

Manual para la buena **gobernanza** hídrica en los municipios de la Cuenca Alta del Río Motagua, Guatemala



LAIRD NORTON
FAMILY FOUNDATION

Alianza de Derecho Ambiental y Agua



Abogando por el Derecho Humano al Agua



Guatemala, junio 2015

**Manual para la buena gobernanza
hídrica en los municipios de la Cuenca
Alta del Río Motagua, Guatemala**

Alianza de Derecho Ambiental y Agua
Oficinas Centrales
Km.21.5 carretera a San Lucas No. 58
El Campestre, zona 1, Mixco, Guatemala
www.ada2.org

Manual para la buena gobernanza hídrica en los municipios de la Cuenca Alta del Río Motagua, Guatemala.
Segunda edición, enero 2015

Estuardo Noack
Ever Manolo Sánchez
Jeanette Herrera de Noack

ISBN: 978-9929-688-27-8



Diseño e impresión:



3a. avenida 14-62, zona 1
PBX: (502) 2245-8888
www.serviprensa.com

Diagramación: Evelyn Ralda
Portada: Nancy Sánchez
Revisión textos: Jaime Bran

Este libro fue impreso en junio de 2015.
La edición consta de 200 ejemplares en papel bond blanco 80 gramos.

Índice

Carta de Presentación	5
1. Introducción	7
2. El Marco institucional y los retos globales	11
2.1 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– de Naciones Unidas	11
2.2 El acceso al agua como un derecho humano fundamental	12
3. La problemática del agua y el saneamiento: la participación comunitaria	13
3.1 Agua y el Saneamiento: El FODA	13
3.2 La disposición ciudadana a la buena gobernanza	14
4. La normativa	17
4.1 La normativa nacional	17
4.2 La normativa municipal	18
5. Propuestas para mejorar la gobernanza en agua y el saneamiento	21
5.1 La creación de ciudadanía	21
5.2 La organización comunitaria	21
5.3 La buena gobernanza	21
5.3.1 ¿Cómo se toman las decisiones en nuestras comunidades?.....	21
5.3.2 ¿Quién ejecuta las decisiones en el municipio?.....	22
5.3.3 ¿Quién verifica el cumplimiento de las decisiones tomadas?	22
5.4 Las buenas prácticas municipales	22
5.4.1 Los planes de desarrollo y el agua	22
5.4.2 Control y monitoreo de la planificación en base a indicadores.....	23
5.4.3 El cumplimiento de la normativa	24
5.4.4 Programa permanente de información y educación	24
5.4.5 Juzgados de asuntos municipales empoderados y funcionales	24
5.4.6 Transparencia y rendición de cuentas	25
6. La Municipalidad cumpliendo con sus funciones	27
6.1 Apropiación de sus obligaciones como proveedor de los servicios municipales	27
6.2 Administración eficiente de los servicios municipales.....	27
6.3 Asistencia técnica y acompañamiento a comités de agua.....	28

6.4	Coordinación, monitoreo y control en concesiones a proveedores privados de servicios.....	28
6.5	Programas permanentes de reforestación y protección de cuencas	29
6.6	Promoción de programas familiares	29
6.7	Programas permanentes de participación ciudadana.....	29
7.	Los ciudadanos ejercen sus derechos	31
7.1	Involucramiento, participación y demanda de los derechos ciudadanos	31
7.2	Los vecinos cumpliendo sus obligaciones	32
7.3	El voluntariado individual	32
7.4	El voluntariado comunitario	32
7.5	Las buenas prácticas conjuntas: ciudadanos-autoridades locales	32
8.	Nuevas formas de ver un problema antiguo.....	35
8.1	Los desechos como un activo.....	35
8.2	La cooperación Sur-Sur	35
9.	Reflexión final	37
10.	Anexos.....	39
	Anexo 1: Tabla de evaluación de las capacidades municipales en agua y saneamiento	39
	Anexo 2: Resultados de consultas comunitarias.....	42
	Anexo 3: Glosario	45
	Anexo 4: Acrónimos y abreviaturas	47

Carta de Presentación

La Alianza de Derecho Ambiental y Agua, ADA2, es una asociación civil que, trabajando con socios estratégicos, impulsa la participación ciudadana, mediante el fortalecimiento del liderazgo comunitario, para alcanzar como fin último el pleno desarrollo humano y la sostenibilidad ambiental y económica a través de la gobernabilidad en Guatemala.

Siguiendo esa línea de acción, ADA2 presenta el “Manual para la buena gobernanza hídrica en los municipios de la Cuenca Alta del Río Motagua”, que ha sido desarrollado en el marco del proyecto binacional Guatemala-México denominado: “Protegiendo el Derecho Humano al agua limpia”, mismo que cuenta con el acompañamiento técnico y científico de nuestra organización socia: la Environmental Law Alliance Worldwide –ELAW– y el apoyo financiero de la Laird Norton Family Foundation.

Para la elaboración del presente estudio, se realizó una serie de talleres de consulta y validación con comités de agua, usuarios del servicio y autoridades municipales, en cinco municipios de la cuenca alta del río Motagua, los cuales fueron seleccionados mediante un criterio de valoraciones, siendo estos: Chichicastenango, Santa Cruz del Quiché y Pachalúm, del departamento de Quiché, y Chimaltenango y San Martín Jilotepeque, en el departamento de Chimaltenango, en los que, además de facilitar, escuchar y atender las propuestas comunitarias y de las autoridades, se desarrolló un ejercicio de contraste de las mismas con el marco jurídico nacional, para visibilizar los mecanismos legales en los que se encuadra la participación ciudadana, así como de los mandatos y competencias administrativas de los diferentes órganos de los gobiernos locales y nacionales en el tema de buena gobernanza.

El equipo de trabajo de ADA2 que participó en la elaboración del presente manual, fue liderado por el ingeniero Estuardo Noack y la licenciada Jeanette Herrera, con aportaciones del suscrito, esperando que el mismo sea una herramienta útil y que sirva como un aporte al diálogo abierto, franco e informado entre los usuarios y sus autoridades municipales, para que partiendo de un ordenamiento se llegue a un nivel apropiado de gobernanza del preciado recurso.

Ing. Ever Manolo Sánchez De León
Presidente Junta Directiva
Alianza de Derecho Ambiental y Agua

1. Introducción

El río Motagua, con más de 486 km de longitud, es el más largo de Guatemala y en su recorrido toca 14 departamentos y 95 municipios. Este importante cuerpo de agua ha tenido desde siempre una importancia histórica y económica, ya que fue por su vía que los primeros colonizadores europeos ingresaron a los territorios conquistados; desde entonces ha sido fuente de agua para riego y consumo humano, recurso que aún sostiene las actividades industriales, agrícolas y pecuarias que se desarrollan en la región. La gran cuenca del río Motagua, para efectos de estudio, puede ser fraccionada en tres principales tramos: la cuenca alta, que se ubica en el altiplano, la media en la meseta central y la baja en las planicies del oriente y de la costa atlántica. Cada uno de esos tramos presenta características muy particulares de geografía, clima, población, cultura, actividad económica, situación política y nivel socio-económico, que los hacen diferentes y únicos, por lo que la concepción de un plan de acción único para la gran cuenca deberá tomar en cuenta todos esos factores para que sea funcional.

En la cuenca media, es notoria la presencia de la ciudad de Guatemala como un factor de cambio en las condiciones del río. Esto, porque es allí en donde se concentra el mayor de los asentamientos humanos del país, así como también una parte importante de la industria y el comercio de gran tamaño; su presencia define el extremo bajo de la cuenca alta y el inicio de la cuenca media del río. Es también en la cuenca media, donde se ubican las grandes cabeceras departamentales del oriente del país: Guastatoya en El Progreso, Zacapa y Chiquimula, todas descargando desechos al río Motagua mediante sus ríos tributarios.

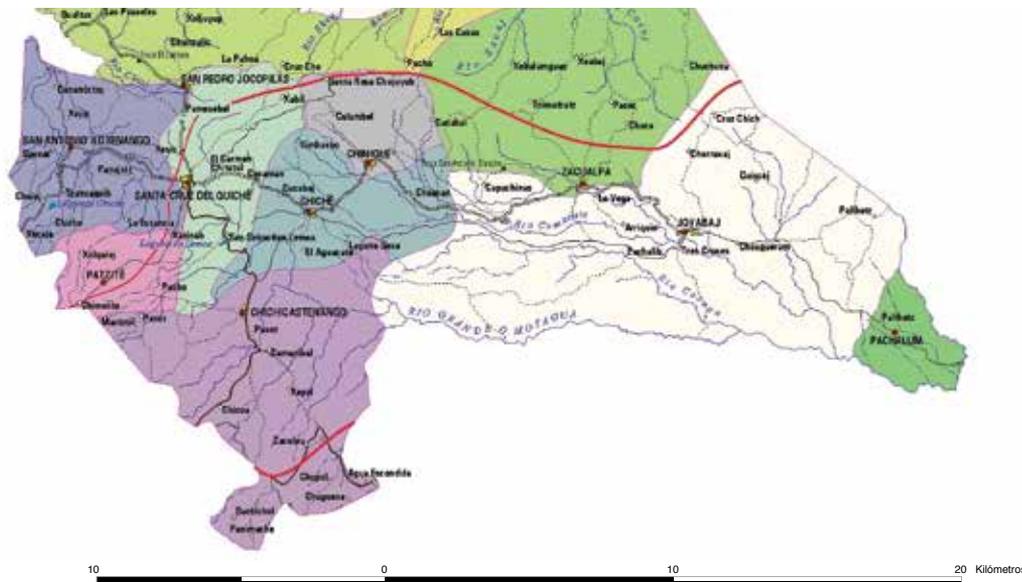
Las cuencas alta y baja, sostienen concentraciones de población menores en espacios mayores y están sometidas a otro tipo de presiones, como los incendios forestales, la sobreutilización del agua, la erosión y la sedimentación, la mayoría como efecto del cambio de uso de la tierra y del crecimiento desordenado de actividades extractivas y de producción agro-industrial, además que, como en el caso de la cuenca baja por su posición y orografía, es allí donde se sufre de prolongadas sequías y devastadoras inundaciones.

Los municipios que integran la cuenca alta del río Motagua, se ubican en los departamentos de Quiché, Totonicapán, Sololá, Chimaltenango y Sacatepéquez. Entre ellos se seleccionaron los cinco municipios que participaron como actores en el presente proyecto, ya que cada uno presenta condiciones que los hacen muy particulares. Las características bajo las que se les clasificaron y seleccionaron son: mayor área de contribución a la cuenca, mayor población, mayor porcentaje de población indígena y ladina y ubicación al inicio o al final de la sub cuenca. Luego de seleccionados, se procedió a actualizar para cada uno de ellos, sus datos básicos, contenidos en los Planes Municipales de Desarrollo –PMD– con la participación de las distintas Direcciones Municipales de Planificación –DMPs– y en función de ello se extrajo la información básica para configurar los perfiles municipales de esos municipios.

Partiendo de esos criterios, los municipios seleccionados para construir el presente manual de gobernanza, fueron:

- Municipio de Pochalúm, departamento del Quiché
- Municipio de Chichicastenango, departamento del Quiché
- Municipio de Santa Cruz del Quiché (cabecera), departamento de Quiché
- Municipio de Chimaltenango (cabecera), departamento de Chimaltenango
- Municipio de San Martín Jilotepeque, departamento de Chimaltenango

Municipios del Departamento del Quiché dentro de la cuenca alta del río Motagua



Municipios del Departamento de Chimaltenango dentro de la cuenca alta del río Motagua



Cuadro de selección de los municipios de estudio en la cuenca alta del río Motagua / Proyecto ADA2 –ELAW– LNFF

Municipio	Por ciento de su área dentro de la cuenca	Área en km ²	Área dentro de la cuenca km ²	Etnias	Población a 2013*
Tonicapán			49.20		
Tonicapán	15%	328	49.20	98% maya quiché	2% mestizo
Quiché			997.36		
Santa Cruz del Quiché	100%	144	144.00	91% maya quiché	9% mestizo
Pachalúm	100%	62	62.00	15% maya quiché	85% mestizo
Joyabaj	98%	304	297.92	90% maya quiché	10% mestizo
Chinique	95%	64	60.80	70% maya quiché	30% mestizo
Chichicastenango	93%	243	225.99	98% maya quiché	2% mestizo
Santa Cruz del Quiché	80%	128	102.40	83% maya quiché	17% mestizo
Patzitè	25%	65	16.25	99% maya quiché	1% mestizo
Zacualpa	25%	336	84.00	91% maya quiché	9% mestizo
San Antonio Ilotenango	5%	80	4.00	91% maya quiché	9% mestizo
Sololá			18.80		
Sololá	20%	94	18.80		
Chimaltenango			1,064.85		
San José Poaquil	100%	100	100.00	97% maya caqchiquel	3% mestizo
San Juan Comalapa	100%	78	78.00	93% maya caqchiquel	7% mestizo
Zaragoza	100%	52	52.00	30% maya caqchiquel	70% mestizo
San Martín Jilotepeque	100%	377	377.00	88% maya caqchiquel	12% mestizo
Santa Apolonia	93%	40	37.20	93% maya caqchiquel	7% mestizo
Chimaltenango	85%	212	180.20	65% maya caqchiquel	35% mestizo
El Tejar	80%	144	115.20	35% maya caqchiquel	62% mestizo
Santa Cruz Balanyá	65%	40	26.00	97% maya caqchiquel	3% mestizo
Tecpán Guatemala	45%	201	90.45	92% maya caqchiquel	8% mestizo
Patzicía	20%	44	8.80	91% maya caqchiquel	9% mestizo
San Andrés Itzapa	15%		0.00		
Sacatepéquez					

2. El Marco institucional y los retos globales

2.1 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– de Naciones Unidas

En el 2000, la Organización de Naciones Unidas –ONU–, motivó a los gobiernos del mundo a comprometerse en un gran esfuerzo de inversión interna para mejorar las condiciones de los ciudadanos con menores oportunidades, en lo que se denominó los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– que en el 2015 deberán evaluarse y revisarse en cuanto a su cumplimiento, alcances y logros.

Los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio son los siguientes:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre
2. Lograr la enseñanza primaria universal
3. Promover la igualdad de los géneros y la autonomía de la mujer
4. Reducir la mortalidad infantil
5. Mejorar la salud materna
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades
7. Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente
8. Fomentar la asociación mundial para el desarrollo

Dado que la disponibilidad de agua se considera globalmente como un indicador de desarrollo y que dentro del objetivo No 7 de los ODM, se propone:

Para 2015: Reducir a la mitad la proporción de personas sin acceso sostenible de agua potable y servicios básicos de saneamiento

Es claro que para alcanzar esa meta, es imprescindible atenderla además de con responsabilidad, con una buena dosis de creatividad, dadas las históricas carencias en términos de recursos y buena gobernanza en los países subdesarrollados.

Con motivo de la revisión de esos objetivos, la Oficina de la Década del Agua, ONU-AGUA, ha promovido la estrategia general: “*Asegurando agua sostenible para todos*”, que abarca las diferentes perspectivas del agua, entre ellas

- a) Agua, saneamiento e higiene,
- b) Gobernanza del agua,
- c) Recursos hídricos,
- d) Desastres relacionados con el agua y
- e) Contaminación y calidad del agua.

2.2 El acceso al agua como un derecho humano fundamental

En julio de 2010, la asamblea de Naciones Unidas, aprobó una resolución reconociendo que el acceso al agua y al saneamiento se convertía en un derecho fundamental, el que es vinculante para los Estados y que cuyo texto reza así:

**El Derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho esencial
para el pleno disfrute de todos los demás derechos humanos**

En adición a lo anterior, debemos mencionar las tres obligaciones que les impone el reconocimiento de derechos humanos a los Estados:

Primera: Obligación de **respetar**, según la cual el Estado debe abstenerse de cualquier acción o política que interfiera con el disfrute de ese derecho humano.

Segunda: Obligación de **proteger**, según la cual el Estado está obligado a impedir que terceros interfieran con el disfrute de ese derecho humano.

Tercera: Es la obligación de **cumplir**, según la cual se le exige al Estado adoptar medidas adicionales que permitan el ejercicio de ese derecho.

Las características de ese derecho humano se resumen a continuación:

- a) Agua en **cantidad suficiente** para los usos domésticos. Este primer aspecto se refiere a la cantidad de agua para beber y atender las necesidades básicas de alimentación, así como de salubridad e higiene. Debe estar disponible para toda persona. La cantidad, de acuerdo con las recomendaciones de la OPS/OMS, debería ser de un mínimo de entre 50 a 100 litros de agua por persona, al día.
- b) **Agua de calidad.** Porque la población requiere vivir con un mínimo de condiciones de salubridad que garantice su salud y su bienestar y dado que en nuestros países nos enfrentamos diariamente con el hecho de disponer de fuentes de agua con niveles de contaminación nociva, que resultan peligrosos para la salud de las personas y los animales, el tema de la disponibilidad de agua debe complementarse con la condición *sine qua non* de agua segura.
- c) **Asequible.** El acceso al agua debe darse bajo condiciones que consideren las posibilidades de pago de las familias por el servicio. Las tarifas deberán considerar la situación socioeconómica de la persona y la familia, para hacer posible su acceso al recurso.
- d) **Accesible.** La garantía del acceso al agua implica que el punto de abastecimiento debe estar ubicado cerca del lugar en donde reside la persona. El agua y los servicios deben ser accesibles a todos, de hecho y de derecho, especialmente a los sectores más vulnerables y marginados de la población.
- e) **Disponible.** Este concepto implica que se haya designado una fuente de agua para abastecer a una población y que la cantidad de agua asignada, pueda estar disponible en el momento y tiempo en que son requeridos por los usuarios.

3. La problemática del agua y el saneamiento: la participación comunitaria

Es un hecho conocido que el agua no siempre se encuentra disponible cerca de los centros poblados o puntos de consumo. También lo es que su ciclo se está viendo afectado entre otros, por los efectos del cambio climático y por los fenómenos del crecimiento poblacional, la actividad productiva y de la urbanización del entorno. Por otro lado la experiencia dicta que es recomendable, conocer y estudiar las condiciones y las particularidades locales, antes de implementar políticas y acciones administrativas para asegurar el éxito en su aplicación.

Es así como para la construcción del marco instrumental del presente manual, se ha tomado en cuenta el factor de pertinencia cultural de los distintos pueblos que conviven dentro de la cuenca alta del río Motagua, mientras que se usó como instrumento metodológico la herramienta FODA, en donde se listaron las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas al recurso. Este ejercicio se realizó mediante la participación de los pobladores y los comités de agua, así como de las oficinas técnicas de las municipalidades de los municipios seleccionados, durante los talleres de gobernanza que se realizaron dentro del proyecto.

3.1 Agua y el Saneamiento: El FODA

Guatemala se localiza en una de las regiones con una mayor disponibilidad de precipitación pluvial (lluvia) de la región mesoamericana, lo que constituye un hecho positivo en sí mismo, pero también debe considerarse que es un país con una alta vulnerabilidad a eventos extremos del clima. Esta situación tiene fuertes repercusiones en el desarrollo de las comunidades rurales, ya que son éstas quienes se ven más afectadas por su carencia de recursos y la falta de apoyo por parte de los gobiernos. Como se verá, muchas de las debilidades encontradas en el ejercicio del FODA que se presenta a continuación, son remediables y su solución (convertirlas en fortalezas) depende fundamentalmente de la acción coordinada entre la ciudadanía y sus autoridades.

Fortalezas (Condiciones positivas internas):

- En el área rural de Guatemala se ha desarrollado una **fuerte organización comunitaria**.
- Las comunidades rurales están hoy **mejor informadas** que en el pasado.
- Los gobiernos nacionales y locales, están mejor **dispuestos al diálogo**.
- Hay disponibilidad en el país de diversos **medios de comunicación** y muchos de ellos llegan al área rural.
- Se cuenta con una **estructura oficial de consulta y de participación social**, la cual se sustenta en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
- En este momento se goza de un nivel manejable de **estabilidad macro-económica** en el país.
- Se goza de **libertad de expresión y de prensa**.
- Se han abierto múltiples espacios para resolución de conflictos.

Oportunidades (Condiciones positivas externas):

- El **agua es un tema central** en las políticas y planes de desarrollo nacionales y es un tema priorizado en el contexto global.
- El gobierno central ha firmado **compromisos globales** en los que se obliga a fomentar el desarrollo en términos de apertura e inclusión.
- La **comunidad internacional coopera** ampliamente con los países en desarrollo.
- Hay muchos y muy importantes **modelos de manejo comunitario** del agua en el contexto global, que pueden ser adaptados y replicados localmente.
- Hay **iniciativas conjuntas** de la comunidad de naciones con los gobiernos nacionales para enfrentar los retos del desarrollo y de las consecuencias de la actividad humana en su entorno.

Debilidades (Condiciones negativas internas):

- Hay cierta resistencia en los gobiernos (nacionales y locales) hacia **la transparencia** y la rendición de cuentas.
- En el modelo político local, aún se privilegia **el interés individual** o de grupo sobre el colectivo.
- Tanto en el gobierno como en la población, hay una inclinación hacia la búsqueda de soluciones con **una visión de corto plazo**.
- No termina de afincarse un modelo de desarrollo diseñado con método científico y basado en **planes medibles y verificables** mediante indicadores, que se antepongan a la improvisación.
- Para la resolución de conflictos, hay una tendencia en la población de privilegiar las **medidas de hecho**, antes de acudir a los canales administrativos y políticos establecidos en el ordenamiento jurídico.
- A los cuadros técnicos y administrativos de los gobiernos no se les selecciona en base a **capacidades** y no se les califica en función de sus **resultados**.
- Las instituciones sufren las consecuencias de cambios de personal calificado y de planes y políticas cada vez que **cambian los gobiernos**.

Amenazas (Condiciones negativas externas):

- Guatemala es **altamente vulnerable** a los efectos de los eventos climáticos extremos.
- Se sufren internamente las consecuencias de una **crisis económica global**.
- Cada año se acrecientan los efectos de **la sequía** y los peligros de pérdidas por **inundaciones**.

3.2 La disposición ciudadana a la buena gobernanza

La capacidad de respuesta de la población guatemalteca ante la tragedia, ha quedado demostrada en la forma como ha enfrentado y se ha recuperado de los más recientes eventos extremos que han ocurrido en el país, como el terremoto de 1976 y los devastadores huracanes y tormentas tropicales que en las últimas décadas han traído luto y destrucción en grandes regiones del país. Esto, sin embargo, no es suficiente para construir resiliencia. Se hace indispensable entonces, que los gobiernos nacionales hagan importantes inversiones en infraestructura pública y que sostengan

programas sociales fundamentales en áreas como la salud y la educación, mientras que los gobiernos locales, deberán proveer los servicios públicos básicos, como aprovisionamiento de agua potable domiciliar, recolección y tratamiento de aguas servidas, recolección y adecuada disposición de residuos sólidos, así como dar **acompañamiento político y apoyo técnico a los ciudadanos**, para que las comunidades estén en condiciones de resolver por sí mismos sus problemas cotidianos y de desarrollo.

Si bien es cierto que muchos de esos resultados se pueden lograr mediante una significativa inversión gubernamental y municipal, también es cierto que mucho de ello no se limita a la inversión para construcción de infraestructura. Es **mediante la adopción de buenas prácticas de gobernanza**, que se promueve una sana relación de cooperación entre el municipio y el gobierno con la ciudadanía, en un marco de **confianza, transparencia y rendición de cuentas**, como se han alcanzado en donde esto se practica, resultados que no solo resuelven apropiadamente demandas comunitarias, sino que las soluciones perduran y se sostienen en el tiempo.



Líder comunitario de Pachalúm, Quiché, leyendo las conclusiones de su grupo de trabajo en el taller de gobernanza en su municipio. (Foto: ADA2)

4. La normativa

4.1 La normativa nacional

Para abordar el tema de la gobernanza, resulta oportuno partir de nuestro ordenamiento jurídico y por ello iniciaremos analizando la **Constitución Política de la República de Guatemala** que incorpora los aspectos relativos a: a) La persona humana, b) Fines y deberes del Estado, c) Derechos Humanos, d) Derechos Individuales, e) Derechos Sociales, f) Familia, y g) Régimen de control y fiscalización, lo relativo a las normas constitucionales que fundamentan los mecanismos a utilizar por los ciudadanos para asegurar la transparencia en la gestión administrativa e incorporar la rendición de cuentas como una herramienta cotidiana. Ello influirá en ganar la confianza de la ciudadanía que tiene derecho a conocer y revisar los planes de trabajo de los gobiernos, así como sobre la administración del presupuesto. La Constitución Política de Guatemala, reconoce en su artículo 28 como un elemento fundamental, el derecho de petición, y para ello establece que:

Los habitantes de la República de Guatemala tienen derecho a dirigir, individual o colectivamente, peticiones a la autoridad, la que está obligada a tramitarlas y deberá resolverlas conforme a la ley.

A partir de ello, otros derechos son establecidos y se relacionan con la obligatoriedad de la autoridad pública a atender las peticiones en un término perentorio: ...*“En materia administrativa el término para resolver las peticiones y notificar las resoluciones no podrá exceder de treinta días”*. Se hace una diferenciación y se viabiliza el procedimiento en materia fiscal, ya que: *“Para impugnar resoluciones administrativas en los expedientes que se originen en reparos o ajustes por cualquier tributo, no se exigirá al contribuyente el pago previo del impuesto o garantía alguna.”* Ello va ligado a lo establecido en el Art. 30 de la Constitución Política, la cual determina la publicidad de los actos administrativos.

Todos los actos de la administración son públicos [...]

El Decreto 31-2002 del Congreso de la República de Guatemala, **Ley de la Contraloría General de Cuentas**, establece que su competencia es fiscalizar la función de la administración pública así: *“Corresponde a la Contraloría General de Cuentas la función fiscalizadora en forma externa de los activos y pasivos, derechos, ingresos y egresos y, en general, todo interés hacendario de los Organismos del Estado, entidades autónomas y descentralizadas, las municipalidades y sus empresas, y demás instituciones que conforman el sector público no financiero; de toda persona, entidad o institución que reciba fondos del Estado o haga colectas públicas; de empresas no financieras en cuyo capital participe el Estado, bajo cualquier denominación así como las empresas en que éstas tengan participación”*.

La Contraloría General de Cuentas deberá velar también por la probidad, transparencia y honestidad en la administración pública, así como por **la calidad del gasto público**.

La Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos (Decreto número 89-2002 del Congreso de la República), tiene por objeto crear normas y procedimientos para:

- 1) Transparentar el ejercicio de la administración pública y asegurar la observancia estricta de los preceptos constitucionales y legales en el ejercicio de las funciones públicas estatales;
- 2) Evitar el desvío de los recursos, bienes, fondos y valores públicos en perjuicio de los intereses del Estado;
- 3) Establecer los mecanismos de control patrimonial de los funcionarios y empleados públicos durante el ejercicio de sus cargos, y prevenir el aprovechamiento personal o cualquier forma de enriquecimiento ilícito de las personas al servicio del Estado y de otras personas individuales o jurídicas que manejen, administren, custodien, recauden e inviertan fondos a valores públicos, determinando la responsabilidad en que incurran.

Por otra parte, los principios de probidad que la ley considera prioritarios, son:

- a) El cumplimiento estricto de los preceptos constitucionales y legales;
- b) El ejercicio de la función administrativa con transparencia;
- c) La preeminencia del interés público sobre el privado;
- d) La prudencia en la administración de los recursos de las entidades del Estado, y demás entidades descentralizadas y autónomas del mismo;
- e) La promoción e implementación de programas de capacitación y la difusión de valores, imparcialidad y transparencia de la gestión administrativa;
- f) Publicitar las acciones para generar un efecto multiplicador que conlleve a la adquisición de valores éticos por parte de la ciudadanía;
- g) El apoyo a la labor de detección de los casos de corrupción a través de la implementación de los mecanismos que conlleven a su denuncia;
- h) La actuación con honestidad y lealtad en el ejercicio del cargo o empleo o prestación de un servicio;
- i) La incorporación de una estructura de incentivos que propenda a que en la administración pública ingresen, asciendan y permanezcan las personas más idóneas, mediante la valorización de su desempeño en un cargo o empleo público a través del fortalecimiento del sistema de calificaciones, de remuneraciones y de reconocimientos;
- j) El fortalecimiento de los procedimientos para determinar la responsabilidad de los servidores públicos; y
- k) El establecimiento de procedimientos administrativos que faciliten las denuncias por actos de corrupción.

4.2 La normativa municipal

El Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República) regula la incorporación de la sociedad civil al quehacer de los gobiernos locales y en conjunto con la **Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural** (Decreto 11-2002 del Congreso de la República), y la **Ley de Descentralización** (Decreto 14-2002 del Congreso de la República), constituyen lo que se ha dado en llamar la trilogía de la participación ciudadana. Ello porque estas leyes abren espacios efectivos para participar en la toma de decisiones e introducir las preocupaciones ciudadanas sobre la gestión de los recursos del municipio, a través de la participación efectiva y la auditoría social.

El Art. 68 establece las competencias propias que deberán cumplir las Municipalidades que pueden ser ejecutadas por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio, o por mancomunidad de municipios. Entre estas competencias, están:

- a) Abastecimiento domiciliario de agua potable debidamente clorada;
- b) Alcantarillado;
- c) Alumbrado público;
- d) Mercados;
- e) Rastros;
- f) Administración de cementerios y la autorización y control de los cementerios privados;
- g) Recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; y
- h) La limpieza y el ornato del municipio.

Este tema resulta relevante por cuanto **son las Municipalidades a quienes se les otorga la competencia sobre la provisión de agua** para consumo humano a las comunidades de su jurisdicción.

El Código Municipal también promueve el derecho constitucional de libre asociación, así el Art. 18 relacionado con la organización de vecinos, indica que:

“Los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y el Código Municipal establecen.”

En el Código Municipal se incorporaron **regulaciones específicas para comunidades de los pueblos indígenas**. Así el Art. 20 indica que las comunidades de los pueblos indígenas son formas de cohesión social natural y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, debiendo inscribirse en el registro civil de la municipalidad correspondiente, con respeto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales.

Para hacer posible la auditoría social, el Concejo Municipal compartirá cada tres meses con el **Consejo Municipal de Desarrollo –COMUDE–**, la información sobre el estado de ingresos y egresos del presupuesto municipal.

La misma información deberá estar a disposición de las comunidades a través de los alcaldes comunitarios o auxiliares y a la población en general, utilizando los medios a su alcance.

En el caso de los mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas, se incluye el Art. 136 relativo a la fiscalización de la hacienda municipal la cual tiene por objeto:

- a) Comprobar y verificar la legalidad de los ingresos y egresos.
- b) Velar porque la administración de los bienes e intereses financieros del municipio se realice legal, técnica y racionalmente, y se obtengan los mayores beneficios en favor de su desarrollo económico, social e institucional.

- c) Velar por la adecuada inversión de los fondos del municipio en cualquiera de sus programas de funcionamiento, inversión y deuda.
- d) Orientar y asesorar a la municipalidad sobre el manejo legal, técnico y administrativo de las finanzas del municipio.
- e) Deducir responsabilidades a los funcionarios y empleados municipales, por actos y omisiones que dañen o perjudiquen los intereses de la hacienda del municipio.

5. Propuestas para mejorar la gobernanza en agua y el saneamiento

5.1 La creación de ciudadanía

La ciudadanía es una condición que se le otorga a una persona para ser miembro pleno de una sociedad. Su ejercicio se centra en **el goce de derechos y el cumplimiento de obligaciones**.

5.2 La organización comunitaria

La fortaleza de una comunidad reside en su unión y en sus acciones orientadas en **la búsqueda del bien común**. Una comunidad dispersa y aislada es, como consecuencia de ello, vulnerable y débil. La unión entre los miembros de una comunidad depende de **la confianza y de la solidaridad** que se manifieste entre ellos. La confianza se obtiene con el alcance de acuerdos mínimos, contruidos sobre la base del respeto mutuo. La solidaridad es la esencia de la organización social y se centra en el precepto de que el bien del grupo va antes que el del individuo. En el marco normativo de Guatemala se ha integrado un sistema de gobernanza, a través del cual se logra armonizar los intereses y atender las necesidades de la comunidad en coordinación con sus autoridades. De hecho, el sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es un vehículo apropiado para ejercer la ciudadanía.

Participar en los **Consejos de Desarrollo Comunitarios –COCODEs–** es un derecho, pero también una obligación para hacer realidad un sistema de gobierno de todos y para todos. A través de esa estructura se pueden abordar los problemas y atender las necesidades de las comunidades, mediante un diálogo cercano con las autoridades. Esa es también una oportunidad para que la ciudadanía cumpla con su función fiscalizadora, a fin de garantizar que los recursos administrados por sus autoridades se ejecuten en beneficio de ellos, siguiendo las reglas y las normas acordadas por todos.

5.3 La buena gobernanza

Sabemos que la buena gobernanza se define como las acciones que se impulsan entre los gobernantes y los gobernados para administrar eficientemente los recursos, que los lleve a alcanzar un objetivo común: el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones. Podemos decir en consecuencia que, en su forma más simple, la buena gobernanza se resume en alcanzar acuerdos y cumplirlos.

5.3.1 ¿Cómo se toman las decisiones en nuestras comunidades?

En una sociedad organizada, la administración de la cosa pública le corresponde a las autoridades en quienes los ciudadanos han delegado el poder para hacerlo. Las autoridades son los administradores de las instituciones en las que recae la delegación de funciones por parte de los ciudadanos.

En Guatemala, el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, abre un canal de participación ciudadana a través de los representantes de las comunidades que participan en la toma de decisiones, ya sea en sus asambleas comunitarias o en el seno del Consejo Comunitario de Desarrollo –COCODE–.

Por otra parte, se espera que los gobiernos locales cuenten dentro de su equipo de trabajo con un **cuerpo técnico y administrativo suficientemente capacitado** para orientar de la mejor forma a los gobernantes y a los ciudadanos, presentándoles para su conocimiento todas las opciones para resolver un problema específico. **La toma de decisiones basándose en conocimiento e información especializada**, garantiza un mejor uso de los recursos públicos y garantiza de mejor manera la eficacia de la solución.

El rol que le corresponde jugar a la comunidad en esta ecuación, es el de participar activamente con sus propuestas y de vigilar el cumplimiento de las normas y los acuerdos en beneficio de la comunidad y la buena gobernanza.

5.3.2 ¿Quién ejecuta las decisiones en el municipio?

Una vez tomada una decisión en el ámbito local, su implementación corresponde a los cuerpos administrativos del gobierno municipal o nacional. El diseño, sus especificaciones técnicas, la forma de su implementación y las tareas de monitoreo, **son responsabilidad del municipio**. Es obligación de las autoridades proveer toda la información necesaria a las personas que van a implementar la decisión, sea esta municipal, comunitaria o privada, para que se cumpla con las normas y finalmente se cuente con una solución que resuelva un problema y que tenga sostenibilidad en el tiempo.

5.3.3 ¿Quién verifica el cumplimiento de las decisiones tomadas?

Una parte importante de la participación ciudadana es la del **monitoreo y auditoría** sobre las acciones de los gobiernos. Por otra parte, los gobiernos deben contar con cuerpos administrativos capacitados y adecuadamente equipados con recursos para cumplir con sus funciones. Los procesos deben ser transparentes y sus resultados deben ponerse a disposición de la población para su conocimiento.

5.4 Las buenas prácticas municipales

En el tema de agua y saneamiento, las municipalidades juegan un papel central como responsables directas del suministro de servicios municipales básicos. El crecimiento de las poblaciones hace que también crezcan las demandas por servicios, pero ese crecimiento en la demanda por servicios no es lineal sino exponencial, por lo que **la planeación con visión de largo plazo** se hace imprescindible.

5.4.1 Los planes de desarrollo y el agua

Desde el 2010, la **Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN–** desarrolló los Planes de Desarrollo Municipal para cada uno de los municipios del país. A partir de ese momento, se espera que cada una de las Oficinas o Direcciones Municipales de Planificación –DMP– lo revisen y lo actualicen anualmente. Ese proceso de actualización deberá realizarse con amplia participación comunitaria (programas de información y consulta) y sus componentes deben de estar en línea con el **Plan Nacional de Desarrollo: el Katún, nuestra Guatemala al 2032**.

**¿Se usa el Plan Municipal de Desarrollo como una herramienta de ordenamiento?
¿Se realizan censos anuales en el municipio y se actualizan los datos básicos del municipio?**

5.4.2 Control y monitoreo de la planificación en base a indicadores

En una época como la actual, en donde los cambios son una constante, no hay ya espacio para la improvisación. Para poder hacer frente a las demandas de una población con uno de los índices de crecimiento demográfico más altos de la región, se debe planificar en función de ese crecimiento y verificar la efectividad de las medidas implementadas, así como la validez y suficiencia del plan **mediante indicadores** que expongan a tiempo los parámetros críticos y las áreas en donde se concentran los problemas para resolverlos apropiadamente y a tiempo.

Para ello se hace necesario contar con:

- Una Dirección Municipal de Planificación –DMP– suficientemente capacitada y equipada con las herramientas apropiadas y suficientes.
- Una Dirección Municipal Financiera –DMF– capacitada y con herramientas apropiadas y suficientes.

Para poder realizar esas tareas, es imprescindible que la conformación de ambos cuerpos técnicos municipales, tengan la categoría de entes consultores y que ambos cuenten con un equipo humano calificado, así como que se les provea de todas las herramientas y los recursos suficientes para que puedan realizar adecuadamente sus actividades.

Indicadores municipales de saneamiento

Depósitos públicos de basura

(Número de depósitos de desechos sólidos públicos) / (Número de viviendas en la comunidad)

Producción diaria de residuos

(Volumen de residuos diarios) / (Personas dedicadas al servicio de recolección de residuos sólidos)

Cobertura de recolección de residuos sólidos domiciliarios

(Número de viviendas con servicio) / (Número de viviendas totales)

Cobertura de suministro de agua potable

(Número de viviendas con servicio / número total de viviendas) + (número de horas de servicio continuo / 24 horas) + (número de viviendas con agua desinfectada / número total de viviendas) + (número de viviendas con medidor / número total de viviendas); el ideal es que este indicador dé 4

Costo del servicio de suministro de agua

(Costo de reposición de la inversión en infraestructura) + (costos de mantenimiento: materiales y servicios) + (costos de operación: energía eléctrica + químicos + servicios especializados + personal de operación) + (costos administrativos: personal administrativo + materiales + servicios) / (cantidad de agua servida en metros cúbicos)

Morosidad en pago de servicios

(Número de servicios en mora) / (número total de servicios)

Enfermedades relacionadas al agua

(Número de casos reportados) / (número de habitantes)

5.4.3 El cumplimiento de la normativa

Tanto el gobierno central, como el municipal, se apoyan en un marco de normas (leyes y reglamentos), que les dan la autoridad y responsabilidad para llevar a cabo sus tareas administrativas. La buena gobernanza descansa en la aplicación de las leyes y en el cumplimiento de obligaciones y respeto de los derechos de los ciudadanos, quienes también tienen obligaciones cívicas.

¿Se tiene y se aplica un reglamento municipal de agua?

¿Se tiene y se aplica un reglamento de vertidos y desechos sólidos?

¿Se tiene y se aplica un reglamento de construcción urbana?

¿Se tiene y se aplica un reglamento de comercio e industria?

5.4.4 Programa permanente de información y educación

La práctica de la buena ciudadanía, parte del principio de que **el ciudadano está informado**. Informarse e informar son un derecho y una obligación tanto del ciudadano como de las autoridades.

¿Se practican en forma pública las reuniones mensuales del COMUDE?

¿Se publican y distribuyen los reglamentos municipales en vigencia?

¿Se mantiene un programa permanente de educación ciudadana en las escuelas y de capacitación en los COMUDES?

5.4.5 Juzgados de asuntos municipales empoderados y funcionales

En el ámbito municipal, el organismo que imparte justicia en el campo administrativo, son los **juzgados de asuntos municipales**. Estos son parte de la estructura funcional de la municipalidad y deben de proveer asesoría legal al Concejo Municipal, así como velar por la correcta aplicación de la normativa vigente. En el campo de los servicios municipales, es su función asesorar jurídicamente al Concejo Municipal para la elaboración de los reglamentos de servicios municipales que toda vez aprobados por la máxima autoridad municipal, deberán ser publicados y divulgados ampliamente, así como monitorear su cumplimiento. Los jueces municipales deberán ser independientes e imparciales. Su función es muy importante para garantizar el buen gobierno municipal.

¿Existe el Juzgado de Asuntos Municipales en la municipalidad?

¿El juez de asuntos municipales es un agente activo para hacer efectivo el cumplimiento de los reglamentos municipales?

¿Es su función independiente y autónoma?

5.4.6 *Transparencia y rendición de cuentas*

La buena gobernanza funciona y es operativa cuando entre los miembros de la comunidad y sus autoridades priva la confianza. La apertura a discutir franca y abiertamente los problemas comunitarios y la transparencia en la gestión municipal, son dos elementos imprescindibles para lograr ese clima de buena gobernanza; para ello, entre otras acciones, se recomienda atender a las siguientes condiciones:

- Contabilidad abierta al público y disponible para consultas
- Reuniones del Concejo Municipal públicas
- Información de resultados en boletines mensuales e informe anual público
- Amplia convocatoria para participación en las reuniones mensuales del Consejo Municipal de Desarrollo –COMUDE–.

¿Se hace público el presupuesto de ingresos y egresos del municipio?

¿Se hacen públicos los contratos?

¿Se mantienen programas radiales o de televisión local con participación de los vecinos?

¿Se publican mensualmente los estados de resultados del presupuesto anual?



Miembro del Comité de Agua de la aldea Los Tunayes, San Martín Jilotepeque, mostrando los libros de registro de pagos y contribuciones de los beneficiarios del sistema de agua por bombeo en su comunidad (Foto: ADA2)

6. La Municipalidad cumpliendo con sus funciones

6.1 Apropriación de sus obligaciones como proveedor de los servicios municipales

El fuerte crecimiento en la demanda de servicios, no es compatible con la ampliación en capacidades y recursos de las municipalidades para proveerlos. Las inversiones necesarias para llevar servicios a nuevos usuarios guardan una relación exponencial respecto al crecimiento de la población, por eso los términos eficiencia y administración con criterios económicos son muy importantes en la buena gestión municipal.

¿Cuántas familias tienen un inodoro lavable?

¿Cuántas familias tienen una letrina mejorada?

¿Cuántas familias tienen una letrina de pozo ciego?

¿Cuántas familias no tienen ningún modo de disposición de excretas?

¿Cuántas viviendas se abastecen de fuentes superficiales de agua?

¿Cuántas viviendas se abastecen de fuentes subterráneas de agua?

¿Cuántas viviendas se abastecen de cosecha de lluvia?

¿Cuántas viviendas no tienen ninguna fuente de aprovisionamiento de agua?

6.2 Administración eficiente de los servicios municipales

Eficiencia significa fabricar un producto o proveer un servicio con plena funcionalidad, la máxima calidad al precio más bajo posible. Entonces, para lograr la eficiencia se requiere de un conocimiento profundo y muy especializado de lo que se hace, además de **llevar controles** muy estrictos sobre los procesos. Aquí es donde juegan un papel fundamental las unidades técnicas, que recolectan y procesan información estratégica para asistir a los tomadores de decisiones a actuar a tiempo y escoger la mejor vía.

¿Se tiene en la municipalidad una oficina de agua y saneamiento?

¿Se tiene una dirección de servicios municipales?

Indicador de costo del servicio de suministro de agua:

(costo de reposición de la inversión en infraestructura) + (costos de mantenimiento: materiales y servicios) + (costos de operación: energía eléctrica + químicos + servicios especializados + personal de operación) + (costos administrativos: personal administrativo + materiales + servicios) / (cantidad de agua servida en metros cúbicos)

6.3 Asistencia técnica y acompañamiento a comités de agua

La mayoría de las municipalidades en Guatemala han sido rebasadas en sus capacidades para proveer los servicios básicos a los usuarios existentes y más aún a atender las demandas de los nuevos usuarios, dado el crecimiento poblacional en sus jurisdicciones, especialmente en las áreas rurales. Ante la necesidad de resolver sus problemas comunitarios cotidianos y con ayuda del gobierno local y central, las organizaciones no gubernamentales y la cooperación internacional, los vecinos y vecinas se han organizado en **comités de agua** para gestionar por sí mismos los recursos que les permitan proveer a su comunidad de ese vital servicio, así como para administrarlo y operarlo. Los comités requieren de apoyo técnico y administrativo para mejorar su gestión, y esta es una de las funciones de las oficinas o direcciones municipales de planificación para apoyarles en el mejor cumplimiento de sus funciones.

¿Se tiene en la municipalidad registros actualizados de los datos básicos de los comités de agua?

¿Se registra información de la operación y el mantenimiento de los servicios administrados por los comités de agua y se les devuelve esa información consolidada?

¿Se mantiene programas de capacitación y de asistencia técnica con los Comités de Agua?

¿Se promueven intercambios entre comités para promover la cooperación Sur-Sur?

6.4 Coordinación, monitoreo y control en concesiones a proveedores privados de servicios

Otros servicios como la extracción y deposición en sitios apropiados de los **residuos sólidos**, han debido también ser entregados por las municipalidades a proveedores privados mediante la figura de la concesión. La Municipalidad, sin embargo, no puede desligarse de la responsabilidad que le otorga la ley como la prestadora de esos servicios, por lo que queda dentro de su responsabilidad dar seguimiento mediante procesos de monitoreo y control del cumplimiento apropiado de las concesiones y de los concesionarios.

¿Se solicita información de los resultados de las operaciones a los concesionarios de servicios?

¿Se evalúa la calidad de los servicios que presta con encuestas a los usuarios?

¿Se interviene cuando no se cumple alguna de las cláusulas del contrato de concesión?

Indicador de la producción diaria de desechos sólidos:

[metros cúbicos de desechos diarios] / [número de usuarios servidos (casas o familias)]

Índices de desechos sólidos por tipo:

Se escoge al azar 1 m³ de desechos sólidos, se clasifica por tipo y se pesa cada componente para establecer los índices de desechos reciclables como: plásticos, vidrio, metálicos, papel y cartón así como los bio-degradables como la materia orgánica.

6.5 Programas permanentes de reforestación y protección de cuencas

En el ciclo hidrológico, una de las etapas en donde el agua se convierte de un servicio vital en una amenaza, es precisamente cuando, debido a las condiciones topográficas del terreno y geológica de los suelos, la lluvia produce erosión, arrastrando consigo el suelo fértil hacia los cuerpos de agua, situación que se agrava debido a la falta de cobertura vegetal, dado que no permite que el agua de lluvia llegue a infiltrarse y poder así almacenarse en las napas freáticas subterráneas. Para evitar ello es una buena práctica invertir en **obras de protección de cuencas y de reforestación**, las que pueden llevarse mediante las siguientes formas:

- Pago por servicios ambientales a particulares
- Pago de incentivos para reforestación
- Pago por servicios ambientales para protección de cuencas

¿Se tiene en la municipalidad una oficina de medio ambiente o de reforestación?

¿Se han instituido programas de pagos por servicios ambientales con las comunidades que reforestan?

¿Se han instituido programas de pagos por servicios ambientales con las comunidades que protegen las cuencas con barreras vivas y/o muertas?

6.6 Promoción de programas familiares

Todos concordamos que la base en la que se sostiene la sociedad, es la familia. Y es precisamente en ese ámbito en el que es más efectivo **el aprendizaje y la adopción de buenas prácticas** de vida en general y de salubridad en particular. Tanto en el área urbana como en la rural, se han promovido programas familiares que apuntan a la atención de la salud desde la prevención y representan modelos que pueden ser reproducidos en otras comunidades. Aquí algunos ejemplos:

- El lavado de manos
- Mi cocina saludable
- La separación de mis desechos sólidos
- Las 3 R (Reducción, Reúso y Reciclaje)

¿Coordina la municipalidad con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, MSPAS, programas como el lavado de manos y mi cocina saludable?

¿Se promueve con las familias, la separación y clasificación de los desechos sólidos?

¿Se comunica a la población los índices de salud del municipio?

6.7 Programas permanentes de participación ciudadana

La buena gobernanza es entre otras cosas, **activa participación ciudadana**. Por ello es importante que se promueva desde la administración municipal las buenas prácticas de participación ciudadana, mediante proyectos que incentiven acciones positivas de educación y colaboración comunitaria como, por ejemplo:

- Ahorro de agua y energía
- Programas de participación con mujeres, jóvenes y adolescentes

¿Se tiene en la municipalidad una oficina de niñez, juventud y adolescencia?

¿Se tiene en la municipalidad una oficina de la mujer?

¿Se mantienen programas de participación ciudadana con estos cuatro grupos de la población?

¿Se tiene en la Municipalidad un programa de educación ciudadana?



7. Los ciudadanos ejercen sus derechos

7.1 Involucramiento, participación y demanda de los derechos ciudadanos

Las demandas de los vecinos y vecinas por sus derechos deben ejercerse y requiere de la atención del gobierno municipal frecuentemente. Cuando estas demandas se tornan conflictivas porque no fueron atendidas apropiadamente o porque el tema es complejo, el representante municipal, en muchos de los casos, el propio Alcalde debe invitar a las partes a dialogar y encontrar una solución que satisfaga la demanda planteada. Esto no siempre es sencillo, pero se facilitará en la medida que se apliquen modelos de manejo de conflicto, y muchas veces debe realizarse con apoyo de terceros.

En todo caso, motivar a los vecinos a involucrarse en las decisiones que les afectan y abrirles espacios de participación es la mejor medicina para prevenir conflictos.



Recomendaciones para medidas de buena gobernanza del taller entre funcionarios municipales y comunitarios en Chimaltenango (Foto: ADA2)

¿Se ha promovido en la municipalidad una mesa de diálogo para la resolución de conflictos?

7.2 Los vecinos cumpliendo sus obligaciones

La educación y la información a la ciudadanía son dos herramientas importantes para ayudar a los vecinos y vecinas a conocer y ejercer sus derechos y dar cumplimiento a sus obligaciones.

¿Se reconoce y premia a las mejores prácticas de buena ciudadanía en la comunidad?

7.3 El voluntariado individual

Los vecinos y vecinas en casi todas las comunidades apoyan el trabajo comunitario y proveen su tiempo a causas de beneficio colectivo integrándose a un comité local. Grupos de mujeres también se están organizando para trabajar en conjunto y llevar adelante iniciativas ciudadanas. Temas como la limpieza de las calles, el ornato, la seguridad y la resolución de conflictos se realizaban antes y ahora, con la cooperación entre vecinos, algunas veces incluso, sin intervención de autoridad gubernamental alguna. Esa es la esencia del voluntariado. En Guatemala este aspecto ha representado una fuerza muy importante para cooperar con las autoridades municipales en la resolución de los problemas comunitarios. Esas acciones de voluntariado deberían estar coordinadas por la municipalidad y ser acreditadas apropiadamente para reconocer la labor desinteresada de sus vecinos y vecinas.

¿Se tienen en el municipio programas de voluntariado?

¿Se certifican para que los voluntarios puedan usarlos en su beneficio?

¿Se reconoce el voluntariado como un valor ciudadano a tomar en cuenta en las contrataciones de personal municipal?

7.4 El voluntariado comunitario

Igual que el voluntariado individual, el voluntariado comunitario ha sido en otras regiones la solución a grandes problemas municipales y nacionales. La reforestación es un buen ejemplo de ello. La organización de comités de barrio y de agua, son dos ejemplos exitosos de ese tipo de expresiones ciudadanas que han permitido a las comunidades resolver carencias y mejorar condiciones de vida en espacios en donde no ha podido intervenir la municipalidad o el gobierno central.

7.5 Las buenas prácticas conjuntas: ciudadanos-autoridades locales

Guatemala cuenta con un amplio espacio para la coordinación entre los ciudadanos y ciudadanas y sus autoridades municipales: Los COCODEs y los COMUDEs. Esta es una estructura jurídica que ha interpretado las demandas de participación ciudadana y se ha establecido como la mejor vía para coordinación de esfuerzos. Para que estas funcionen y den resultados, deben mantenerse dentro de un marco democrático. Cualquier intervención de intereses ajenos a los comunitarios, solo destruye una magnífica posibilidad de lograr la buena gobernanza. La participación de la comunidad en función de demandas legítimas es no solamente un derecho, sino una obligación apoyarla.

Para mantener viva y activa la participación comunitaria, desde iniciativas municipales a gubernamentales y otras de organizaciones no gubernamentales e incluso desde la cooperación interna-

cional, se han generado iniciativas interesantes que han dado resultados inmediatos y que se han sostenido exitosamente en el tiempo; algunos ejemplos de ello son:

- La escuela saludable
- La tienda y el mercado saludables
- Mi barrio limpio y seguro

¿Se promueve desde la municipalidad programas como la escuela saludable, la tienda y el mercado saludables o mi barrio limpio y seguro?

Indicador de basureros clandestinos:

(número de basureros clandestinos) / (número de núcleos poblados)

Índices de las escuelas saludables:

¿Cuántos servicios sanitarios / letrinas hay por estudiante?

¿Cuántas horas al mes no se cuenta con servicio de agua?

¿Hay servicios sanitarios separados y construidos con criterio de género?

¿Se tienen depósitos tapados para desechos sólidos?

¿Se tienen depósitos separativos para clasificación de desechos sólidos?

¿Se aprovechan los desechos reciclables o bio-degradables?

¿Se dictan charlas sobre el agua y el saneamiento básico?



8. Nuevas formas de ver un problema antiguo

8.1 *Los desechos como un activo*

Culturalmente hemos visualizado a los desechos como basura, es decir algo que no tiene ningún uso y que es indeseable. Las crisis económicas y energéticas que se han sufrido en los últimos años en el mundo, nos han obligado a pensarlo mejor: Revisemos el concepto de la basura. La basura, que no es otra cosa que desechos, tienen un valor económico y su re-uso o su reciclaje ayudan a mantener un ambiente más sano. Muchas comunidades guatemaltecas están trabajando en la limpieza de su municipio; por ejemplo, en el municipio de San Martín Jilotepeque en Chimaltenango, ya se desarrollan jornadas de recolección de basuras y con el apoyo de organizaciones no gubernamentales están avanzando a entrar en iniciativas de reciclaje y manejo de las mismas.

En ese sentido, señalamos algunos de los nuevos usos que pueden darse a nuestros desechos y son los siguientes:

- Desechos orgánicos convertidos en fertilizantes orgánicos mediante el compostaje y la lombricultura
- Reciclaje de papel, cartón, metales y plásticos como fuente de materia prima
- Reuso de la grasa que proviene de nuestras cocinas para su reuso industrial
- Aprovechamiento de los nutrientes de las aguas grises provenientes de nuestras duchas y nuestros lavatrastos y lavamanos, para riego y fertilización de plantas y árboles
- Conversión de heces fecales humanas y animales en fertilizantes orgánicos, mediante procesos simples de estabilización y desinfección
- Uso de la urea contenida en la orina, proveniente de nuestros mingitorios o letrinas separadoras, como fertilizante y fungicida orgánico
- Producción de gas metano de los rellenos sanitarios municipales o del tratamiento de las heces fecales animales en biodigestores.
- Energía de bajo costo con la quema de madera de rechazo en procesos industriales

¿Se tiene un tren de aseo municipal o concesionado?

¿Se tiene en la municipalidad programas de clasificación de los desechos sólidos?

¿Se mantienen programas de comunicación pública que estimulen las buenas prácticas ciudadanas relacionadas con los desechos?

¿Se tiene un relleno sanitario en el municipio?

¿Se tienen plantas de tratamiento de aguas servidas en el municipio?

8.2 *La cooperación Sur-Sur*

Se entiende como cooperación Norte-Sur, aquella en la que una sociedad más desarrollada, se acerca a una menos desarrollada para compartir sus conocimientos y ayudarla a resolver sus propios problemas. La cooperación Sur-Sur es lo mismo, pero entre comunidades del mismo nivel de desarrollo y de preferencia de la misma región. Esta última ofrece ventajas sobre la otra, ya que se

9. Reflexión final:

¿En qué nos comprometemos a colaborar como ciudadanos para resolver nuestros problemas de agua, saneamiento e higiene?

1.

2.

3.

10. Anexos

Anexo 1: Tabla de evaluación de las capacidades municipales en agua y saneamiento

Esta es una herramienta de autoevaluación que permite tener una calificación del nivel de capacidades con que cuenta una municipalidad como rector de los servicios de agua y saneamiento en su municipio.

Del proceso de consulta participativa que se realizó en los municipios estudiados dentro de la cuenca alta del río Motagua, mediante talleres de consulta y validación sobre la disponibilidad de los servicios de agua y saneamiento, los niveles de sostenibilidad de los mismos y las relaciones entre los usuarios, los proveedores de los servicios y la normativa existente, se obtuvo resultados que han quedado plasmados en el presente manual y del cual se desprenden acciones, institucionalidad y normativa necesarias para alcanzar el más alto nivel de buena gobernanza hídrica, así como asegurar la sostenibilidad de los servicios en el tiempo.

A lo largo del desarrollo del manual, se fueron identificando acciones que deben impulsar, tanto las Municipalidades como los usuarios de los servicios de agua y saneamiento, los cuales aparecen en recuadros y que se recogen al final del documento integrándolos en un formulario de autoevaluación (Véalo en pagina 40) que permitirá, especialmente a las autoridades municipales, ubicar las áreas administrativas en donde se requiere fortalecer la institucionalidad o implementar acciones específicas para acercarse a una situación mas efectiva de gestión municipal.

Procedimiento de llenado de la boleta:

La boleta no pretende calificar una administración como deficiente o suficiente. Es más bien un alertivo y un auxiliar para localizar las acciones administrativas prioritarias, para ir alcanzando la excelencia en la prestación del servicio.

Se usarán para la evaluación, los colores del semáforo.

- Verde: Cumple satisfactoriamente
- Amarillo: Cumple, pero tiene pendiente la realización de acciones o tareas
- Rojo: No cumple. Deben iniciarse acciones para darle cumplimiento

La calificación se coloca dentro de la columna de “color” y a partir de todos los renglones en amarillo, se puede construir los planes de trabajo mensuales, trimestrales y anuales.

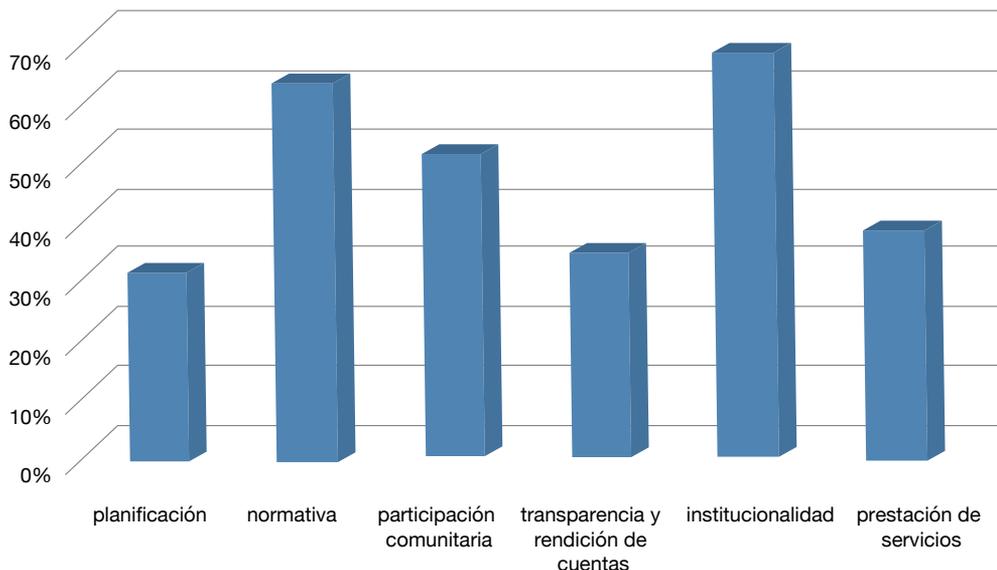
Se ha incluido una tercera columna: la “Xtra”, esta columna se destina a indicar con una “X” si las acciones a realizar requieren de una inversión extraordinaria a la ya contemplada en el plan regular de operación y administración de los servicios.

Idealmente se alcanzará la máxima eficiencia y cumplimiento de provisión de los servicios municipales, que atienden a los conceptos de derecho humano al agua y al saneamiento, así como muestra de fortaleza administrativa y de ejemplo de buenas prácticas de gobernanza municipal.

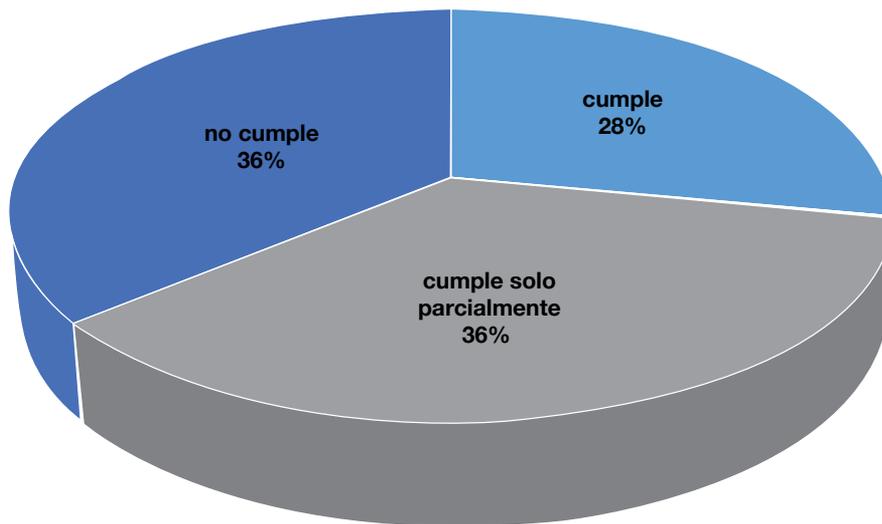
La buena gobernanza en Agua y Saneamiento y niveles de cumplimiento	Calificación
Planificación	30%
¿Se actualiza anualmente el plan de desarrollo municipal y se utiliza como una herramienta de ordenamiento?	
¿Se realizan censos anuales en el municipio y se planifica de acuerdo con los indicadores de crecimiento?	
¿Se construye el presupuesto y el plan operativo anuales en función del plan de desarrollo municipal?	
¿Se tienen en la municipalidad registros actualizados de los datos básicos del municipio?	
¿Se registra información de la operación y el mantenimiento de los servicios administrados por los comités de agua o las empresas privadas y se les devuelve esa información consolidada?	
Normativa	62%
¿Se tiene y se aplica un reglamento de agua?	
¿Se tiene y se aplica un reglamento de vertidos y desechos sólidos?	
¿Se tiene y se aplica un reglamento de construcción urbana?	
¿Existe y funciona adecuadamente el Juzgado de Asuntos Municipales en la municipalidad?	
Participación comunitaria	50%
¿Se publican y distribuyen los reglamentos municipales en vigencia?	
¿Se mantiene programas de capacitación y de asistencia técnica a los Comités de Agua?	
¿Se tiene en la municipalidad un programa de educación ciudadana?	
¿Se tiene en la municipalidad una mesa de resolución de conflictos?	
¿Se tienen en el municipio programas de voluntariado?	
¿Se promueve con las familias la separación y clasificación de los desechos sólidos?	
Transparencia y rendición de cuentas	33%
¿Se hace público el presupuesto de ingresos y egresos del municipio?	
¿Se publican mensualmente los estados de resultados del presupuesto anual?	
¿Se evalúa la calidad de los servicios que presta, a través de encuestas a los usuarios?	
Institucionalidad	67%
¿Se tiene en la municipalidad una oficina de agua y saneamiento?	
¿Se tiene una dirección de servicios municipales?	
¿Se tiene en la municipalidad una oficina de medio ambiente o de reforestación?	
Prestación de servicios	37%
¿Se tiene un tren de aseo municipal o concesionado?	
¿Se tienen en la municipalidad programas de clasificación de los desechos sólidos?	
¿Se tiene un relleno sanitario en el municipio?	
¿Se tienen plantas de tratamiento de aguas servidas en el municipio?	

La tabla muestra los niveles de cumplimiento en los asuntos relevantes de la buena gobernanza en los municipios de la cuenca alta del Río Motagua. Los datos reflejan el promedio de las calificaciones que le otorgaron a los renglones de auto evaluación, los participantes del taller de validación del manual de gobernanza, realizado en el municipio de Chimaltenango el 17 de diciembre de 2014.

Autoevaluación de los servicios de agua y saneamiento en la cuenca alta del Motagua, de los datos proveídos por los grupos de trabajo en el taller de validación del Manual, el 17 de diciembre 2014



Grado de cumplimiento de los renglones de buena gobernanza en los municipios de la cuenca alta del Río Motagua



Las gráficas muestran los niveles de cumplimiento en los temas de buena gobernanza en los municipios de la cuenca alta del Río Motagua. Estos datos reflejan el promedio de las calificaciones que le otorgaron a los renglones de autoevaluación, los participantes del taller de validación del manual de gobernanza, realizado en el Municipio de Chimaltenango, el 17 de diciembre de 2014. Los grupos de trabajo estuvieron conformados por empleados municipales, miembros de comunidades y representantes de ministerios del Organismo Ejecutivo.

Anexo 2: Resultados de consultas comunitarias

Consultas comunitarias	
Acciones esperadas de la Municipalidad	Acciones esperadas de la comunidad
Dar asistencia técnica a los comités de agua o de desarrollo comunitario	Valorar apropiadamente al agua y al Derecho a un ambiente sano
Priorización de la inversión municipal en proyectos de agua y saneamiento	Hacer un uso razonable y responsable del agua
Atender las necesidades del área rural en condiciones de igualdad con el área urbana	Fomentar a nivel comunitario la responsabilidad ciudadana con el ejemplo propio
Hacer cumplir los reglamentos y las leyes. Ejecutar sanciones	Contribuir con la equidad y la gobernabilidad en la comunidad
Atender el tema del saneamiento al mismo nivel que el del agua potable	Incidir positivamente en la toma de decisiones que afecten a la comunidad
Cumplir con las obligaciones que le ordena el Código Municipal y el reglamento de vertidos del MARN	Mantener una actitud propositiva e involucrarse en la gestión de los servicios comunitarios
Administrar con transparencia y sin criterios político-partidistas	Pagar por los servicios recibidos y combatir la irresponsabilidad ciudadana
Nombrar al personal técnico en función de sus experiencias y capacidades y garantizar la estabilidad en sus puestos	Cumplir y respetar las ordenanzas municipales y dar cumplimiento a los reglamentos y las leyes
Fortalecer financiera y técnicamente a las unidades técnicas municipales	Impulsar la transparencia a través de la auditoría social comunitaria
Implementar oficinas específicas de Agua y Saneamiento	Estar siempre abiertos al diálogo y al aporte positivo
Informar y educar a la población con campañas en los medios masivos de comunicación	Separar las posiciones político partidarias y de grupos específicos de los intereses comunitarios
Fortalecer la participación ciudadana y evitar el paternalismo	
Emitir reglamentos precisos, claros, pertinentes y realizables y medibles	
Implementar una planta de clasificación de desechos sólidos	Los padres educar a los hijos / los hijos educar a los padres en la valoración y buen uso del agua
Gestionar la construcción de plantas de tratamiento de aguas negras	Denunciar y combatir la creación de basureros clandestinos
Mantener un vivero forestal municipal	Involucrarse en tareas de reforestación
Darle la categoría de relleno sanitario al botadero municipal	Trasladar la información y los conocimientos adquiridos en las sesiones de capacitación
Que cumpla con lo estipulado por el Código municipal y de salud, así como el reglamento de vertidos del MARN en lo relativo al tratamiento de agua, drenajes y desechos sólidos	Involucrarse en tareas de recolección de basuras y mantenimiento de basureros públicos
Impulsar el uso de letrinas mejoradas en el área rural	Hervir o desinfectar el agua de consumo familiar

Continúa...

Consultas comunitarias	
Sostener programas de educación y capacitación en las comunidades	Clasificar los residuos sólidos con fines de reuso y/o reciclaje
Mantener un programa permanente de reforestación	Promover en la familia el lavado de manos, especialmente después de dejar el retrete / letrina
	Mantener una comunicación efectiva con el centro de salud para llevar el control de la calidad del agua

Acciones del gobierno municipal	
Capacitación / educación	
Dar asistencia técnica a los comités de agua o de mejoramiento	Dirección Municipal de Planificación
Informar y educar a la población con campañas en los medios masivos de comunicación	Dirección Municipal de Comunicaciones / Oficina Municipal de la Mujer / Oficina Municipal de la niñez y la juventud
Fortalecer la participación ciudadana y evitar el paternalismo	Consejo Municipal de Desarrollo
Planificación y ordenamiento	
Priorización de la inversión municipal en proyectos de agua y saneamiento	Concejo Municipal
Atender las necesidades del área rural en condiciones de igualdad con el área urbana	Concejo Municipal
Atender el tema del saneamiento al mismo nivel que el del agua potable	Dirección Municipal de Planificación
Implementar oficinas específicas de Agua y Saneamiento	Concejo Municipal
Impulsar el uso de letrinas mejoradas en el área rural	Alcalde / Dirección Municipal de Planificación / Consejo Municipal de Desarrollo.
Gestión administrativa	
Hacer cumplir los reglamentos y las leyes. Ejecutar sanciones.	Alcalde / Juzgado de Asuntos Municipales / Ministerio de Salud / Ministerio Público
Cumplir con las obligaciones que le ordena el Código Municipal y el reglamento de vertidos del MARN.	Alcalde / Juzgado de Asuntos Municipales / Ministerio de Salud / Ministerio Público
Administrar con transparencia y sin criterios político-partidistas.	Alcalde / Dirección de Administración Financiera / Contraloría General de Cuentas / Prensa y medios
Nombrar al personal técnico en función de sus experiencias y capacidades y garantizar la estabilidad en sus puestos.	Alcalde / Dirección de Recursos Humanos

Continúa...

Acciones del gobierno municipal	
Fortalecer financiera y técnicamente a las unidades técnicas municipales.	Concejo Municipal / Alcalde
Emitir y/o actualizar los reglamentos precisos, claros, pertinentes, realizables y medibles.	Dirección Municipal de Planificación / Juzgado de Asuntos Municipales
Inversión	
Implementar una planta de clasificación de desechos sólidos	Concejo Municipal / Dirección Municipal de Planificación / Consejo Municipal de Desarrollo / Consejo Departamental de Desarrollo / Diputados distritales
Gestionar la construcción de plantas de tratamiento de aguas negras	Concejo Municipal / Dirección Municipal de Planificación / Consejo Municipal de Desarrollo / Consejo Departamental de Desarrollo / Diputados distritales
Mantener un vivero forestal municipal	Concejo Municipal / Dirección Municipal de Planificación / Consejo Municipal de Desarrollo.
Darle la categoría de relleno sanitario al botadero municipal	Concejo Municipal / Dirección Municipal de Planificación / Consejo Municipal de Desarrollo / Consejo Departamental de Desarrollo / Diputados distritales
Mantener un programa permanente de reforestación	Concejo Municipal / Dirección Municipal de Planificación / Consejo Municipal de Desarrollo.

Anexo 3: Glosario

Agua potable: Aquella que por sus características de calidad, especificadas a través de determinados parámetros en una norma, es adecuada para el consumo humano.

Agua segura: La que no contiene microorganismos patógenos o peligrosos, metales tóxicos disueltos, ni productos químicos peligrosos para la salud y es, por lo tanto, considerada segura para beber.

Aguas residuales: Aguas que han sido objeto de uso y cuyas calidades han sido modificadas de manera negativa.

Acceso a agua potable: conjunto de facilidades técnicas, económicas y sociales relacionadas con el suministro de agua para consumo humano, con criterios de calidad en el servicio y calidad sanitaria.

COCODE: Es el Consejo Comunitario de Desarrollo al cual se integran los representantes de las comunidades y es la expresión base del Sistema de Consejos de Desarrollo.

CODEDE: Es el Consejo Departamental de Desarrollo al cual concurren los representantes institucionales con las autoridades departamentales.

COMUDE: Es el Consejo Municipal de Desarrollo en el cual interactúan las autoridades del gobierno municipal con representantes de organizaciones comunitarias y organizaciones no gubernamentales así como entidades gubernamentales presentes en la circunscripción municipal.

Contaminación: Introducción, directa o indirecta, en el medio ambiente, efectuada por el ser humano o en circunstancias especiales por el mismo ambiente, de cualquier tipo de sustancia o desecho ajeno o extraño que puede resultar nocivo para la salud humana o la vida vegetal o animal, o dañar los recursos naturales o los ecosistemas.

Cuenca: Es el espacio geográfico que está delimitado por los parte aguas topográficos, que determina la dirección que tomarán las aguas de lluvia que caen en esa área, que luego contribuirán con el caudal del río que se forma en la parte baja del relieve.

Fuente de agua mejorada: Es aquella fuente de agua corriente como conexiones residenciales a un sistema por tubería, fuente pública, pozo perforado o bomba, pozo protegido, manantiales protegidos o agua de lluvia¹ que puede ser usada por los humanos sin riesgo a su salud.

Gobernanza: Se entiende por gobernanza a la relación productiva que se establece entre los ciudadanos y sus gobiernos y que da como resultado la mejora de calidad de vida de la comunidad.

Gobernabilidad: Se denomina así a los actos de gobierno que son aceptados y cumplidos por los ciudadanos basados en acuerdos previos, los que han sido plasmados en legislación.

1 Tercer Informe de avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio. Noviembre de 2010.

Monitoreo de la calidad del agua: Proceso mediante el cual se obtienen, interpretan y evalúan los resultados de una o varias muestras, con una frecuencia de tiempo determinada, para establecer el comportamiento de los valores de los parámetros de efluentes, aguas para reuso, lodos y otros.

Parámetro (en el agua): Variable que identifica una característica de las aguas para consumo humano, aguas residuales, aguas para reuso, lodos, etc., a través de un valor numérico.

Patógeno: Microorganismo que origina y desarrolla las enfermedades.

Sostenibilidad: Es el aspecto de una actividad que se haya diseñado para considerar sus impactos sociales, económicos y ambientales, y que cumple con sus metas porque tiene forma de mantenerse económica, institucional y ambientalmente en el tiempo.

Anexo 4: Acrónimos y abreviaturas

COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo Urbano y Rural
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural
COREDE	Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural
CONADE	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
DMP	Dirección Municipal de Planificación
ELAW	Environmental Law Alliance Worldwide
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
GIRH	Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
IVA	Impuesto al valor agregado
LNFF	Laird Norton Family Foundation
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU-AGUA	Oficina de la Década del Agua de Naciones Unidas
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia



Alianza de Derecho Ambiental y Agua

"Protegiendo el derecho humano a agua limpia y saneamiento"

