipo sectorial responsable, y que se muestra al final de este documento.

La definición de este proceso requiere una comprensión previa de los mecanismos de articulación y coordinación sectorial, que se han definido en las etapas previas de diagnóstico y que se complementarán con el análisis del equipo o grupo técnico intersectorial.

Propuesta de mejoras sectoriales.

La definición del macroproceso y su objetivo permitirá integrar la información en una propuesta de fortalecimiento de la rectoría sectorial; para esto se consideran necesario cumplir con una secuencia mínima de acciones, como sigue:

- a) Diferenciar acciones de corto, mediano y largo plazo (con base en la matriz de funciones de la rectoría sectorial elaborada el diagnóstico.
- b) Elaborar un detalle de cada acción
- c) Evaluar disponibilidad financiera.
- d) Evaluar su integración en instrumentos de planificación.

Validación de la propuesta de fortalecimiento sectorial.

La propuesta de mejora que se genere del trabajo en equipo requiere hacer una validación de la propuesta de mejora para el fortalecimiento sectorial, con el equipo técnico de las contrapartes.

Implementación de acciones.

A partir de la planificación y propuesta establecida, se preparará la estimación de recursos necesarios, para lo cual se requiere una asesoría técnica, en varios aspectos:

- a) Asesorar la definición de un equipo de trabajo de la entidad ministerial
- b) Asesorar el aseguramiento de la disponibilidad presupuestaria
- c) Asesorar la elaboración de una programación
- d) Asesorar la ejecución de la programación
- e) Asesorar y acompañar los procesos de capacitación que se identifique.

El proceso es esencialmente la aplicación de una serie de medidas recomendadas para lograr el fortalecimiento de la gestión rectora de las instituciones responsables.

La implementación se realizará a través de una serie de sesiones de trabajo con las contrapartes, de las cuales se irán obteniendo productos que se irán elevando a las autoridades para su consideración.

- Las acciones propuestas consisten en, su mayor parte, generación o modificación de acuerdos gubernativos y ministeriales, y alguna norma técnica que se pueda recomendar.
- Las propuestas de regulación y normativas son las que deben analizarse e integrarse en el equipo de trabajo para que ser gestionadas al interno del sector.

El macroproceso y su objetivo.

La definición del macroproceso y la determinación su objetivo común, es un proceso para definir en el grupo o equipo intersectorial, a partir del diagnóstico elaborado, plantea una primera aproximación conceptual que debe apuntar a una determinación final por consenso. Por tanto, considerando la secuencia que sea llevado en el proceso de diagnóstico, acá se plantea como se visualiza ese proceso sustantivo.

Considerando la dinámica de la gestión institucional del sector del agua potable y el saneamiento, en el que participan diversas entidades del gobierno central, así como la totalidad de municipalidades del país, de acuerdo con la legislación vigente es el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social quien tienen un rol rector en ese conjunto de entidades de gobierno, por tanto, los procesos de gestión que realiza este Ministerio son esenciales para los servicios públicos que prestan cada una de ellas.

En el contexto de la ley y de las regulaciones vigentes,¹ propias del Ministerio de Salud, MSPAS, se identifica el marco general que orienta los procesos sustantivos que se deben desarrollar; ante los mandatos de conducción, regulación, vigilancia, coordinación y evaluación de las acciones e instituciones que abarquen estos temas de salud y ambiente, a nivel nacional. Además, se deben formular, organizar, dirigir la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos para la entrega de servicios a la población.

El Estado, por medio del MSPAS, debe coordinar con el Instituto de Desarrollo Municipal y otras agencias del sector para promover prioridades de políticas y necesidades públicas que garanticen el acceso a los servicios de agua potable y la cobertura universal de la población, con un enfoque en la gestión de las propias comunidades para garantizar la gestión sostenible del recurso. Además, el MSPAS debe promover la cobertura universal de los servicios de disposición final de excretas, conducción y tratamiento de aguas residuales, en conjunto con las instituciones del sector, municipios y comunidades organizadas, y promover acciones de educación en salud para los habitantes. Úselos correctamente.

Por otro lado, y de acuerdo con el Código de Salud y el Código Municipal vigentes, las municipalidades son los prestadores de los servicios básicos de agua potable y saneamiento; otras

¹ Código de Salud, Decreto 90-97 (Art. 9, 78 y 93; Ley del Organismo Ejecutivo Decreto 114-97 (Art.23) y sus reformas Decreto 90-200 (Art.3) y Ley de protección y mejoramiento del ambiente Decreto 68-86.

entidades que tienen mandatos de planificación y coordinación como SEGEPLAN, CONRED y SCEP, deben participar en el proceso general de gestión, según sus respectivas leyes y regulaciones.

Por tanto, cuando se considera el acceso al agua potable y el saneamiento, este se puede visualizar como el resultado de la gestión que realizan las instituciones que deben garantizar el acceso, para lo cual se tendría un objetivo en común:

Objetivo del proceso: Garantizar a la población, el acceso al agua potable y el saneamiento.

Garantizar el acceso al agua potable y el saneamiento, se puede visualizar como un proceso de varias etapas que inician con la regulación, luego, la definición de la fuentes de agua, el diseño de un servicio de agua, la construcción de la infraestructura para el servicio y la mitigación de los posibles impactos sanitarios y ambientales, la administración, operación y mantenimiento del servicio, el control y la vigilancia del servicio, el control y vigilancia de los efectos e impactos del servicio, la reducción del riesgo sanitario y ambiental del servicio:

Cuadro No. 11. Etapas del macroproceso sectorial para la gestión del agua potable y el saneamiento

No.	Etapas del ciclo del macroproceso sectorial	Entidad
1	Elaborará la regulación ambiental y sanitaria y la regulación para prestación de los servicios de agua	MARN y MSPAS, cada uno con su competencia y en coordinación con todos los actores del sector.
2	Definición y caracterización de la fuente de agua en el marco del manejo de cuencas hidrográficas.	MARN en coordinación con CONRED e INSIVUMEH
	Elaboración de los planes de manejo	
3	Caracterización y condiciones sanitarias de la fuente de agua para consumo humano.	MSPAS en coordinación con MARN
4	Establecer el déficit de cobertura del servicio de agua y de sistemas de saneamiento	MSPAS en coordinación con MARN
5	Priorización de inversiones en servicios de agua y de sistemas de saneamiento	MSPAS en coordinación con MARN, INFOM, SEGEPLAN y SCEP

6	Elaboración el plan de inversiones de agua y de sistemas de saneamiento	MSPAS en coordinación con MARN, INFOM, SEGEPLAN y SCEP
7	Diseño de un servicio de agua con criterios de reducción de riesgo sanitario y gestión de proyectos (*)	MSPAS, en coordinación con MARN, CONRED, INFOM, SEGEPLAN, SCEP y municipalidades.
8	Construcción de infraestructura para el servicio y mitigación de los impactos sanitarios y ambientales abarcando las excretas y las aguas residuales (*)	Municipalidades en coordinación con MARN, SCEP e INFOM
9	Administración, operación y mantenimiento del servicio	Municipalidades en coordinación con la población y sistema de consejos de desarrollo. A través de la OMAS
10	Control de la prestación del servicio	Municipalidades
11	Vigilancia sanitaria de la prestación del servicio	MSPAS
12	Control y vigilancia de los efectos e impactos del servicio, asociados al saneamiento ambiental	MARN
13	Análisis de reducción de riesgo sanitario	MSPAS en coordinación con CONRED
14	Análisis de reducción de riesgo ambiental	MARN en coordinación con CONRED

NOTA (*) Acciones que consideran los posibles procesos que se den con empresas privadas y organizaciones no gubernamentales, de acuerdo con la ley de contrataciones del Estado y las leyes vinculantes en general.

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, el proceso sectorial que se visualiza es un proceso general en el que varias entidades se involucran, porque una sola una de ellas no resuelve todo el proceso, más en el detalle de las etapas del proceso se aprecia lo que a cada cual corresponde, pero en general se puede decir que para la gestión del agua potable y el saneamiento el **macroproceso** puede resumirse así:

Macroproceso: Desarrollar los procesos institucionales correspondientes de regulación con la vigilancia de su cumplimiento, para garantizar el acceso al agua potable y el saneamiento a través de servicios seguros, en el marco de un proceso de articulación y coordinación interinstitucional para conducir a todas las entidades sectoriales.

Los factores críticos del proceso para su implementación.

El proceso de consulta y diagnóstico que se ha llevado hasta el momento permite visualizar diferentes aspectos institucionales que se aprecian necesario y críticos a la vez para la gestión sectorial en su conjunto, considerando que al no concretarse o garantizarse el proceso podría afectarse para su implementación.

Se espera que el presente aporte académico fomente la colaboración y la coordinación entre diversos sectores del desarrollo, que incluye al gobierno, la empresa o sector privado, las organizaciones no gubernamentales y por supuesto la sociedad civil; al fin y al cabo, la idea es abordar los problemas y desafíos comunes de manera más efectiva, fomentando la capacidad de agencia de los involucrados, es decir, garantes de su propio desarrollo.

En un mundo globalizado en el que persiste el objetivo del bien común, es menester la utilización más eficiente de los recursos (humanos, financieros, materiales, etc.), que evite la duplicidad e incentive la sinergia social. Seguramente, esto llevará a la sociedad guatemalteca a desarrollar importantes procesos de innovación y mejora de soluciones, fortalecerá sus políticas públicas y perdurará la gobernanza y sostenibilidad.

Conclusiones

Sin lugar a dudas, la articulación sectorial es crucial para abordar las complejidades y lo convulso de una sociedad que se enfrenta a cambios políticos, sociales y económicos importantes, de una forma más eficiente y efectiva, potenciando el impacto de las intervenciones y los recursos que contribuyen al desarrollo sostenible. Por ello, es importante concluir lo siguiente:

1. La capacidad de planificación de una entidad está relacionada con su capacidad para definir sus metas y objetivos y para desarrollar e implementar acciones específicas para lograr esas metas. En el marco del ciclo de las políticas públicas, estos dos elementos se desarrollan durante las fases de planificación y presupuestación respectivamente. En la primera fase (planificación estratégica), la entidad desarrolla una serie de ejercicios estratégicos de mediano y largo plazo que se concretan en documentos como planes estratégicos departamentales y planes estratégicos institucionales. Por su parte, durante la fase presupuestaria (formulación presupuestaria), las entidades elaboran presupuestos anuales de inversión y operativos para implementar políticas y programas orientados al logro de las metas establecidas.
2. Las capacidades de planificación se pueden medir a partir de dos elementos: planificación estratégica y formulación presupuestaria. Para medir la planificación estratégica es necesario evaluar el diseño del plan estratégico de la agencia. Esta evaluación reflejará el nivel de planificación de cada entidad y su capacidad para articular las diferentes metas que se han fijado. En cuanto al desarrollo presupuestario, su evaluación debería poder identificar qué entidades han adoptado prácticas más inteligentes en áreas como la preparación inicial de proyectos, la planificación de recursos plurianual y el desarrollo de proyectos.
3. Las capacidades de ejecución de una entidad se pueden medir en dos niveles. El primero es la capacidad de la entidad para ejecutar los gastos e inversiones

planificados de acuerdo con el presupuesto aprobado. El segundo nivel es la capacidad de la entidad para proporcionar bienes y servicios con la esperanza de lograr los resultados deseados mediante la implementación de sus políticas y programas. Ambos niveles deben verse de manera complementaria. La situación anterior se debe a que los planes financieros manejados por varias entidades registran la ejecución presupuestaria pero no necesariamente realizan intervenciones.

4. Por lo tanto, el componente de capacidad de desempeño utiliza dos criterios (financiero y físico) para medir la capacidad de una entidad para utilizar efectivamente los recursos bajo su control.
5. La medida de las capacidades organizativas es la eficiencia operativa. Esta sección se centra en analizar el uso apropiado de los insumos cuando una entidad entrega bienes y servicios. En concreto, se centra en dos tipos de insumos: recursos humanos y recursos financieros. Los recursos humanos son un elemento clave para la gestión eficiente de cualquier organización. En el caso de las entidades públicas, la gestión del personal es clave dadas las limitaciones existentes en la regulación de las profesiones administrativas.
6. Por lo tanto, es necesario considerar este criterio al medir la capacidad institucional de una entidad. Por su parte, la gestión financiera tiene como objetivo optimizar el uso de los recursos asignados a cada entidad para desarrollar sus funciones y alcanzar sus objetivos. Consta de tres áreas: gestión presupuestaria, gestión contable y gestión de fondos.

Bibliografía

- Alarcón, L. (2007). *El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales*. España: Editorial Ariel.
- Bobbio, N. (2015). *Iusnaturalismo y positivismo jurídico*. España: Editorial Trotta.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2020). *Panorama de las Administraciones Públicas América latina y el Caribe 2020*.
- Calderón, H. (2005). *Derecho Administrativo I*. Guatemala: Editorial Fénix.
- Calderón, H. (2011). *Teoría general del derecho administrativo*. Guatemala: Editorial Servicios Diversos MR.
- Calderón, H. (2011). *Teoría general del derecho administrativo*. Guatemala: Editorial Servicios Diversos MR.
- Castillo, J. (2014). *Derecho Administrativo*. Guatemala: Editorial Impresiones Graficas.
- De los Santos, A. (2012). *Derecho administrativo I*. México: Editorial Eduardo Duran Valdivieso.
- Fakuda-Parr, S. (2002). *Capacity for development: new solutions to old problems*. New York.
- Fernández, E. (1984). *Teoría de la justicia y derechos humanos*. España: Editorial Debate S.A.
- Fernández, J. (2003). *Seguridad pública municipal*. México: Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C.
- Fraga, G. (2000). *Derecho administrativo*. México. Editorial Porrúa.
- Galindo, M. (2000). *Teoría de la Administración Pública*. México: Editorial Porrúa.
- García, S. (2019). *La corte interamericana de derechos humanos*. México: Editorial Porrúa.
- Gil, C. (2014). *Marco organizativo y normativo de las Administraciones Públicas y de la Unión Europea*. España: Paraninfo
- González, A. (2006). *La justicia social como fin primordial de los Derechos Humanos*. México: Editorial Universidad Autónoma de Tabasco.
- Gordillo, A. (2013). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Argentina: Editorial Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Administración Pública (2022). *Diagnóstico sectorial de Agua y Saneamiento Contrato DIAA-101-2022-189*. Guatemala: INAP.

- Instituto Nacional de Administración Pública (2022). *Informe de diagnóstico de seguridad alimentaria y nutricional. Contrato DIAA-101-2022-189*. Guatemala: INAP.
- Instituto Nacional de Estadística. (2013). *Mapas de pobreza rural en Guatemala 2011*. Guatemala: INE.
- Instituto Nacional de Estadística. (2015). *República de Guatemala: encuesta nacional de condiciones de vida 2014*. Guatemala: INE.
- Jellinek, G. (2000). *Teoría general del Estado*. México: Editorial Fondo de Cultura Económica.
- Kelsen, H. (2020). *Teoría pura de derecho*. Argentina: Editorial EUDEBA.
- López, R. y Pérez, A. (2004). *Tendencias actuales de derecho de familia*. España: Editorial Universidad de Almería.
- Martínez, A. (1990). *Derechos humanos y el procurador de los derechos humanos*. Guatemala: Centro Editorial Vile.
- Meza, E. (2004). *Manual de derecho administrativo*. Guatemala: Serviprensa, S.A.
- Naciones Unidas. (2024). La vivienda adecuada: un derecho humano que debemos defender.
- Pérez, A. (1984). *Los derechos fundamentales*. (2ª. ed.), España: Editorial Tecnos.
- Peris, M. (1976). *Estado y Derechos Humanos*. España: Editorial Fernando Torres.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). *Desigualdad y desarrollo humano*. Guatemala: PNUD.
- Sánchez, A. (2015). *Efectos de la institucionalización*. México: Editorial del DIF.
- Segnestam, L. (2002). Indices, indicators, presentational tools and the Swedish environmental objectives. Swedish EPA: Stockholm.

Diccionarios

- Ossorio, M. (2006). *Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*. (33ª. ed.), Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.

Anexos

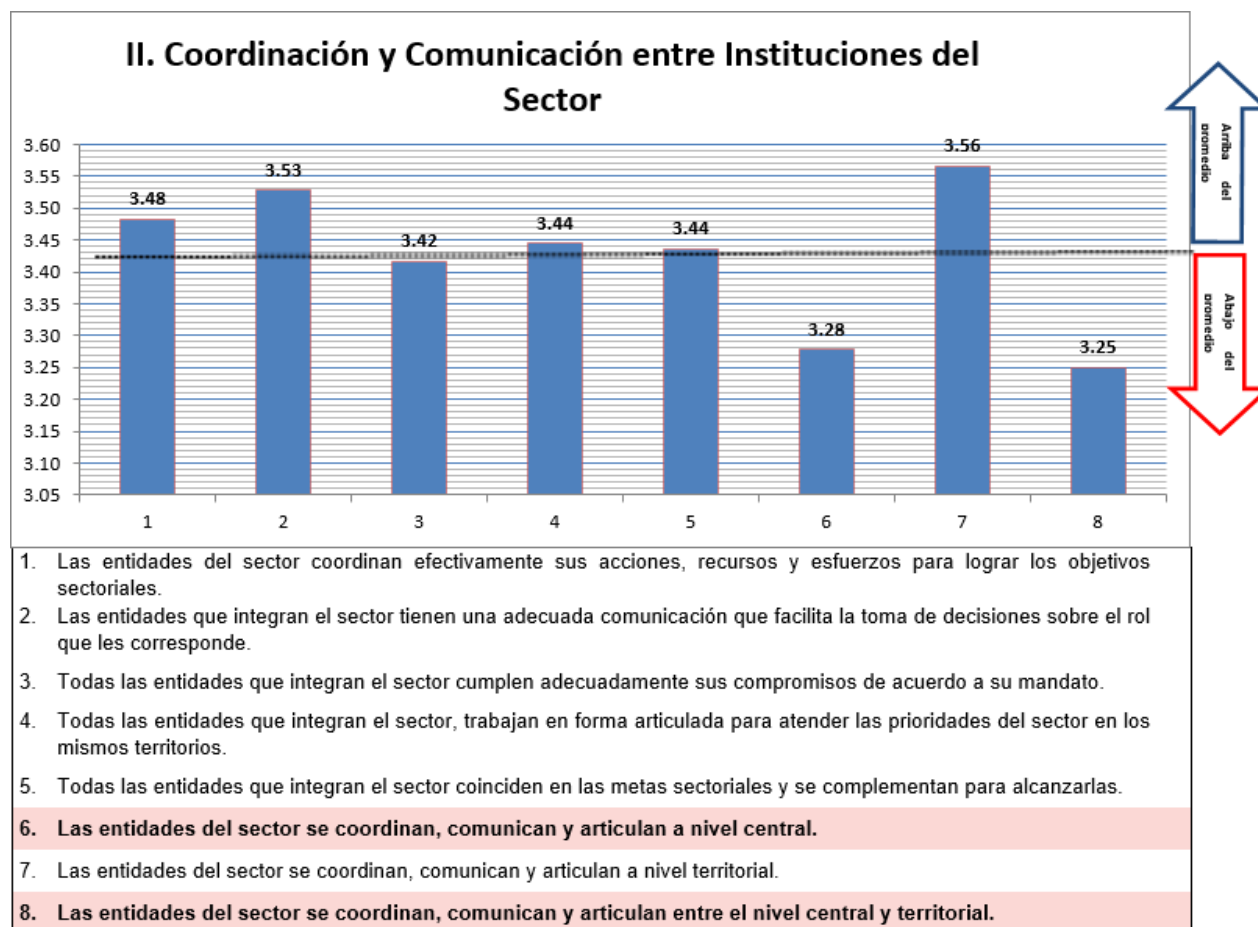
I.4.1. Diagnóstico sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Gráfica No. 6. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional



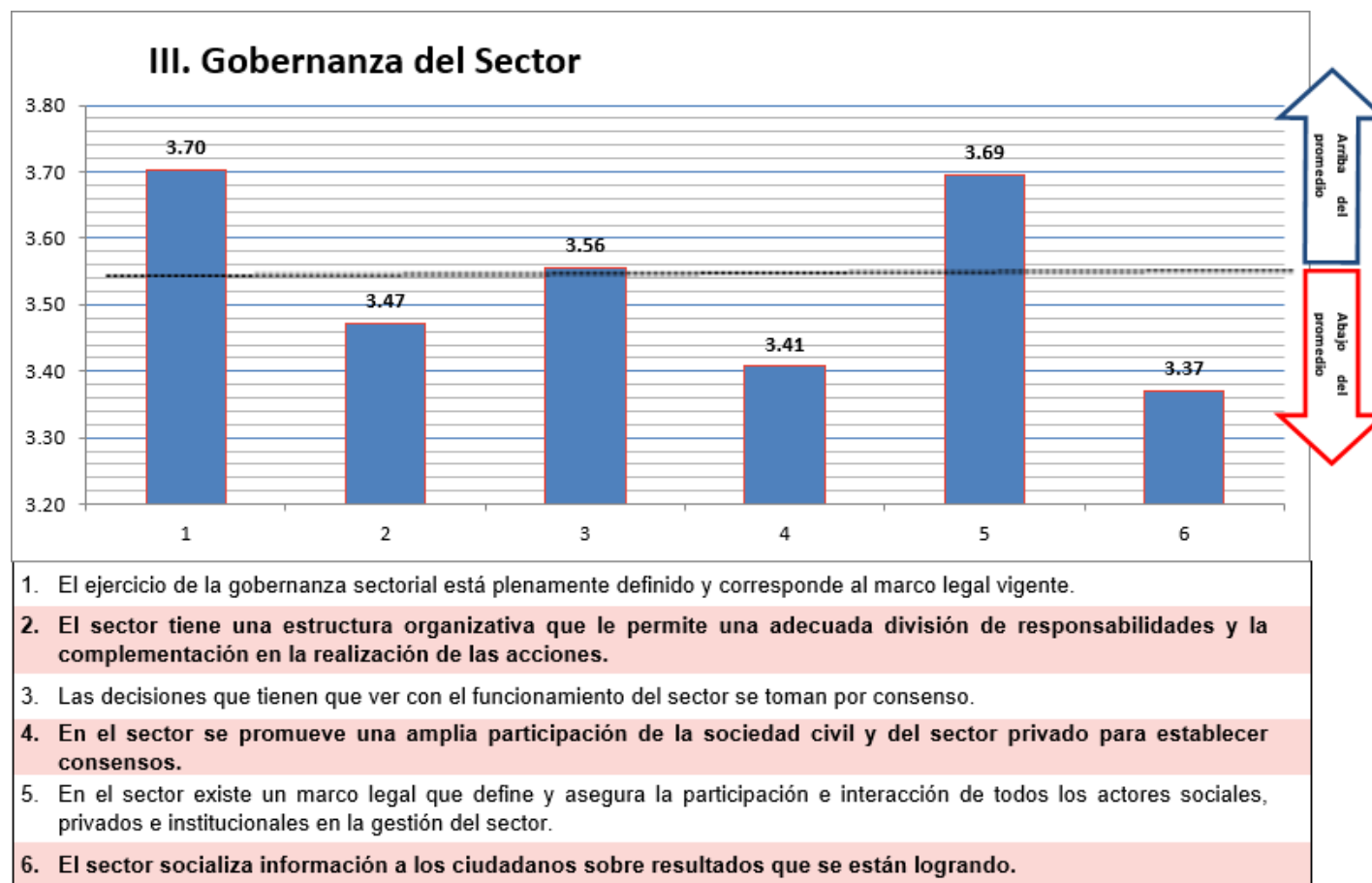
Observación: el valor promedio de todas las respuestas ponderado de la categoría fue: 3.32, representado por la línea punteada horizontal.

Gráfica No. 7. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional



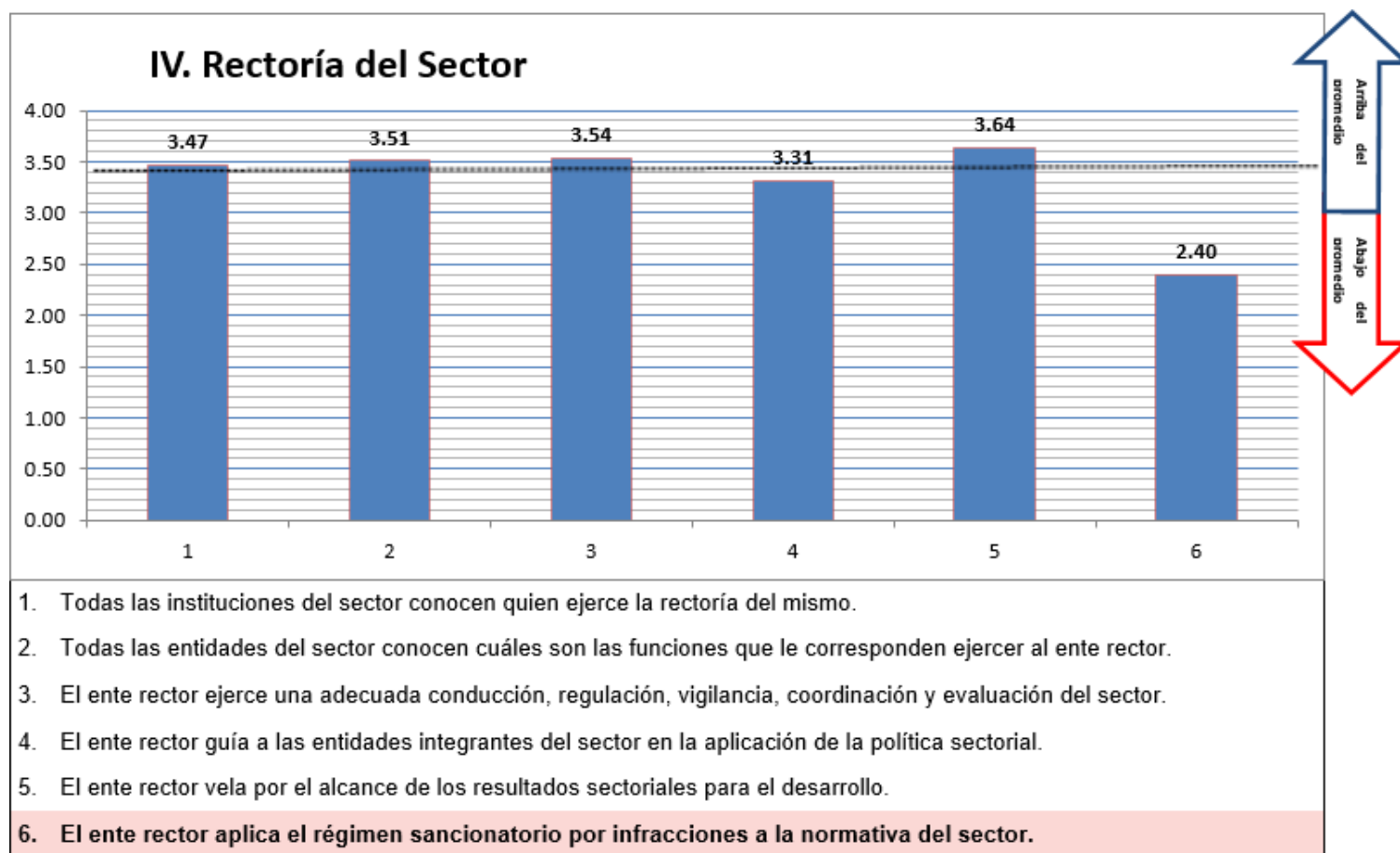
Observación: el valor promedio de todas las respuestas ponderado de la categoría fue: **3.42**, representado por la línea punteada horizontal.

Gráfica No. 8. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional



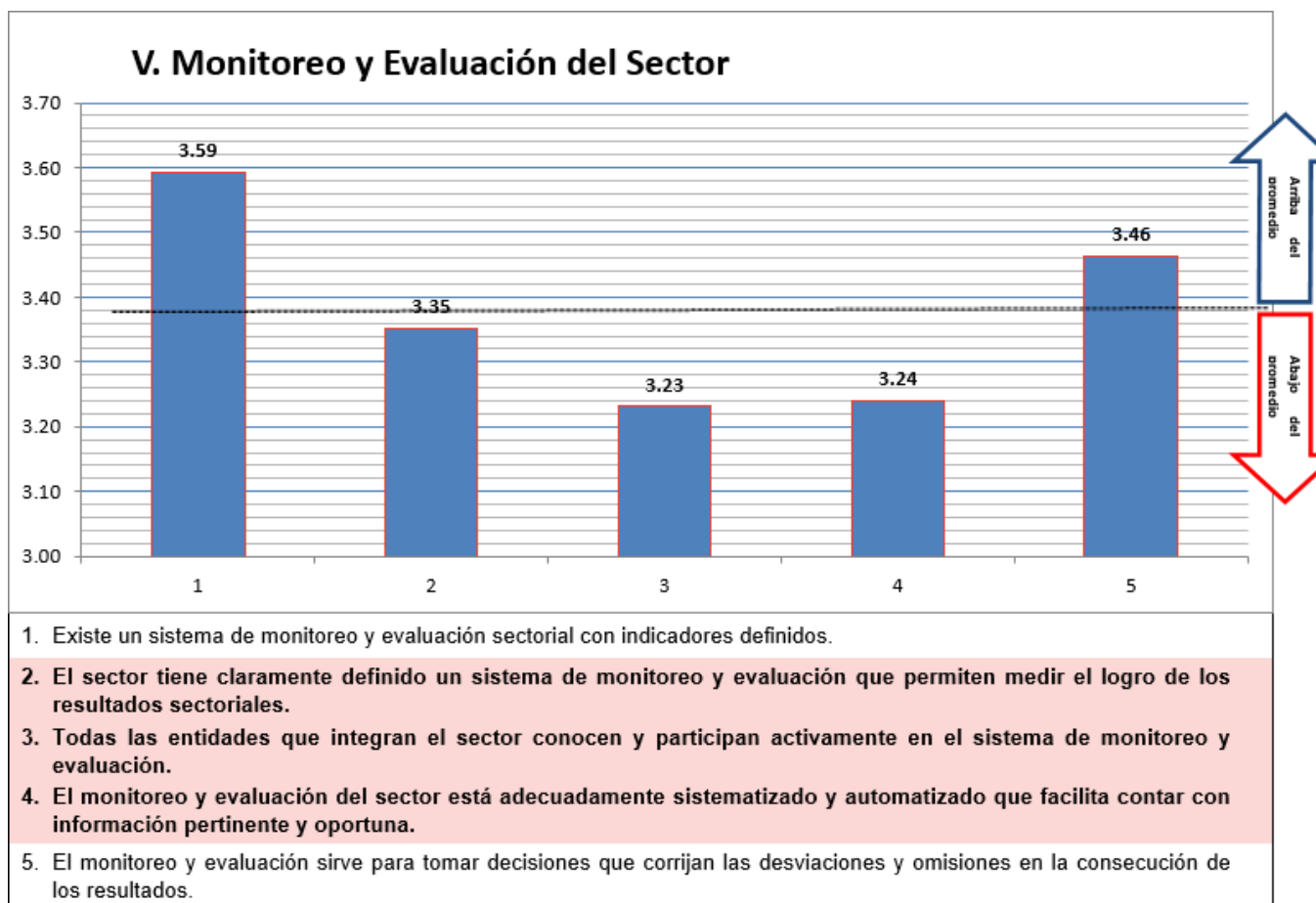
Observación: el valor promedio de todas las respuestas ponderado de la categoría fue: **3.53**, representado por la línea punteada horizontal.

Gráfica No. 9. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional



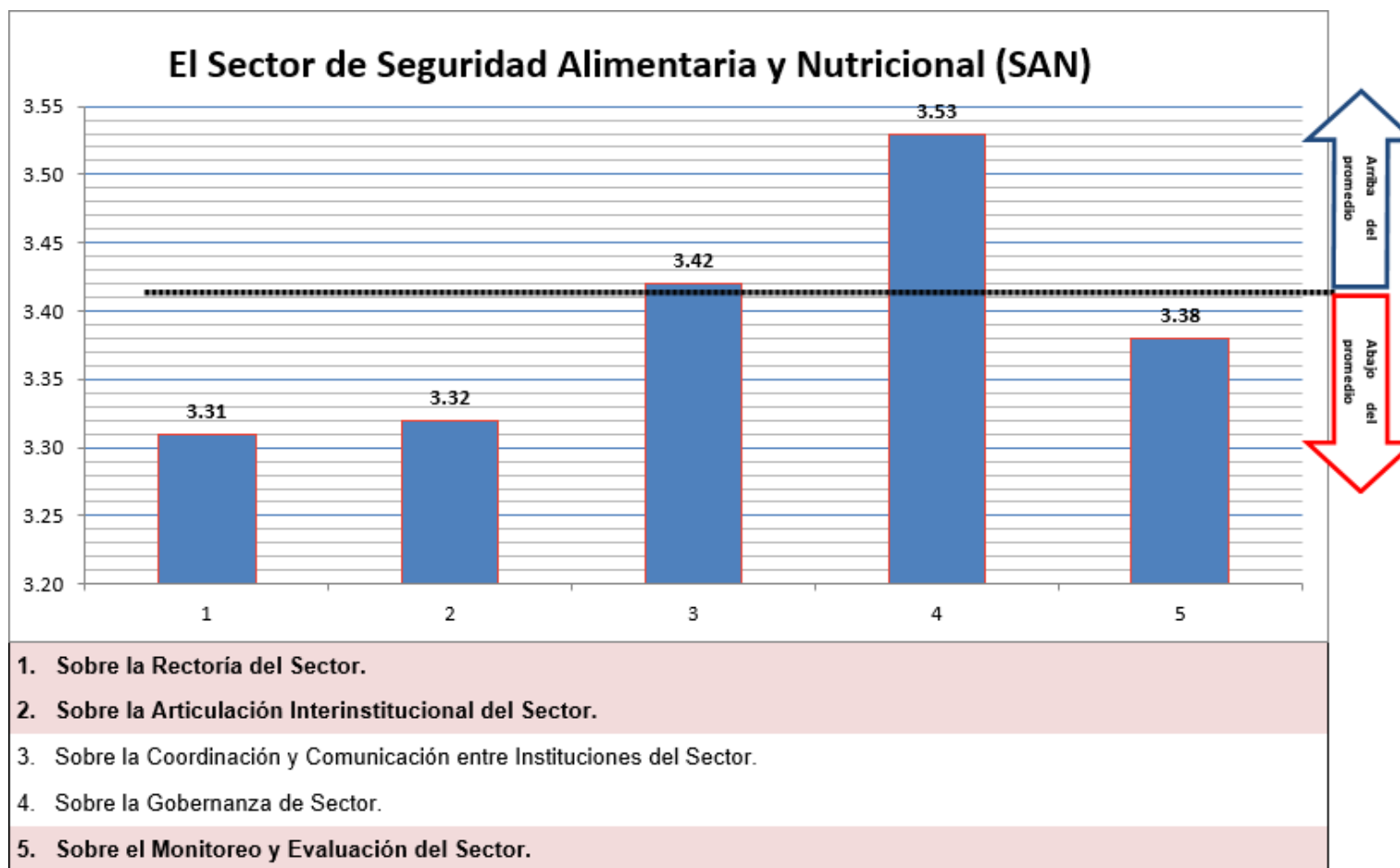
Observación: el valor promedio de todas las respuestas ponderado de la categoría fue: **3.31**, representado por la línea punteada horizontal.

Gráfica No. 10. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional



Observación: el valor promedio de todas las respuestas ponderado de la categoría fue: **3.38**, representado por la línea punteada horizontal.

Gráfica No. 11. Resultados globales por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico Sector Seguridad Alimentaria y Nutricional



Observación: el valor promedio de todas las respuestas ponderado del sector fue: **3.40**, representado por la línea punteada horizontal.

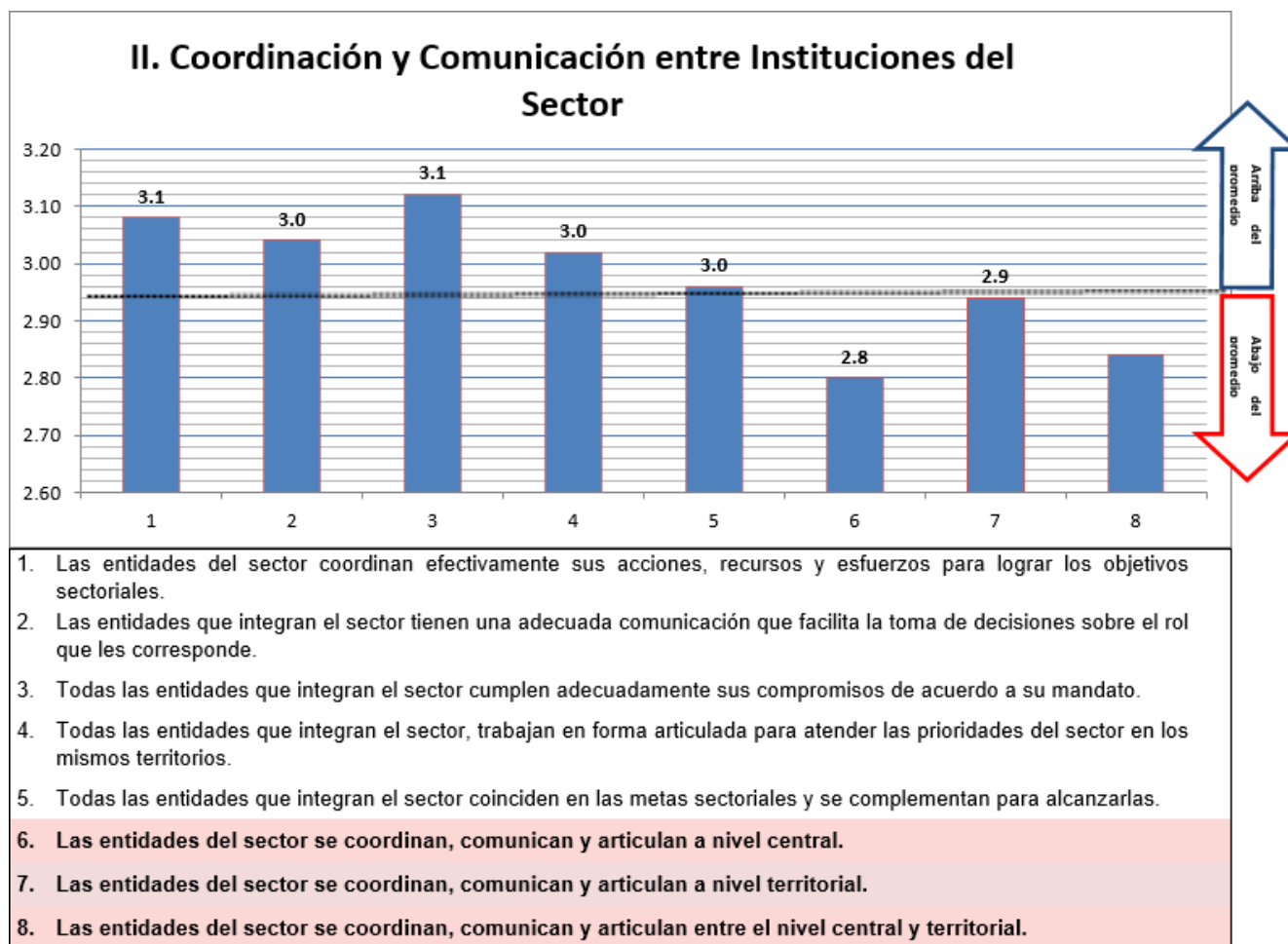
I.4.2. Diagnóstico sectorial de Agua y Saneamiento

Gráfica No. 12. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico del Sector Agua y Saneamiento



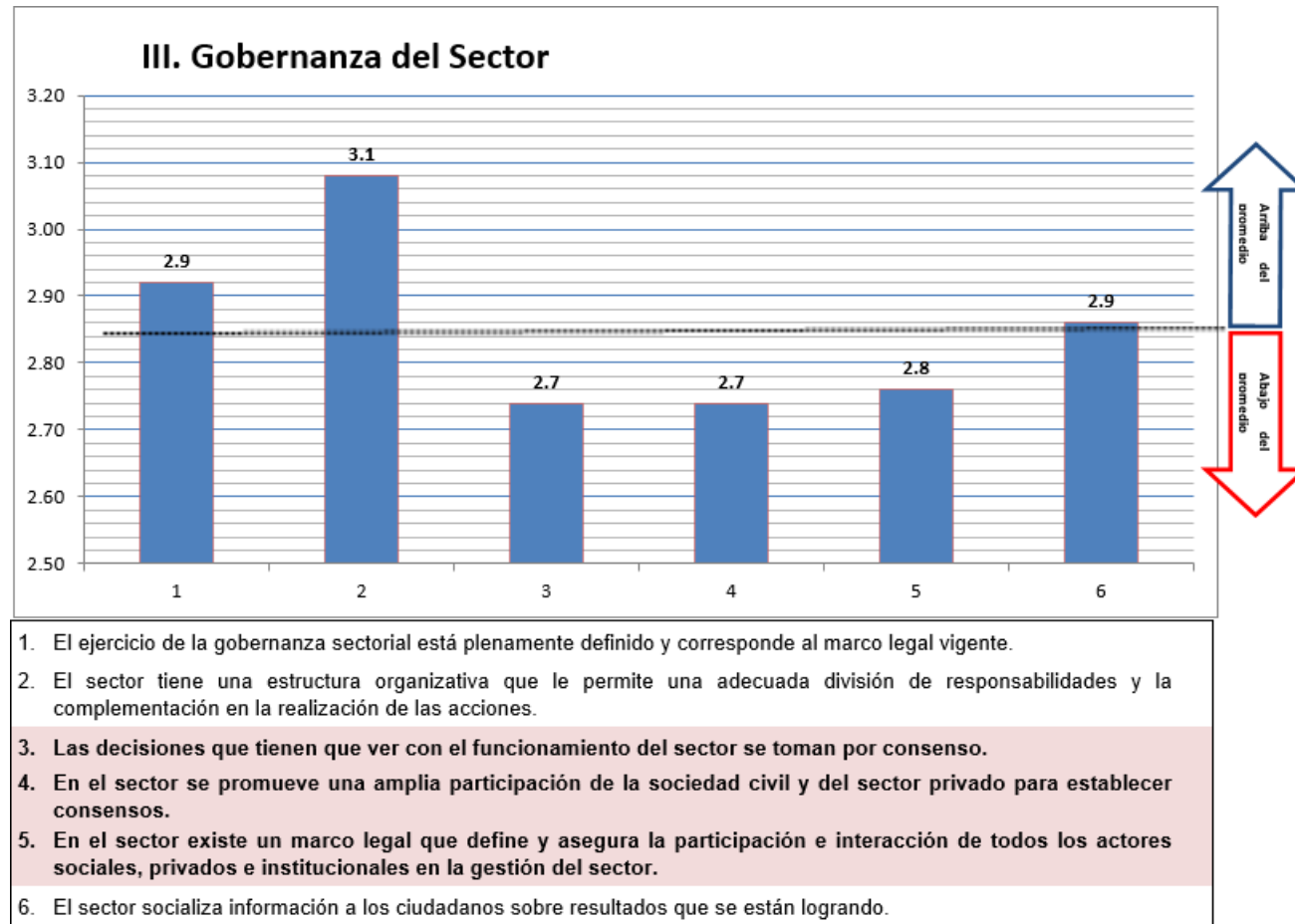
Observación: el valor promedio de todas las respuestas ponderado de la categoría fue: **2.89**, representado por la línea punteada horizontal.

Gráfica No. 13. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico del Sector Agua y Saneamiento



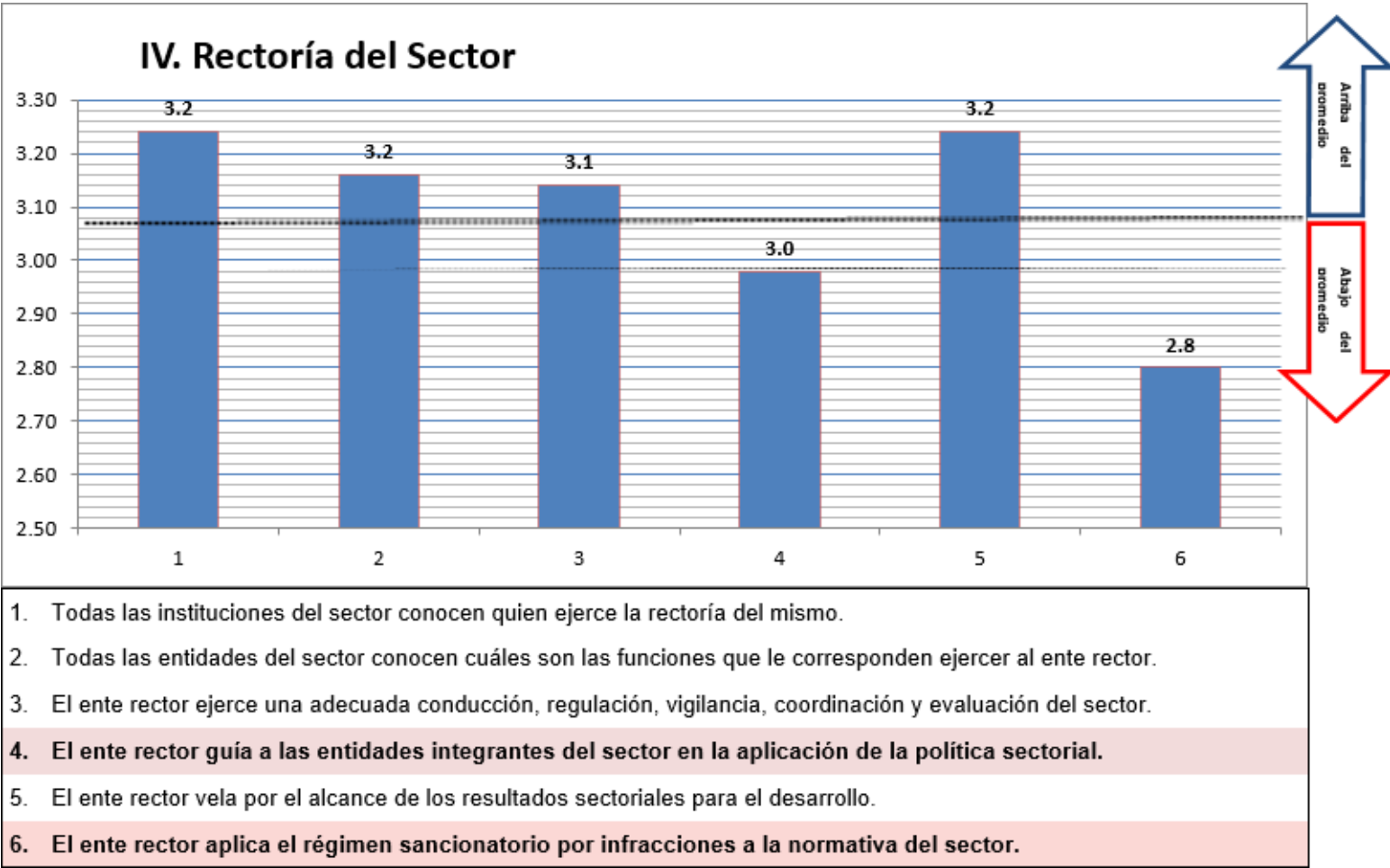
Observación: el valor promedio de todas las respuestas ponderado de la categoría fue: **2.98**, representado por la línea punteada horizontal.

Gráfica No. 14. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del del Sector – Autodiagnóstico del Sector Agua y Saneamiento



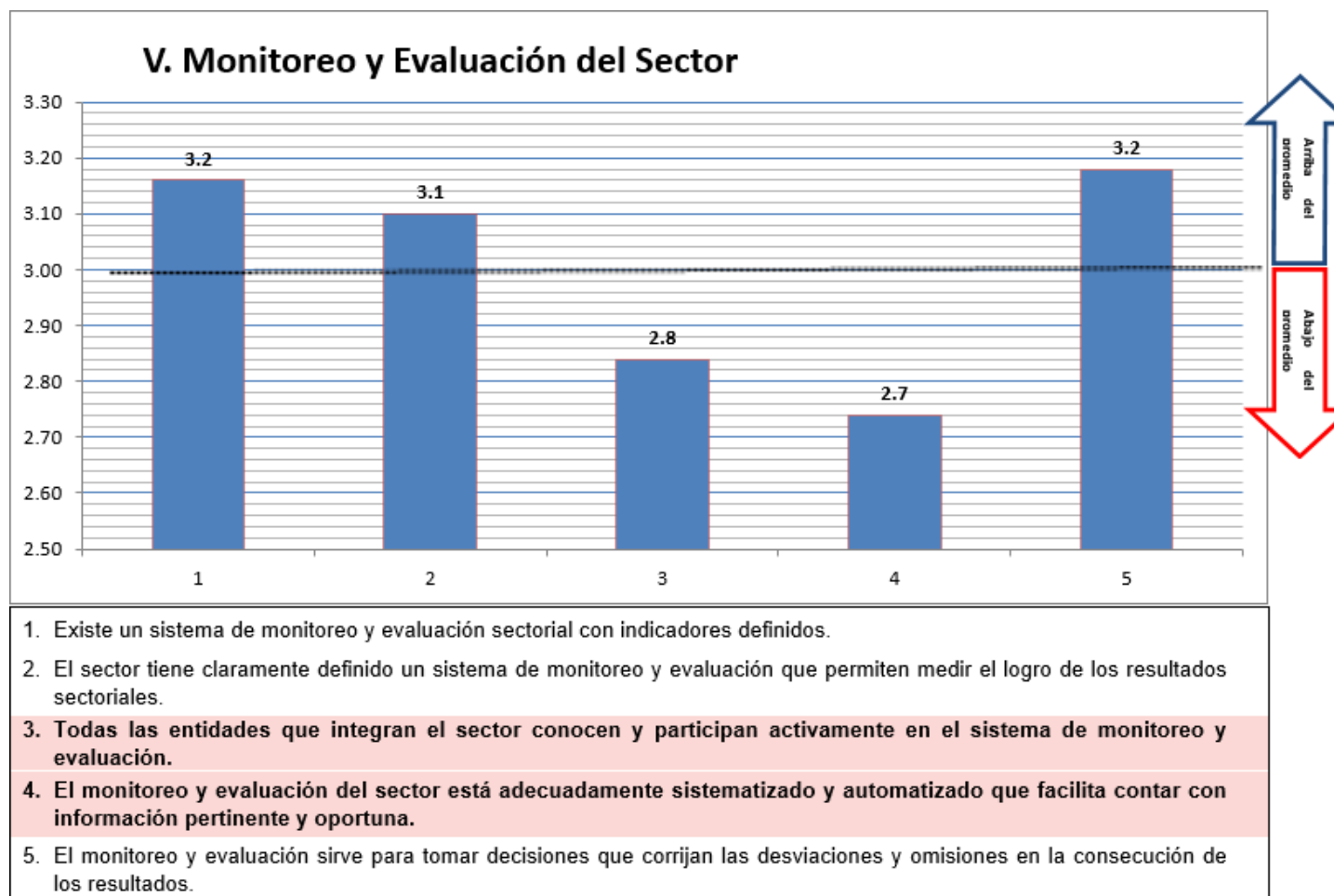
Observación: el valor promedio de todas las respuestas ponderado de la categoría fue: **2.85**, representado por la línea punteada horizontal.

Gráfica No. 15. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico del Sector Agua y Saneamiento



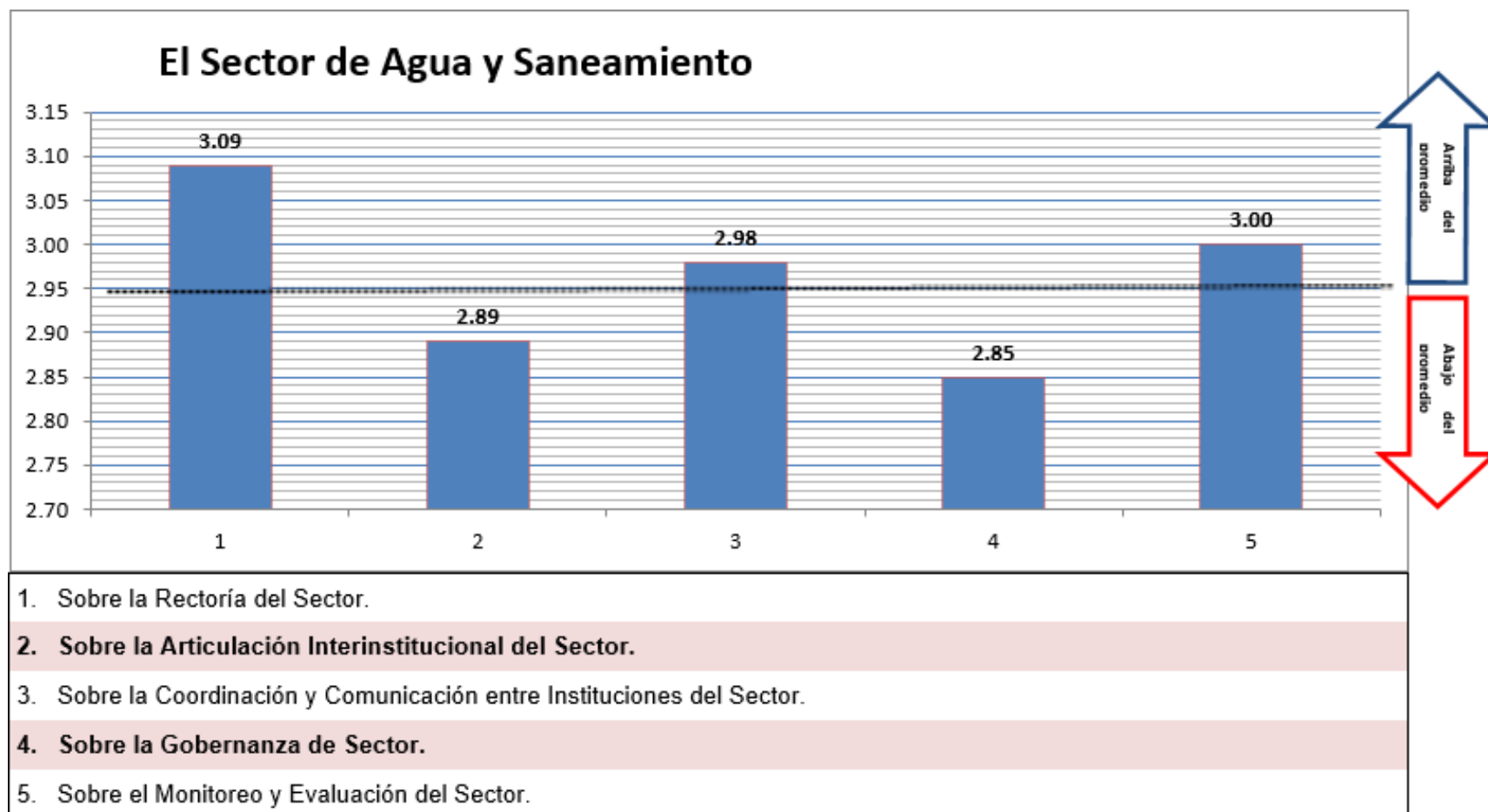
Observación: el valor promedio de todas las respuestas ponderado de la categoría fue: **3.09**, representado por la línea punteada horizontal.

Gráfica No. 16. Resultados globales por tipo de ítem o pregunta por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico del Sector Agua y Saneamiento



Observación: el valor promedio de todas las respuestas ponderado de la categoría fue: **3.00**, representado por la línea punteada horizontal.

Gráfica No. 17. Resultados globales por Bloque Estratégico o categoría del Sector – Autodiagnóstico del Sector Agua y Saneamiento



Observación: el valor promedio de todas las respuestas ponderado del sector fue: **2.96**, representado por la línea punteada horizontal.