

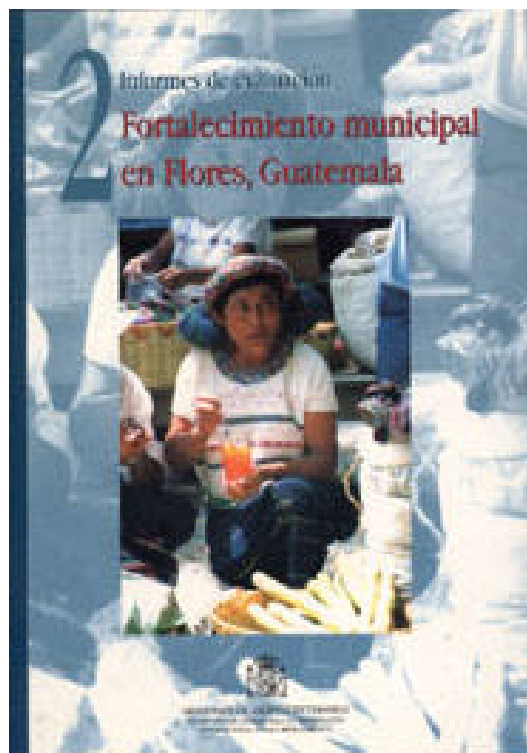


***INFORME DE LA EVALUACION DEL PROYECTO DE
FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y SANEAMIENTO AMBIENTAL
DE LA MUNICIPALIDAD DE FLORES, PETEN, GUATEMALA.***

RESUMEN EJECUTIVO

EQUIPO EVALUADOR:
ALFONSO DEL ALAMO GIMENEZ
TIMOTEO GUIJARRO SANZ
VICTOR VIÑUALES

NOVIEMBRE 1998



DMAS Consultora S.A.
Desarrollo; Medio Ambiente y Salud

INDICE DE CONTENIDOS

1	ANTECEDENTES.....	4
2	OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN	4
3	ENTORNO DEL PROYECTO	5
4	METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN.....	6
5	PRINCIPALES HALLAZGOS	7
5.1	DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO FORMULADO	7
5.2	CON RESPECTO A LA FORMULACIÓN DEL PROYECTO	8
5.3	EVALUACIÓN DE LA EJECUCIÓN	9
5.4	PERTINENCIA.....	11
5.4.1	COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.....	11
5.4.2	COMPONENTE DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO EN EL MEDIO RURAL	11
5.4.3	COMPONENTE DE MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL MEDIO URBANO	12
5.4.4	COMPONENTE DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL SECTOR TURÍSTICO.....	12
5.5	EFICACIA.....	12
5.5.1	COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.....	12
5.5.2	COMPONENTE DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO EN EL MEDIO RURAL	16
5.5.3	COMPONENTE DE MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL MEDIO URBANO	20
5.5.4	COMPONENTE DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL SECTOR TURÍSTICO.....	21
5.6	EFICIENCIA	23
5.6.1	COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.....	23
5.6.2	COMPONENTE DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO EN EL MEDIO RURAL	24
5.6.3	COMPONENTE DE MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL MEDIO URBANO	28
5.6.4	COMPONENTE DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL SECTOR TURÍSTICO.....	28
5.7	VIABILIDAD	29
5.7.1	COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.....	29
5.7.2	COMPONENTE DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO EN EL MEDIO RURAL	30
5.7.3	COMPONENTE DE MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL MEDIO URBANO	31
5.7.4	COMPONENTE DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL SECTOR TURÍSTICO.....	32
5.8	IMPACTO	32
5.8.1	COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.....	32
5.8.2	COMPONENTE DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO EN EL MEDIO RURAL	33
5.8.3	COMPONENTE DE MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL ENTORNO URBANO	34
5.8.4	COMPONENTE DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL SECTOR TURÍSTICO.....	34
6	CONCLUSIONES	34
6.1	ASPECTOS RELACIONADOS CON LA FORMULACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PROYECTO	34
6.1.1	FORMULACIÓN.....	34
6.1.2	EJECUCIÓN	35
6.2	COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN MUNICIPAL.....	36
6.3	COMPONENTE DE AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO EN EL MEDIO RURAL	38
6.4	COMPONENTE DE MANEJO DE RESIDUOS SÓLIDOS EN EL ENTORNO URBANO	39
6.5	COMPONENTE DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA PARA EL SECTOR TURÍSTICO.....	40
7	RECOMENDACIONES.....	40
7.1	RECOMENDACIONES A LA AECI.....	40

7.2	RECOMENDACIONES EN RELACIÓN CON LOS ASPECTOS TÉCNICOS DEL PROYECTO	41
7.2.1	AREA MUNICIPAL	41
7.2.2	AGUA Y SANEAMIENTO RURAL.....	42
7.2.3	RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS.	42
7.2.4	TURISMO.....	43

INDICE DE TABLAS

TABLA 1.- INDICES DE DESARROLLO POR DEPARTAMENTO.....	5
TABLA 2.- EVOLUCIÓN DE LOS INGRESOS PROPIOS DEL MUNICIPIO	15
TABLA 3.- COBERTURA DE LA INTERVENCIÓN EN AGUA Y SANEAMIENTO BÁSICO.....	17
TABLA 4.- UTILIZACIÓN DE LOS SERVICIOS INSTALADOS	17
TABLA 5.- COBERTURA REAL ALCANZADA POR EL PROYECTO	18
TABLA 6.- COSTES PREVISTOS Y EJECUTADOS POR LA AECI Y POR EL MUNICIPIO.....	25
TABLA 7.-COSTES TOTALES Y PER CÁPITA DE LAS LASF Y DE LOS ALJIBES.....	25
TABLA 8.- COSTE DEL M ³ DE AGUA POR PERSONA Y AÑO PARA UNA POBLACIÓN DE 540 H.	27
TABLA 9.- DATOS EPIDEMIOLÓGICOS SOBRE PATOLOGÍAS DE TRANSMISIÓN FECAL-ORAL.....	33

1 ANTECEDENTES

La Cooperación Española ha desarrollado desde 1989 una línea de apoyo al fortalecimiento institucional de los municipios de Centroamérica. Entre los años 1989 a 1994 estas actividades de apoyo se realizaron a través del programa DEMUCA (Desarrollo Municipal en Centroamérica) del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI). A partir de los Acuerdos de Paz de diciembre de 1996, la Cooperación Española establece una firme estrategia de apoyo al proceso de paz poniendo en marcha, entre otras acciones, un importante incremento de la cooperación técnica. Las intervenciones en el área del fortalecimiento municipal ocupan un lugar relevante dentro de dicha estrategia.

2 OBJETIVO DE LA EVALUACIÓN

Dentro de la periodicidad con que la Oficina de Planificación y Evaluación (OPE) de la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) del Ministerio de Asuntos Exteriores ejecuta evaluaciones de las diferentes acciones e instrumentos de la Cooperación Española para el desarrollo, se plantea la realización de una evaluación final de la *Primera fase del Programa de fortalecimiento municipal y saneamiento ambiental del Municipio de Flores en Guatemala*, ejecutado con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional a través de la Dirección General del Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI). El periodo de ejecución inicialmente previsto fue de enero a diciembre de 1997. El proyecto tiene como ámbito geográfico el Municipio de Flores y su área de influencia. El municipio se encuentra en la región de El Petén en Guatemala.

La presente evaluación tiene cuatro grandes objetivos:

- Medición de la eficacia, eficiencia, pertinencia, viabilidad e impacto del proyecto evaluado.
- Facilitar el proceso de toma de decisiones para la planificación de las fases futuras del Programa con relación a los siguientes aspectos:
 - Mejora de sus prácticas o procedimientos.
 - Añadir o desechar métodos de trabajo en relación con los que se
 - Modificar la estrategia de desarrollo.
 - Establecer conclusiones generalizables a otros proyectos similares ejecutados en la región y en el país.

- Testar la metodología de evaluación que la Cooperación Española está implementando en la actualidad.
- Investigar la calidad de los métodos de planificación y gestión de proyectos.

3 ENTORNO DEL PROYECTO

Guatemala tiene una superficie de 108.889 kilómetros cuadrados y una población de 10,6 millones de habitantes. Su ingreso per cápita anual es de 930 dólares. En relación con América Central, incluidos Panamá y Belice, representa un 26,5% de su superficie, un 39,5% de su población y un 34% de su producto nacional bruto (PNB). El 64% de la población de Guatemala vive en zonas rurales. Solo dos de sus veintidós departamentos, Guatemala y Sacatepéquez, tienen mayor porcentaje de población urbana.

En los últimos años, la economía guatemalteca ha crecido a un ritmo anual del 4%, con un aumento del ingreso per cápita del 1,1% anual. Sin embargo, este patrón de crecimiento no ha impedido que más de la mitad de la población viva en la extrema pobreza¹.

Tabla 1.- Índices de desarrollo por departamento

Departamento	Porcentaje de población indígena	Porcentaje de Población rural	Índice De Desarrollo Humano	Exclusión de Desarrollo Social	Índice De Desarrollo de la Mujer
Totonicapán	94,5	89,3	0,374	37,84	0,345
Sololá	93,6	66,7	0,391	40,41	0,365
Alta Verapaz	89,0	84,2	0,355	48,37	0,364
Quiché	83,4	84,8	0,366	45,59	0,371
Chimaltenango	77,7	58,4	0,438	30,11	0,385
Huehuetenango	63,8	85,4	0,395	39,47	0,376
Quetzaltenango	59,6	60,2	0,464	24,61	0,393
Suchitepéquez	57,4	69,8	0,441	29,63	0,388
Bajo Verapaz	55,5	79,5	0,447	36,17	0,402
San Marcos	42,5	87,0	0,410	32,21	0,337
Sacatepéquez	41,6	29,5	0,534	18,58	0,436
Jalapa	37,4	72,7	0,441	32,21	0,386
Retalhuleu	33,3	72,3	0,524	26,84	0,424
Chiquimula	29,5	74,7	0,446	34,17	0,395
El Petén	26,2	73,3	0,461	33,51	0,393
Izábal	22,8	80,2	0,499	28,43	0,418
Guatemala	12,3	29,1	0,829	12,66	0,675
Escuintla	6,4	62,9	0,456	23,84	0,382
Jutiapa	5,1	79,7	0,451	28,09	0,383
Zacapa	4,4	95,8	0,538	25,16	0,439
Santa Rosa	2,6	75,9	0,481	25,63	0,397
El Progreso	2,1	73,4	0,526	23,87	0,415

¹ El 79,9% de la población vive en condiciones de pobreza y el 59,3% de la población vive en condiciones de extrema pobreza. Plan de Gobierno 1996-2000, pag. 47.

La tabla 1, extraída del informe *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*, auspiciado por el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, pretende sintetizar los contrastes del desarrollo existentes en el país.

Guatemala ha tenido, históricamente, un sistema de gobierno centralizado. A partir de la promulgación de la Constitución Política en 1985, que otorga un marco amplio de autonomía municipal, se suceden una serie de iniciativas legislativas que han permitido avanzar hacia la descentralización y en el desarrollo del régimen municipal.

Los acuerdos de paz y el *Programa de Gobierno 1996-2000*, promueven el fortalecimiento del poder local como base del proceso de descentralización y, por tanto, el fortalecimiento de las corporaciones municipales para responder a las necesidades de desarrollo de la población.

El Petén, con una superficie de 35.854 kilómetros cuadrados, ocupa cerca de la tercera parte de la extensión total de Guatemala. El Petén ha pasado de 15.800 habitantes en 1950 a 224.000 en 1995. La economía básica para la mayoría de la población es la agricultura de subsistencia, caracterizada por la producción de maíz, frijol, hortalizas y frutas en huertos familiares. También tiene importancia para la región la explotación petrolífera, con 14 pozos en producción, la explotación maderera y la ganadería de vacuno.

La ciudad de Flores, cabecera municipal y departamental de El Petén, está asentada en una isla, de menos de diez hectáreas, en el lago Petén-ciudad de Santa Elena es la prolongación de la ciudad de Flores en la ribera de dicho lago.

La Cooperación Española, ha tenido una presencia ininterrumpida desde 1989 en el Municipio de Flores. Entre 1989 y 1994, a través del Programa DEMUCA realizó un conjunto de acciones dirigidas a modernizar la estructura municipal y para mejorar el abastecimiento de agua potable en zonas rurales. Durante los años 1995 y 1996, la Cooperación Española, bajo gestión directa de la Oficina Técnica de Cooperación (OTC), mantuvo la línea de apoyo municipal a Flores y

4 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La evaluación se ha ejecutado en tres etapas sin solución de continuidad:

- Estudio de Gabinete, del 19 al 27 de octubre
- Trabajo de Campo, del 28 de octubre al 11 de noviembre
- Preparación del Informe final, del 12 al 30 de noviembre

La evaluación se realizó por un equipo multidisciplinar constituido por tres expertos con amplia experiencia en cooperación para el desarrollo: un jefe de equipo especialista en metodología de planificación y evaluación de proyectos, un municipalista y un politólogo experto en cuestiones de fortalecimiento institucional.

5 PRINCIPALES HALLAZGOS

5.1 Descripción del proyecto formulado

El proyecto definió cuatro objetivos específicos, citados literalmente a

- Fortalecer la gestión de los servicios municipales para mejorar la calidad y asegurar la sostenibilidad económica de los mismos a través de un sistema de recaudación municipal eficiente y solidario.
- Dotar de infraestructura para el abastecimiento de agua potable, saneamiento básico y disposición de aguas servidas en el área rural y tratamiento y manejo de residuos sólidos en el área urbana del municipio.
- Apoyar la creación de la empresa municipal de aguas para la operación y gestión sostenible de los sistemas de abastecimiento de agua potable actualmente en funcionamiento y los próximos a construir en el área rural de Flores, así como la empresa rural de energía eléctrica.
- Fortalecer las actividades de formación profesional relacionadas con el desarrollo del turismo.

Para la consecución de los anteriores objetivos, el proyecto definió los siguientes resultados y actividades:

- Formación de funcionarios municipales en administración y gestión. Elaboración de un plan de gestión de servicios municipales. Actualización de una base de datos de los contribuyentes. Establecimiento de mecanismos de cobro, facturación y recuperación de moras en el pago de tasas por servicios municipales. Dotación de equipamiento informático.

- Instalación de servicios domiciliarios de agua potable en tres comunidades del área rural de Flores con instalación de medidores domiciliarios. Construcción de 200 Letrinas Aboneras Secas Familiares (LASF), en las comunidades anteriores. Puesta en marcha de un sistema de recolección y tratamiento de
- Constitución y puesta en funcionamiento de la empresa municipal rural de aguas. Estudio de viabilidad para la creación de la empresa rural de energía
- Estudio de viabilidad de la creación de una escuela de formación profesional en temas relacionados con el turismo

En el apartado de análisis de la eficacia del proyecto describiremos detalladamente las actividades realizadas.

5.2 Con respecto a la formulación del proyecto

Este componente representa la mayor debilidad de toda la intervención. La debilidad del análisis previo de los aspectos técnicos, financieros y económicos es una constante en todos los componentes del proyecto.

Así, en el documento del proyecto no se describe el entorno general del proyecto, es decir, un perfil de Guatemala con referencia a sus indicadores más relevantes. Dentro de la descripción del área del Proyecto hay un insuficiente análisis de la situación general del El Petén. No se señalan los problemas sectoriales más destacados, la situación religiosa, etc.,

Los objetivos, resultados y actividades de un proyecto se obtienen de la positivación de las circunstancias negativas descritas previamente como problemas. En consecuencia, si los problemas y sus relaciones causales no están correctamente establecidos, es imposible que se pueda conseguir una adecuada formulación de objetivos. La relación entre las actividades, los resultados y el objetivo, u objetivos, específico de un proyecto, son causales no incidentales, de tal manera que si se realizan las actividades, se conseguirán los resultados y la consecución de los resultados conducirá, si se cumplen las hipótesis, a la consecución del objetivo específico. En el documento de formulación, los resultados son en ocasiones meras repeticiones de lo que ya se dijo como objetivo específico y en otras ocasiones no tiene ninguna relación causal con el mismo y en otras son más indicadores que resultados. Los indicadores descritos son en la mayoría de las ocasiones una repetición del objetivo o resultado esperado.

Una de las consecuencias directas que en el proyecto ha tenido la escasa profundidad de los procesos previos de análisis, ha sido la magnitud exagerada de los objetivos específicos definidos. Si se hubiera analizado cada uno de los problemas que daban lugar al objetivo específico correspondiente, se hubiera podido percibir la gran complejidad y multicausalidad de cada uno de ellos, suficiente para constituir un proyecto independiente.

El equipo evaluador ha realizado un ejercicio de reformulación necesario para poder centrar el trabajo analítico de evaluación de lo realizado. Aquí solo señalaremos que, de dicha reformulación, se deducen cuatro problemas principales, que constituyen intrínsecamente un problema de desarrollo:

- Ineficiencia de la gestión municipal.
- Insuficiente cobertura de agua y saneamiento básico en el medio rural.
- Manejo inadecuado e insuficiente de los residuos sólidos urbanos.
- Insuficiente capacitación en el sector turístico.

El equipo evaluador ha realizado un examen diferenciado de lo desarrollado en cada uno de estos componentes utilizando tanto un enfoque global como aplicando los criterios de desarrollo definidos por el CAD².

5.3 Evaluación de la ejecución

Teniendo en cuenta las deficiencias observadas en la formulación, resultaba previsible que en la fase de ejecución fuera necesario proceder a la reformulación de algunos de los objetivos y resultados. Este momento hubiera sido una excelente oportunidad para proceder a una reformulación de todo el proyecto entrando a un procedimiento riguroso de EML, pero en realidad lo que se hace es desechar parte de los componentes del proyecto e incluir otros sin entrar en un análisis riguroso de los problemas a enfrentar y de su relación causal.

Como resultado de esta revisión inicial, se elimina el estudio de viabilidad de la empresa municipal rural de energía eléctrica y se sustituye por una intervención puntual de instalación de paneles solares en dos centros de salud de la zona. Se sustituye la prevista construcción de dos acueductos y el tratamiento del agua suministrada por otro más, construido en otra etapa anterior, por la construcción de 150 aljibes familiares. Se sustituye, con muy buen criterio, la acción inmediata de montar un sistema de recogida de basuras por la pre-factibilidad, factibilidad y elaboración del sistema de manejo de residuos sólidos. Finalmente, se sustituye el estudio de viabilidad para la creación de un centro de formación profesional en temas relacionados con el turismo, por una asistencia técnica a la sede regional del INTECAP (Instituto Nacional de Tecnología y Capacitación), centro nacional

² Principios del Cad para una ayuda eficaz. Mundi Prensa-OCDE, Madrid, 1995.

responsable de la formación profesional que posee una delegación en Flores-Santa Elena, así como con cierto apoyo en equipos a este centro.

Todos estos cambios son aprobados por un Comité Gestor conformado por el Coordinador General de la Cooperación Española en Guatemala, el director de Fundación DEMUCA y el director del proyecto. Estos cambios son oportunamente comunicados a la sede del ICI en Madrid.

El proyecto ha dispuesto en su fase de ejecución de los recursos inicialmente previstos. En principio, la institución encargada de la ejecución del proyecto y del manejo de la subvención recibida era la Fundación para el Desarrollo Municipal de Centroamérica (Fundación DEMUCA), y en ese sentido existen los oportunos acuerdos firmados entre la AECI y Fundación DEMUCA. No obstante, el equipo evaluador ha podido constatar que el papel real jugado por Fundación DEMUCA ha sido meramente instrumental habiendo asumido la dirección general del proyecto la OTC de Guatemala.

La modalidad de ejecución del proyecto, desde el punto de vista de la estructura organizacional, ha sido la apertura de una oficina del proyecto en Flores al frente de la cual se nombra un director quién es apoyado por una asistente administrativa. Después de iniciado el proyecto se incorpora una técnica contratada específicamente para tal fin por parte de la OTC. Esta estructura es coordinada por un técnico de la OTC que ejerce como coordinador del programa municipal de la Fundación DEMUCA en todo Guatemala. La selección del coordinador y del director del proyecto es realizada por la OTC de Guatemala. La dirección y coordinación general de todo el proceso es llevada a cabo por el Coordinador General de la Cooperación Española en Guatemala. Existe un apoyo transversal por parte de los asistentes técnicos de proyectos (ATP), los cuales son técnicos que, con sede en la OTC en Guatemala, apoyan puntualmente en aspectos técnicos los diversos proyectos de la Cooperación Española en todo el país.

Para el seguimiento del proyecto se articularon dos instancias diferentes, una, que funcionaría como instancia superior, destinada a la toma de decisiones sobre aspectos globales del proyecto (modificación de objetivos, modificación de asignaciones presupuestarias,...), el comité gestor, y otra, que actuaría como unidad de seguimiento y control de gestión, conformada por la Municipalidad en la figura de su alcalde y el Director del Proyecto en Flores.

Las actividades del proyecto se ejecutaron, en su nivel operacional, por diversos actores. Jóvenes cooperantes, técnicos españoles contratados para temas específicos, consultores españoles, empresas de consultoría local y la ONG local ARMSA (Asociación para la Recuperación, Manejo y Saneamiento Ambiental), son una relación no exhaustiva de los participantes en el proyecto.

5.4 Pertinencia

5.4.1 Componente de fortalecimiento de la gestión municipal

Existe una pertinencia sustantiva en este componente. Desde el punto de vista de las estrategias propias de la cooperación al desarrollo, el refuerzo de la institución más básica y más próxima a los ciudadanos y de sus capacidades económicas y gestoras es una clave de bóveda esencial para garantizar la prestación de unos servicios básicos a los ciudadanos de forma autónoma y sostenible.

Este nuevo aspecto de confianza entre los ciudadanos guatemaltecos y las instituciones debe alcanzarse en la administración más básica, en la que puede encarnarse con mayor propiedad el principio de subsidiariedad en la gestión pública (aquello que puede ser realizado por el nivel administrativo más próximo a los ciudadanos no debe ser gestionado por niveles más alejados).

Tal y como se señala en el informe del sistema de las Naciones Unidas en Guatemala,³ la mejora de la recaudación tributaria es esencial para equiparar a Guatemala con los países de su entorno y, sobre todo, para garantizar que la administración pública tendrá recursos propios para atender las necesidades de sus ciudadanos. Por otra parte, el componente es plenamente pertinente con las políticas sectoriales de la Cooperación Española. Tanto en su aspecto general de fortalecimiento institucional como en el específico de fortalecimiento municipal, el proyecto es congruente con las directrices políticas de la ayuda española y con la propia trayectoria temática de la misma. Estas prioridades sectoriales no se han modificado durante la ejecución del proyecto.

5.4.2 Componente de agua y saneamiento básico en el medio rural

La intervención en el área del suministro de agua potable y del manejo de excretas en el medio rural, está plenamente ajustada tanto a las prioridades definidas por la Municipalidad como a las necesidades básicas de la comunidad. Igualmente la mejora de las condiciones básicas de la población está dentro de los lineamientos incluidos dentro de los acuerdos de paz.

En relación con la puesta en marcha de la Empresa Municipal Rural de Aguas (EMRA), resulta complejo determinar la pertinencia de la misma. Por una parte parece evidente la pertinencia de gestionar de manera eficiente los sistemas rurales de agua existentes, pero, por otra parte, la duplicidad de órganos de

³ Guatemala: los contrastes del desarrollo humano. Auspiciado por el sistema de Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala. 1998 (págs.76-80)

gestión del agua en el ámbito municipal, además de no pertinente, puede resultar, como veremos más adelante, inviable.

5.4.3 Componente de manejo de residuos sólidos en el medio urbano

El gobierno de Guatemala contempla entre sus prioridades de desarrollo la realización de proyectos de saneamiento básico en el medio urbano y rural. Igualmente prioriza la creación de infraestructuras y acciones de educación sanitaria y ambiental en las comunidades. La descentralización de la financiación y gestión de los servicios de saneamiento básico son dos componentes de la estrategia de fortalecimiento del poder local.

También la municipalidad de Flores contempla entre sus prioridades de infraestructuras y servicios la puesta en marcha de un plan de manejo de residuos sólidos⁴

5.4.4 Componente de capacitación y asistencia técnica para el

El Plan de Gobierno 1996-2000 considera elemento necesario para el desarrollo productivo sostenible el fortalecimiento de la capacitación profesional. Igualmente el Plan propone la descentralización del INTECAP y del Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT), fortaleciendo las sedes regionales y fortaleciendo el papel de las municipalidades en el sector turístico.

5.5 Eficacia

5.5.1 Componente de fortalecimiento de la gestión municipal

En lo concerniente a la eficacia del proyecto en relación con la consecución del objetivo fortalecimiento municipal, cabe señalar que éste apuntaba a dos horizontes: la mejora de la recaudación municipal y la mejora de la gestión municipal.

En ambos se han producido resultados desiguales. Los reseñamos a

Se pretendía formar 10 autoridades y funcionarios municipales en la administración y gestión de los servicios municipales y se formaron 23. Desde

⁴ Alcaldía de Flores. Plan de inversiones para el trienio 1993-96. Flores, abril de 1993.

ese punto de vista cabe señalar que se cumplió sobradamente el resultado esperado.

Uno de los efectos no deseados constatados es la "fuga de cerebros". Personas que han participado en procesos formativos, y en las cuales la AECI y el Municipio de Flores habían invertido importantes recursos económicos, acabaron trabajando fuera de la Alcaldía, bien en otras instituciones, bien en el sector privado.

Todo parece indicar que la ejecución del proyecto ha posibilitado la agilización de los servicios municipales de atención al público. Sin embargo, la falta de realización del estudio previo, que se señalaba en las *Fuentes de Verificación O.E.1*⁵ impide saber con rigor en que medida ese resultado se ha conseguido. Por tanto, no hay datos suficientes para afirmar, como se hace en la Memoria Final, que "se han disminuido los tiempos de entrega de trámites como Registro Civil y de Vecindad en un 100%"⁶.

Con objeto de captar algún indicador numérico que refleje lo conseguido en este componente del proyecto, la oficina del proyecto, de acuerdo con los evaluadores, implantó, en los días de la misión de éstos en Flores, una encuesta en los servicios municipales para, a través de un ejercicio de memoria personal, realizar una comparación entre los tiempos promedio que empleaba la municipalidad antes del proyecto y los que se emplean en la actualidad (Noviembre de 1998), en el caso de varios trámites determinados por la oficina del proyecto. De la cumplimentación de esa sencilla encuesta⁷, se deduce que, en la actualidad, los trámites testados se realizan en un tiempo que, en algunos casos, supone sólo el 4% del empleado anteriormente.

Además, el tiempo que tenía que esperar un ciudadano para recibir el documento solicitado era de dos o tres días, y hoy, en algunos casos, en apenas diez minutos puede llevarse el documento a casa en una única visita al Ayuntamiento.

Sin embargo, estos datos tan alentadores no son generalizables ya que no todos los procesos se han informatizado, no hay suficientes equipos para todos los miembros de las distintas secciones y, por otra parte, como quiera que no se presupuestaron ni se ejecutaron medidas de choque para introducir todos los datos anteriores a la fecha de adquisición de los equipos informáticos, el proceso se está alargando y eso obliga a la permanencia de un doble circuito de resolución de los expedientes, el informático y el manual.

5 Documento de formulación del proyecto.

6 Proyecto de fortalecimiento Municipal y Saneamiento Ambiental para el Municipio de Flores, Peten, Guatemala. MEMORIA FINAL AECI (pág. 44)

7 Véase las boletas para recogida de Información de la A.E.C.I proyecto AECI/Flores

En cualquier caso, la informatización de algunos procesos en el Municipio de Flores, en comparación, por ejemplo, con el vecino Municipio de San Benito, en el que todos los procesos son manuales, ha generado un reconocimiento de los habitantes de Flores al cambio que ha dado su Municipio.

Hay dos resultados previstos que están, lógicamente, relacionados. Se trata de la elaboración de un plan de gestión de servicios municipales y de la creación de un departamento de gestión de servicios municipales:

- El plan no se elaboró, aunque ahora, dentro del mismo proyecto, pero en una fase posterior, se están elaborando unos términos de referencia que incluyen el análisis de los aspectos esenciales que deben ser constitutivos de un plan de gestión de los servicios municipales.
- En la Memoria Final ⁸ se equipara la Unidad Técnica Municipal con el departamento de gestión de servicios municipales. Creemos que ambos

En relación con el apoyo a la U.T.M., que constituyó y constituye, un punto neurálgico del apoyo de la AECI al Municipio de Flores, cabría hacer las siguientes consideraciones:

- La corta existencia de la U.T.M. ha significado la realización de avances estimables en la elaboración de documentación básica para la toma de decisiones en el municipio y para la planificación de su desarrollo y evolución futura, según afirman los funcionarios municipales entrevistados.
- Sin embargo, existe un desajuste entre las funciones asignadas⁹ y la estructura y composición de la U.T.M.

Por otro lado, en relación con uno de los resultados que perseguía el proyecto, la disminución de la tasa de mora en el cobro de los ingresos municipales, la evaluación puso de manifiesto que se desconocía la tasa de mora existente en los momentos previos a la ejecución del proyecto y tampoco se realizó un estudio para comprobar cual era el valor de esta tasa en el momento de finalizar el mismo. En conclusión no es posible saber, y por tanto valorar en el momento actual del proyecto, que efecto ha tenido el proyecto en la morosidad de los contribuyentes del Municipio de Flores.

No se actualizó, de forma global, la base de datos de los contribuyentes. El proyecto sí permitió, como se pretendía, dotar al Municipio de Flores de nuevo

8 Memoria Final del Proyecto (pág. 43)

9 Idem.

equipamiento informático (al iniciar el proyecto sólo contaba con dos ordenadores con regulares prestaciones). El hecho de pasar de dos ordenadores a los nueve que había tras el proyecto significó una revolución informática en la alcaldía de Flores. Este salto tecnológico ha estimulado que otros municipios de El Petén hayan introducido la informática en su gestión. La informatización, siquiera parcial, del Municipio de Flores ha demostrado a las localidades vecinas la utilidad de estos cambios tecnológicos. Ese efecto demostrativo puede contribuir a modernizar la administración local en este aislado departamento de Guatemala.

Cabe preguntarse si, como ha hecho la Cooperación alemana en otros municipios vecinos (Sayaxché, Poptún y San Francisco), no sería más efectivo un modelo que combine las inversiones de la cooperación con las inversiones del municipio. Creemos que este sistema comporta un mayor compromiso de la administración local y, por tanto, un mejor mantenimiento y manejo de los

Aunque en los últimos meses se están desarrollando iniciativas conducentes a la mejora del proceso de recaudación municipal, en la fase analizada no se establecieron protocolos y mecanismos de cobro, facturación y recuperación de moras.

Una constante en la medición de la eficacia alcanzada es la dificultad de realizar comparaciones de las situaciones anterior y posterior al proyecto con relación a los aspectos a ser modificados. Ello es debido a que, previamente, no se ha realizado una medición de las mismas y, además, no se han definido, en la mayor parte de las ocasiones, los indicadores convenientes.

Por otra parte la no coincidencia entre los años naturales, periodo en el que se realiza un seguimiento administrativo de la evolución de los ingresos, y el periodo de ejecución del proyecto evaluado dificulta la posibilidad de utilizar estos balances anuales. Así y todo, en la tabla 2 se puede apreciar algunas tendencias en la evolución de los ingresos en el Municipio de Flores.

Tabla 2.- Evolución de los ingresos propios del Municipio de Flores

	Año	Año	Año
	1996	1997	1998 (*)
Ingresos tributarios	169.121	183.950	129.894
Tasas	527.385	680.531	726.932
Venta de Terrenos	40.266	44.497	29.486
Totales	736.772	908.978	886.312

* Con datos reales hasta septiembre de 1998 y con datos estimados en los tres últimos meses del año a partir de los criterios de los funcionarios municipales.

Mientras la suma de los ingresos creció en un 23% del año 96 al año 97, (año en el que se desarrolla la mayor parte del proyecto), en 1998, con datos reales y estimaciones confiables de los propios funcionarios municipales, se va a producir un descenso del 2,5% en la recaudación de los ingresos. Sin embargo, sí que se constata que se han ido produciendo avances, como es el caso de la evolución positiva de los ingresos por tasas, que se están incrementando en los tres ejercicios últimos presupuestarios.

Hay que considerar, al contemplar el problema de la mejora de la recaudación municipal en Guatemala, la situación de la que se parte. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) la carga tributaria de Guatemala (impuestos como proporción del ingreso nacional) se encuentra entre las más reducidas del mundo. Tiene un valor promedio de 7,8% del P.I.B., a diferencia de niveles superiores al 15% en la mayoría de países de América Latina, y de más de 30% en los europeos. Modificar esta situación no es fácil porque la mantienen normas legales, valores y costumbres. Los cambios, especialmente en cuestiones que afectan a valores económicos, siempre son difíciles y suponen elevados riesgos. Como dato sintomático de las dificultades que tienen que afrontar los gestores municipales, se puede recordar aquí que el alcalde de San Benito, municipio vecino de Flores, contempló, en el transcurso del año 1998, cómo la Alcaldía era tomada por un grupo de vecinos como respuesta a su pretensión de subir el precio del agua.

5.5.2 Componente de agua y saneamiento básico en el medio rural

En relación con la mejora de las condiciones de vida de la población rural, el documento de formulación no especifica cuanta población se va a beneficiar de las actividades. Tampoco se informa sobre cual era la cobertura inicial de agua y saneamiento en el departamento de El Petén ni en el Municipio de Flores. Sí se señala que se va a incrementar a tres aldeas, sin citar nombres, las instalaciones de agua domiciliar y que se construirán 200 LASF en esas aldeas.

Finalmente, se intervino en tres aldeas (El Porvenir, El Caoba y El Zocotzal), con la construcción de 142 aljibes familiares (más ocho más con carácter demostrativo en otras cinco aldeas), y se construyeron 200 LASF en El Naranjo y El Zapote, 100 en cada una, y 20 más en la Tercera Santa Elena.

Como se observa en la tabla 3, la cobertura alcanzada por la letrificación corresponde al 64 % de las familias de las aldeas seleccionadas.

La cobertura de suministro de agua es del 49 % de las familias de las áreas seleccionadas. No se incluyen las aldeas donde se han instalado aljibes con

voluntad demostrativa por no representar una intervención con pretensiones de abastecimiento (su inclusión reduciría las tasas de cobertura ficticiamente).

Tabla 3.- Cobertura de la intervención en agua y saneamiento básico

Aldeas	Población Total/Familias	Población con LASF (Familias)	% Cobertura Familiar	Población con Aljibe (Familias)	% Cobertura (Familias)
El Zocotzal	280/80			42	52,5
El Porvenir	240/65			50	76,9
El Caoba	1700/280			50	17,8
					49
El Zapote	680/113	100	88,4		
El Naranjo	1600/250	100	40		
			64,2		
Todas las aldeas	4500/788	43,4 (Porcentaje de población beneficiada por una u otra intervención)			

Fuente: Informe Final del Proyecto.

Estos niveles de cobertura pueden considerarse aceptables, aunque dentro de una visión integral y medioambientalista parecería más razonable completar todo el sistema de suministro de agua y saneamiento básico de una aldea en lugar de realizar intervenciones incompletas en varias. Desde el punto de vista medioambiental y sanitario, el resultado de una cobertura parcial es que se mantienen focos de contaminación en todas las aldeas.

El nivel de utilización de los servicios instalados por parte de los beneficiarios aparece en la Tabla 4.

Tabla 4.- Utilización de los servicios instalados

Letrinas	Nº de LASF	En uso	Sin Uso	% de Uso
El Zapote	100	60	40	60%
El Naranjo	100	78	22	78 %
Agua	Nº de Aljibes	En uso	Sin Uso	% En uso
El Zocotzal	42	42	-	100
El Porvenir	50	50	-	100
El Caoba	50	50	-	100

Fuente: Informes de ARMSA. Elaboración propia.

La cobertura y utilización de las LASF han quedado expuestas en las tablas 3 y 4. Aplicando el porcentaje de utilización de las LASF al porcentaje de población cubierta, tendríamos el índice real de cobertura como se expone en la tabla 5.

Tabla 5.- Cobertura real alcanzada por el proyecto

Aldeas	Nº de LASF	Cobertura	% de LASF en Uso	Cobertura real
El Zapote	100	88,4	60%	67,8
El Naranjo	100	40	78 %	31,2

Fuente: ARMSA. Elaboración propia

La cobertura alcanzada con los aljibes familiares es del 49 % del total de las familias del área seleccionada para la intervención. En consecuencia, el nivel de utilización de los servicios instalados es regular en el caso de las letrinas y excelente en el componente de agua.

La diferencia teórica, que no semántica, entre eficacia y efectividad aparece claramente reflejada en este apartado. Mientras que la LASF se ha evidenciado en condiciones adecuadas como de gran eficacia, es decir capaz de resolver tanto el problema de la eliminación de excretas como el de la contaminación ambiental de las capas freáticas en terrenos kársticos como el de la zona del proyecto, resulta inefectiva en el caso de que por cuestiones sociales, culturales o técnicas provoque rechazo en la población receptora.

En el caso del proyecto se ha dado, por una combinación de las causas señaladas, un rechazo al uso de las mismas por un significativo grupo de beneficiarios. La presencia de mosca abundante se ha detectado como la principal causa de rechazo al uso de la LASF. El equipo de evaluación examinó letrinas limpias y en buen uso así como letrinas en mal estado de higiene y mantenimiento sin poder encontrar una relación causal entre la presencia de mosca y el cuidado de la letrina. Resulta necesario establecer estudios que, de manera concluyente, den información sobre este problema.

Otras causas que dificultan la acogida de las LASF son la exigencia de una notable atención y cuidado por parte de los usuarios y la falta de asociación del uso de la LASF con el principal beneficio de la misma, la prevención de la

Por otra parte, la utilización como abono familiar del *compost* que se produce con el uso de la LASF, es también ajena a la cultura del entorno del proyecto, por lo que existe una natural resistencia a utilizarlo en huertas familiares. Solamente un usuario de los visitados utilizaba el *compost* en su finca de bananos.

No obstante, la letrina instalada no puede ser considerada una medida ineficaz debido a que en una proyección de futuro, con el debido seguimiento y

mantenimiento, resultará una instalación más higiénica, más limpia y menos contaminante.

Con relación a las intervenciones realizadas en el tema del agua, resulta difícil decir si las actividades desarrolladas han servido para solucionar los problemas preexistentes, puesto que éstos no estaban claramente definidos. Si el problema era la ausencia de agua potable, la construcción de aljibes familiares puede considerarse que sí soluciona el problema puesto que el agua de lluvia recogida en los aljibes es muy segura. Si el problema era la disponibilidad de agua en términos cuantitativos y la mejoría de las condiciones de vida de los habitantes, el aljibe solo resuelve el problema parcialmente al garantizar únicamente entre 15 y 20 litros de agua por persona y día (un sistema común de bombeo aporta al menos 80 litros/persona/día).

Aspectos específicos relacionados con la EMRA.-

Aunque la creación de una unidad que permita un manejo eficiente de la capacidad instalada en el medio rural sea, probablemente, una solución adecuada a los problemas de gestión existente, en opinión del equipo de evaluación, el proceso seguido para la constitución de la EMRA no ha sido realizado con el rigor preciso. La planificación previa debe incluir un estudio de factibilidad y la realización de un plan de empresa, auténtica piedra angular sobre la que proceder al desarrollo, seguimiento y evaluación de la misma.

Por otra parte la EMRA no realiza un adecuado inventario contable de los recursos que va a administrar. Se capitaliza con unos bienes existentes que pertenecían a las diferentes aldeas, pero no los incluye en una cuenta de inmovilizado. El análisis presupuestario realizado por el proyecto, con la asesoría de un experto del Instituto de Fomento Municipal (INFOM), no ha considerado ni los gastos de mantenimiento ni los gastos de amortización.

Después de algunos meses de retraso, la EMRA queda legalmente constituida en el mes de septiembre de 1997 (publicación de los estatutos en la Gaceta Oficial de Centroamérica de 8 de Septiembre de 1997). El inicio efectivo de actividades de la EMRA es en marzo de 1998. Hasta la fecha del presente informe la EMRA solo ha recogido información sobre la facturación efectuada en los meses de agosto y septiembre.

Es importante señalar que la EMRA viene a sustituir a una organización en funcionamiento como eran los Comités Gestores del Agua. Si las aldeas aceptaron la propuesta era porque pensaban que la empresa se iba a constituir con un capital que permitiría una política de inversiones que mejoraría la situación actual de los sistemas de agua. En el foro comunitario realizado con las aldeas, el alcalde auxiliar de El Remate manifestó su sorpresa al descubrir que eso no era así, manifestando que para actuar de simple recaudador de tarifas no hubiera sido necesario crear la empresa (*sic*).

Por otra parte, al no haber realizado un estudio empresarial riguroso, la EMRA no es capaz de discriminar adecuadamente cuáles serían los costes globales del manejo del agua en su área de influencia. En consecuencia, se limita a realizar un estudio de costes básicos individualizado por aldea, estableciendo precios diferenciados por aldea. Eso es algo que provoca una notable complicación de la gestión de facturación. Además, de lo poco solidario de un sistema público que cobra más a aquellos que por tener el agua más lejos de la aldea precisan de instalaciones más caras, perdiendo el sentido redistributivo esencial de lo público. Se han encontrado diferencias de tarifas del 300 % por m³ (En Macanché el m³ es de 5 quetzales y en Paxcamán el coste de los 8 m³ primeros es de 12 quetzales).

5.5.3 Componente de manejo de residuos sólidos en el medio urbano

La puesta en marcha de un sistema de manejo de desechos sólidos contemplada en la formulación del proyecto se sustituye por la realización de un estudio de factibilidad para el manejo de desechos sólidos de los municipios de Flores y San Benito.

El estudio se realizó en tres etapas:

- Estudio de pre-factibilidad, para el planteamiento y selección de las alternativas más favorables.
- Estudio de factibilidad de la alternativa seleccionada.
- Proyecto definitivo.

La realización del estudio técnico puede considerarse bastante adecuada en cuanto al diseño realizado, basado en el almacenaje domiciliario, la recolección y transporte, la selección de residuos, el tratamiento de material orgánico y el enterramiento y cobertura del material inerte remanente. Cabe atribuir al estudio un defecto técnico esencial, al aceptar diseñar, debido a la falta de acuerdo entre los alcaldes, la realización de dos sistemas distintos para San Benito y para Flores-Santa Elena, realizando estudios topográficos y geohidrográficos y diseñando infraestructuras para dos rellenos sanitarios.

Una debilidad del estudio es no considerar la necesaria coordinación de los recursos públicos y privados existentes en el manejo de los residuos sólidos urbanos.

Por las escasas capacidades municipales, el estudio debería haber propuesto mecanismos legales de concesión del sistema de recogida y transporte de los

Los estudios económico - financieros realizados, requieren una mayor precisión en cuanto a inversiones a realizar, especialmente aquellas que debe asumir la iniciativa privada desde el inicio del proceso, gastos de operación y mantenimiento.

También requieren mayor precisión los estudios sobre generación de ingresos, tanto para abono orgánico y reciclaje, que son elevados los primeros años, como para tarifas y estructura tarifaria, excesivamente bajas las primeras y poco representativa la segunda.

El resultado previsto, la realización del estudio, se ha alcanzado, pero el mismo no ha sido efectivo, al no haber conseguido que el proyecto definitivo elaborado haya sido refrendado por la Corporación Municipal y tomado como modelo para la administración y manejo de los residuos sólidos.

Por último, todavía no se denotan mejoras en la disposición de residuos en espacios públicos, mercado e instituciones a partir de la donación realizada por Cooperación Española al Municipio de Flores consistente en 150 basureros, 2 contenedores, 8 carretillas manuales y herramientas.

5.5.4 Componente de capacitación y asistencia técnica para el

El componente es modificado por el Comité Gestor al no haberse considerado, en la fase de formulación, la existencia previa de una institución pública en Flores dedicada a la formación de personal¹⁰.

Ante la existencia del referido centro de formación, se firmó un acuerdo de colaboración técnica con Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), en agosto de 1997, para apoyar la puesta en marcha de un centro de capacitación turística en Flores, y asesorar en la creación de la División de Turismo de INTECAP, en la ciudad de Guatemala, asunto prioritario para esta institución. Para llevar a cabo esta colaboración, se planificó una consultoría por parte de un experto español en turismo. Dado que en opinión del consultor resultaba imposible trabajar en esa línea ante la inexistencia, a la sazón, de

10 Al contarse con una institución en Flores dedicada a la formación de personal en el sector turístico, se ha optado por apoyarla y derivar los fondos, en principio dedicados a la elaboración de un estudio de viabilidad para la creación de un centro de estas características, al apoyo directo al INTECAP en su sede regional de El Petén mediante la prestación de asistencia técnica y equipamiento del centro por un valor similar al presupuestado" Acta de Modificación del Comité Gestor de 31 de octubre de 1997.

documentación necesaria¹¹, se reconvirtió la consultoría en un estudio diagnóstico sectorial. En dicho diagnóstico se analizan las tendencias de crecimiento turístico, se detectan las principales debilidades en capacitación turística y se proponen diferentes acciones a realizar para resolverlas.

Las actividades realizadas en esta área han sido las siguientes: Definición, planificación, programación, promoción, realización y evaluación de cursos de recepcionista y cajero de recepción, de camarero y de técnicas de ventas para agencias de viajes. Asimismo, se realizó una asistencia técnica al restaurante Mundo Perdido, para mejorar la calidad de su servicio y de sus instalaciones.

También se equipó a la sede regional del INTECAP con refrigeradora, cocina con horno y elementos de cocina (sartenes, ollas, moldes, cubiertos, etc.), para impartir cursos de cocina.

Las actividades realizadas por el proyecto en el INTECAP-Flores han sido muy positivas por varias razones:

- Por la cantidad y calidad de los trabajos realizados, a pesar de la escasez de tiempo y de la escasa colaboración de la institución contraparte
- Por el número de empresas (40) y empleados (92) que han participado en los 5 cursos realizados en el periodo septiembre/diciembre de 1997. (En la fase siguiente del proyecto, en el periodo comprendido entre mayo y septiembre de 1998, se han realizado 5 cursos con 79 trabajadores participantes de 55 empresas).

Durante el periodo de ejecución del componente, el INTECAP ha realizado alrededor de 115 cursos de formación con instructores provenientes de la sede central en Guatemala. De dichos cursos, solamente 26 están relacionados con turismo, de los cuales la mayoría son de repostería y preparación y manipulación de alimentos (15), e inglés turístico (6). Los cursos están dirigidos básicamente a personal de nivel operativo y no se ha realizado ningún curso de

Como se deduce del análisis anterior, el capacidad para realizar cursos de hotelería y turismo, por las enormes dificultades operativas que padece la sede regional, especialmente para motivar y asegurar una permanencia digna en el puesto de trabajo a los escasos cuadros técnicos disponibles en Flores para realizar capacitación

11 "...se llegó a la conclusión, sobre la base de la documentación analizada y de las entrevistas mantenidas, que las actividades inicialmente planificadas no podían ser alcanzadas debido a la inexistencia de una investigación o documentación básica sobre la que realizar el asesoramiento...". Informe de Asistencia técnica al INTECAP en el sector turismo. Pag. 4. Lic. Santiago Piedra. Septiembre-Octubre de 1997.

concepto, caso de la actividad A.3.2. *Estudio de Viabilidad para la creación de la Empresa Municipal de Energía Eléctrica* cuyo presupuesto se destinó a la dotación de dos paneles solares para dos centros de salud.

Por otra parte la contribución de la Municipalidad, reflejada con unas determinadas cantidades en el documento de formulación, no correspondió, ni en ese momento ni *a posteriori*, a un riguroso análisis de las misma ni a un compromiso formal de gasto por parte de la institución contraparte. Se aprovechó la visita de la misión de evaluación para recoger, parcialmente, la aportación de la Municipalidad en los diferentes componentes del proyecto.

5.6.1 Componente de fortalecimiento de la gestión municipal

Es difícil, en este componente, establecer una relación coste/beneficio rigurosa ya que no existe información para su estimación. Sí que cabe establecer una aproximación valorativa de la relación entre los recursos empleados y las utilidades sociales obtenidas.

En primer lugar cabe señalar que la informatización parcial del municipio ha permitido obtener:

- Un beneficio directo en la mejora de la productividad de los trabajadores municipales (imposible de estimar seriamente hoy por hoy), dado que en menos tiempo realizan más trámites.
- Por otra parte, se produce una mayor fiabilidad documental de los expedientes procesados.

- La mayor rapidez con que los vecinos del Municipio de Flores (algunos distantes 50 Km. de la sede del consejo municipal), realizan sus gestiones, posibilita un ahorro de tiempo y dinero que, aunque no cuantificado por parte del proyecto e imposible de estudiar en el tiempo disponible para la evaluación, se reputa considerable.

Ahora bien, estimamos que podría haber habido una mayor eficiencia si se hubieran concentrado las inversiones en el área de la recaudación municipal y en la U.T.M. Es decir, en aquellas áreas con una mayor potencialidad para

La eficiencia fue muy baja en el caso de la compra de equipamiento (mesa digitalizadora,...) y software (Minicad® y Autocad®). En ambos casos no se están utilizando. En la mejora del equipamiento, quizás se debió apoyar campos más convencionales pero importantes en el funcionamiento de una administración pública. Es el caso de la única línea telefónica de que dispone el municipio. Una ampliación del número de líneas hubiera mejorado, sencilla pero eficazmente, la comunicación de los administrados con el municipio y del municipio con la sociedad.

5.6.2 Componente de agua y saneamiento básico en el medio rural

El proyecto ha realizado una inversión, en este componente, de 22.811.548 pesetas, sin incluir las correspondientes imputaciones de los asistentes técnicos de proyectos con sede en Ciudad de Guatemala, cuyos salarios son repercutidos de forma proporcional entre todos los proyectos a los cuales apoyan y sin considerar los costes de la EMRA. La inversión realizada supone una inversión por beneficiario (1.850 habitantes) de 88 \$ USA.

En la tabla 7 podemos observar el presupuesto ejecutado en el concepto de letrinas y en el concepto de agua potable por la AECI y la Municipalidad de Flores. La diferencia entre lo previsto y el presupuesto revisado se debe, según la dirección del proyecto, a un error de cálculo aritmético en la redacción del proyecto.

En la tabla 8 podemos ver los costes per cápita incluyendo los aportes de la comunidad. El coste *per cápita* en cuanto a la construcción de letrinas está bastante ajustado a los estándares de este modelo de letrina, pero no se puede dejar de considerar que el coste de esta letrina es de 5 a 6 veces el de una letrina tradicional.

Tabla 6.- Costes previstos y ejecutados por la AECI y por el municipio *

CONCEPTO	AECI			MUNICIP.			TOTAL		% Diferencia
	Previsto	Ejecutado	% DIFERENCIA	Previsto	Ejecutado	% DIFERENCIA	Previsto	Ejecutado	
200 LASF	8.274.000	8.914.385	13% (+)	516.000	840.000	163% (+)	8.790.000	9.754.385	15 %(+)
150 Aljibes	8.775.500	8.626.739	2 % (-)	11.575.000	1.800.000	84 % (-)	20.350.500	10.426.739	51 % (-)
TOTALES	17.049.500	17.541.124	5,6 % (+)	12.091.000	2.640.000	88 % (-)	29.140.500	20.181.124	30 % (-)

Fuente: Informe final del Proyecto. Elaboración propia. (* En pesetas)

Tabla 7.-Costes totales y per cápita de las LASF y de los Aljibes

CONCEPTO	Nº	Coste AECI+ Muni.	Coste * Comunidad	Total *	Por Unidad *	\$ USA	Per cápita *	\$ USA
LASF	220	9.754.385	840.000	10.594.385	48.156	344	9.631 ¹	69
ALJIBES	150	10.426.739	1.790.424	12.217.163	81.448	582	16.290 ¹	116
TOTAL		20.181.124	2.630.424	22.811.548			12.331 ²	88 ²

Fuente: Informe final del Proyecto. Elaboración propia. (* En pesetas)

¹Se estima en 5 personas el número de beneficiarios de cada unidad

² Para un total de 1.850 habitantes

necesario compararla con otras posibles intervenciones para el suministro de agua, en concreto, hay que realizar un estudio de coste - efectividad con respecto a la instalación de un sistema de agua intubada. El coste considera el coste del m³ y la efectividad el número de metros cúbicos suministrado por

En la tabla 8 se pueden ver los costes de uno y otro sistema incluyendo la amortización lineal de los equipos. Los cálculos se han realizado sobre lo que supondría la intervención para dar agua a una población de 540 habitantes. Es decir la suma de los habitantes de El Zocotzal y El Porvenir.

Como se puede apreciar, a pesar de que el coste de la inversión es inferior en el caso de los aljibes, el coste del m³ suministrado es superior al suministrado por el sistema de agua intubada. Por otra parte desde el punto de vista del análisis coste-utilidad, el resultado ofrecido por el sistema de acueducto es netamente superior al del sistema de aljibe al ofrecer un volumen de agua, y por tanto una utilidad medida en la satisfacción del usuario, mucho mayor. Además el agua intubada garantiza el suministro de agua a toda la población con capacidad de ampliar la cobertura según la demanda futura.

En consecuencia, el aljibe, que se puede considerar un sistema eficaz, pues finalmente suministra agua potable, no parece eficiente en relación con otros sistemas que proporcionan mayores utilidades y menores costes.

Por otra parte, entrando en un análisis puntual de las actividades, resulta cuestionable que en un lugar que ya dispone de un sistema de bombeo en buen estado, como la aldea de El Caoba, se construyan 100 aljibes cuando existen lugares como Uaxactúm o Monterrico que no tienen ningún sistema de agua. El mal sabor del agua de El Caoba no parece un argumento suficiente para garantizar la eficiencia de la intervención.

Tabla 8.- Coste del M³ de Agua por persona y año para una población de 540 h. (*)

	TOTAL QUETZALES	Quetzales per cápita (540 h.)	\$ USA per cápita
Primer año			
Coste Inicial Acueducto	600.000	1.111	185
Mantenimiento	24.000	44	7
Amortización	40.000	74	12
Operación	36.000	67	11
Total	700.000	1.296	215
Coste Inicial Aljibe (Unidad)	3.486	697	116
Mantenimiento	100	20	3
Amortización	232	46	8
Total	3.818	763	127
	Consumo m3/persona/año	Coste/m3/año	
Aljibe	7,3	17,44	
Agua Intubada	29,2	7,36	
Segundo año	TOTAL QUETZALES	Quetzales per cápita	\$ USA per cápita
Acueducto			
Mantenimiento	24.000	74	12,3
Amortización	40.000	44	7,4
Operación	36.000	67	11,1
Costes anuales	100.000	185	30,9
Aljibe			
Mantenimiento	100	20	3,3
Amortización	232	46	7,7
Total	332	66	11,1
	Consumo m3/persona/año	Coste/m3/año (\$)	
Aljibe	7,3	1,52	
Agua intubada	29,2	1,06	

Fuente: Proyecto Flores. Documentos DEMUCA. Elaboración propia

(*) El Porvenir y El Zocotzal. Los cálculos se han realizado teniendo en cuenta que la inversión en agua intubada da cobertura a toda la población actual (y futura) y la inversión realizada en los aljibes da cobertura a cinco personas por aljibe construido.

5.6.3 Componente de manejo de residuos sólidos en el medio urbano

A partir de las modificaciones al presupuesto inicial, realizadas por el Comité Gestor en abril y octubre de 1997, el componente se ha ejecutado conforme a lo proyectado.

Los estudios de pre-factibilidad, factibilidad y de elaboración del proyecto definitivo, realizados por la empresa ECONSULT con un costo de 15.000 dólares, son muy adecuados, teniendo en cuenta la calidad de la empresa, con amplia experiencia en asesorías y consultorías al INFOM y a numerosas municipalidades, relacionadas con normativa, regulación y manejo de desechos sólidos. También cabe destacar su implantación en la zona de El

Sin embargo, al no haber sido utilizados los estudios realizados como modelo para la administración y manejo de los residuos sólidos de los municipios de Flores y San Benito, no han resultado eficaces, por lo que subsecuentemente, tampoco pueden considerarse eficientes.

La campaña de educación y sensibilización sobre el manejo de residuos sólidos dirigida a la población del Área Central se realizó durante un mes y tuvo un coste de 7.348 dólares. Como se indicó en el apartado de eficacia, deberían realizarse actuaciones más continuas en esta línea, integradas en la estrategia de participación comunitaria definida por el estudio, para conseguir resultados concretos.

La Cooperación Española puso a disposición del Municipio de Flores 150 basureros de 40 galones, 2 contenedores de 8 y 6 yardas, 8 carretillas manuales y herramientas (12 palas, 12 azadones y 6 tridentes) por valor de 12.526 \$, para su uso en escuelas instituciones, mercados, calles y parques. Hasta la fecha los equipos apenas han sido utilizados, debido al retraso en el conjunto de la implementación del sistema en su conjunto, por lo que de momento no se puede hablar de eficiencia de la actividad

5.6.4 Componente de capacitación y asistencia técnica para el

El presupuesto definitivo, definido tras las modificaciones aprobadas por el comité gestor, se ejecutó de acuerdo a las mismas. Los atrasos acaecidos para la puesta en marcha de la División de Turismo en la sede central de INTECAP y la renuncia a su puesto de trabajo del formador contraparte en

Flores, motivaron que las actividades previstas tuvieran que completarse con un presupuesto proveniente de la segunda fase del proyecto.

Los costos de consultoría en la sede central de INTECAP son bajos, 6.300 dólares por dos meses de trabajo, pero no pueden considerarse eficientes por la falta de resultados concretos obtenidos.

Asimismo, los costos de la cooperante en la sede regional del INTECAP son muy bajos, 3.375 dólares por tres meses de trabajo, con relación a las actividades realizadas, que se han considerado muy positivas en el análisis anterior. Pero no pueden reputarse eficientes al no disponer el INTECAP-Petén de recursos apropiados para asumir la formación y la tecnología transferida.

5.7 Viabilidad

En el proyecto estudiado resulta difícil hablar de viabilidad debido a que, estrictamente, la ayuda externa no ha finalizado, continuando en el entorno del proyecto con presencia técnica y financiera.

5.7.1 Componente de fortalecimiento de la gestión municipal

Aspectos técnicos.- El necesario seguimiento y reforzamiento de las capacidades inicialmente adquiridas, no está definido dentro de los lineamientos presupuestarios municipales, lo que puede hipotecar la viabilidad técnica de lo realizado hasta la fecha.

Aspectos medioambientales.- Lo realizado en este componente no tiene ningún aspecto singular que implique factores medioambientales. Bien es cierto que sería conveniente que en los procesos de formación dirigidos a la UTM se enfocase con nitidez la problemática relativa al crecimiento y su efecto sobre el medio ambiente.

Aspectos relacionados con el papel de la mujer.- En este componente se ha incorporado en las labores formativas a las mujeres que desempeñaban funciones relevantes en la alcaldía y una de las personas que asesora a la propia U.T.M, por encargo de Cooperación Española es una mujer, lo cual es importante para que se comience a identificar a la mujer en posiciones de liderazgo.

Aspectos socioculturales.- Creemos que la introducción de una tecnología con el marchamo de modernidad, de vanguardia, como es el equipamiento informático y la realización de cursos de formación, constituyen, en sí mismos, un factor motivador de primer orden para los funcionarios quienes, en general, no gozan de un entorno estimulante en el desempeño de sus funciones. Esa

sensación de avance institucional y personal puede ser un factor positivo en la viabilidad a medio plazo del proyecto.

Aspectos financieros.- El mantenimiento de los equipos informáticos, la consolidación de la U.T.M. y la dinámica de mejora de la gestión introducida por el proyecto, continuará en la medida en que se asegure un incremento sustancial de la capacidad económica del municipio. En cualquier caso, los cambios legislativos y el clima socio-político que vive el país, permiten aventurar que los municipios van a incrementar su corresponsabilidad fiscal y su rol como prestadores de servicios.

5.7.2 Componente de agua y saneamiento básico en el medio rural

Aspectos técnicos.- El componente de construcción de aljibes es perfectamente viable. Es previsible que, a pesar de algunos pequeños problemas que puede presentar en su mantenimiento (juntas de grifo, tubería, sistema recolector,..), los usuarios tendrán suficiente capacidad para mantenerlos en buen uso durante toda su vida útil. El componente LASF, presenta algunos aspectos técnicos más complejos para su viabilidad, que pasan fundamentalmente por la exigencia de un cuidadoso mantenimiento. La EMRA presenta evidentes problemas de viabilidad debido al inadecuado análisis de factibilidad técnica. Además, el perfil técnico del equipo de dirección presenta junto a evidentes fortalezas relacionadas con el conocimiento de las comunidades del personal gerente, una marcada debilidad ante la escasa formación técnica del mismo.

Examen de los aspectos financieros.- En lo relacionado con la EMRA, si no se realiza el análisis financiero riguroso de la empresa con relación detallada de gastos, incluyendo gastos de operación, gastos de mantenimiento, gastos de amortización, estudio de inversiones previstas, y, en consecuencia, una planificación detallada de los ingresos actuales y futuros, no se puede hablar de viabilidad de la iniciativa. A la fecha de la evaluación estos aspectos no garantizaban la viabilidad de la misma.

Aspectos Institucionales.- La EMRA está presidida por un consejo de administración al frente del cual está el alcalde de Flores, el cual ha apoyado decididamente la creación de la misma. Sin embargo, salvo la cesión de un local dentro del edificio de la municipalidad, no ha aportado ningún elemento significativo a la EMRA. Todo el personal es de nueva contratación. Por otra parte, ante la existencia de la Empresa Municipal de Aguas del El Petén (EMAPET), con mayor envergadura financiera, existe la posibilidad de que si entra otro alcalde en la Municipalidad de Flores, decida acabar con la doble institucionalidad y asignar la gestión del agua rural a EMAPET.

Aspectos socio – culturales.- Este es uno de los puntos que puede ayudar a la viabilidad de la EMRA. Al heredar ésta una tradición de participación de la comunidad en el manejo del agua, incluyendo el hecho de que el gerente de la empresa provenga de los Comités de Mejora del Agua, puede producirse, si se gestiona con transparencia y se superan las reticencias de algunos de los comités miembros, un modelo de gestión que permita la recuperación de costes y la generación de plusvalías de reinversión. Esto sin duda redundaría en la viabilidad de la iniciativa.

Donde los factores socio-culturales no son tan positivos es en lo que hace referencia a las letrinas. El desconocimiento previo en la zona del modelo de letrina instalado está provocando ciertas dificultades en su utilización. En el medio cultural latino, el manejo de detritus es algo de difícil aceptación. La necesaria remoción del contenido de la letrina es una actividad que repugna a cierto número de habitantes del área del proyecto. El uso del compost precisa de un prolongado proceso de acompañamiento.

Aspectos relacionados con el papel de la mujer.- Desde el punto de vista de la participación de la mujer en este componente, la viabilidad está garantizada. La mujer asume la responsabilidad mayoritaria en el cuidado de las LASF y ellas y los menores son los principales beneficiados de la disminución del acarreo del agua. Sin embargo, resulta inevitable señalar que a pesar de ello ninguna mujer estaba al frente de un Comité de Agua y que ninguna mujer forma parte de la estructura administrativa de la EMRA. De alguna manera se consolidan los roles y no se consigue avanzar en la participación en la gestión de la mujer. Ello sin obviar los beneficios inequívocos que el proyecto supone para la calidad de vida de las mujeres

5.7.3 Componente de manejo de residuos sólidos en el medio urbano

Aspectos técnicos.- Considerando que la actuación en este componente en el periodo evaluado ha consistido en un estudio de preinversión o factibilidad y que el resultado de dicho estudio no es definitivo a efectos de su implementación, no se puede considerar, de manera definitiva, la viabilidad *ex post* de este componente.

La viabilidad técnica y tecnológica de las soluciones previstas parece bastante adecuada, desde la perspectiva de utilizar tecnologías intermedias, adaptadas y adecuadas tanto a las incipientes capacidades existentes como a las características de los residuos

Aspectos Institucionales.- Sin existir un acuerdo entre los Alcaldes de Flores y San Benito, ratificado por los respectivos consejos municipales, para constituir

una asociación voluntaria en la búsqueda de una solución conjunta al problema de la disposición de basuras, no se dará la viabilidad política y debería paralizarse la ejecución del componente.

5.7.4 Componente de capacitación y asistencia técnica para el

Aspectos Institucionales.- Por otra parte, proveer de sistemas y herramientas al INTECAP en la sede departamental de El Petén, para capacitar y dar asistencia técnica a los propietarios y al personal de empresas turísticas en temas que mejoren su gestión empresarial y conduzcan a su desarrollo integral, solo será viable cuando se produzca una transformación sustancial en el INTECAP, que permita una descentralización eficiente en recursos humanos y materiales.

A la vez será necesaria establecer una coordinación efectiva entre las instituciones públicas, las organizaciones sociales y las empresas privadas de la región para promover un plan de desarrollo turístico que defina las prioridades del sector y planifique las acciones necesarias para llevarlas a cabo. En esa labor las municipalidades deben jugar un importante papel como agentes de desarrollo.

5.8 Impacto

5.8.1 Componente de fortalecimiento de la gestión municipal

En el Departamento de El Petén, la pionera informatización del Municipio de Flores, que ha posibilitado la Cooperación Española a través de este proyecto, ha sido imitada en la actualidad por otros nueve municipios (La Libertad, Dolores, Sayaxché, Poptún, San Francisco, Melchor de Mencos, San Luis, San José y San Andrés). Podemos afirmar pues, que el proyecto de Cooperación Española ha tenido un positivo efecto demostrativo en los municipios circundantes.

De igual manera, la capacitación recibida por un número significativo de funcionarios del Municipio de Flores, en un departamento poco poblado como el de El Petén, ha creado un precedente en los municipios vecinos. Esto puede originar un "efecto dominó" entre las alcaldías vecinas, tanto por el propio interés de las mismas en fortalecerse como por las presiones de sus funcionarios para recibir seminarios de formación parecidos a los que disfrutaron sus colegas del Municipio de Flores.

Algo parecido ocurre con la creación de la U.T.M. El hecho de que, aún con dificultades, el Municipio de Flores ya tenga ese instrumento planificador y formulador de proyectos, le coloca en las mejores condiciones para captar financiación de agencias gubernamentales o de organismos de cooperación al desarrollo.

5.8.2 Componente de agua y saneamiento básico en el medio rural

Resulta difícil medir el impacto de este proyecto debido a que el mismo se plantea realmente como una primera etapa en una intervención a más largo plazo. Haciendo un ejercicio sobre la repercusión que las actividades incluidas en esta fase puedan tener en la calidad de vida de las personas implicadas o sobre factores ajenos a ellas, pero que puedan ser de interés para el objetivo general, valoramos positivamente el incremento de la accesibilidad al agua potable de 150 familias disminuyendo con ello su carga laboral, especialmente la de mujeres y niños, y mejorando su calidad de vida. El impacto positivo que sobre el medio ambiente pueda tener el uso de la LASF es en realidad muy cuestionable a la vista de los primeros resultados obtenidos en cobertura y utilización.

El impacto del proyecto en los indicadores sanitarios no se puede medir debido a que ni el Ministerio de Salud Pública tiene las estadísticas sanitarias desagregadas por aldeas, ni el Proyecto realizó una línea de base para medir un antes y un después, ni la realización de un estudio de casos ex post entre poblaciones beneficiadas y no beneficiadas era posible dentro del marco planteado en la actual evaluación. En todo caso, los únicos datos disponibles, poco fiables por otra parte, son las cifras globales del Municipio de Flores correspondiente a los años 97 y 98 sobre las dos patologías de transmisión fecal-oral más habituales, y estos no sugieren ninguna modificación positiva.

Tabla 9.- Datos epidemiológicos sobre patologías de transmisión fecal-oral

Patología	1997	1998 (HASTA 30-9-98)
Parasitismo intestinal	4.231	6.934
Diarreas	2.542	2.220

Fuente: Ministerio de Salud Pública. Delegación de El Petén. Octubre 1998

5.8.3 Componente de manejo de residuos sólidos en el entorno urbano

Hasta la fecha las actividades realizadas en este componente no han significado impacto alguno, ni positivos ni negativos, para la población, al encontrarse el componente en una fase previa de estudio de factibilidad.

5.8.4 Componente de capacitación y asistencia técnica para el

A pesar del indudable interés y de la lógica repercusión que una adecuada planificación y una adecuada formación pueda tener sobre la calidad de la atención turística y, en consecuencia, sobre los ingresos turísticos de la zona, ni el tiempo transcurrido hasta la fecha de la evaluación ni la magnitud de las intervenciones realizadas en esta primera fase, no permiten estimar impactos sobre la población o sobre las instituciones.

6 CONCLUSIONES

6.1 Aspectos relacionados con la formulación y ejecución del proyecto

6.1.1 Formulación

El proyecto presenta notables problemas en su formulación. Para poder elaborar un proyecto eficaz y viable se precisa, en primera instancia y de manera imprescindible, proceder a un exhaustivo análisis del contexto y a un análisis lógico de los problemas y de sus relaciones causa-efecto. Este es el elemento fundamental sobre el que descansa todo el desarrollo posterior de la planificación. La falta de consideración de estas premisas condicionó numerosos errores en la definición de objetivos y resultados.

El equipo de ejecución del proyecto, asumiendo tales consideraciones, las imputa al escaso tiempo dispuesto para la formulación, presionados por la necesidad de dar respuesta urgente a una disponibilidad de fondos que de otra manera no hubieran podido ser utilizados. El equipo de evaluación ha constatado, por otra parte, que ni el formulario oficial que, a la sazón, era utilizado por la AECI para la formulación ni la importancia relativa asignada al proceso de planificación eran los más adecuados para conseguir los mejores resultados en este aspecto.

En realidad el proyecto estaba compuesto por objetivos con entidad suficiente como para haber sido enfocados como proyectos individuales. Existen actividades que apuntan al fortalecimiento de la institución municipal (formación, equipamiento, incluso, de forma subsidiaria, el apoyo a la recogida de basuras), otras que tienen como objetivo la protección medio ambiental (letrinas aboneras rurales, tratamiento de residuos sólidos urbanos,..), otras la mejora de la calidad de vida y/o la higiene de las personas (aljibes familiares) y otras que tienen que ver con el sector productivo (turismo).

Como consecuencia de la imprecisa formulación, se dio una modificación, una vez concedida la subvención, de contenidos y de asignaciones presupuestarias que afectó sustancial o totalmente, a tres de los cuatro objetivos específicos propuestos. Por otra parte, la aportación económica de la contraparte local no se cuantificó de manera precisa en la formulación del proyecto.

6.1.2 Ejecución

El proyecto ha dispuesto con normalidad de los recursos financieros previstos.

El proyecto se ha desarrollado con un importante nivel de participación de la comunidad, especialmente, en lo que se refiere al objetivo de Agua y Saneamiento básico.

No se ha formalizado un proceso de obtención de información y procesamiento de la misma que permita la actualización inmediata de las acciones del proyecto.

En cuanto a la metodología de ejecución, la estructura de gestión del proyecto funcionó de manera autónoma con respecto a la contraparte teórica del proyecto. Siendo la Fundación DEMUCA la definida en el documento de proyecto como entidad contraparte, la realidad es que su papel ha estado muy limitado en la ejecución del proyecto. Las causas finales de este hecho no han podido ser develadas por parte del equipo de evaluación. Por otra parte, la estructura de gestión elegida, una estructura *ex novo*, externa a las estructuras municipales, ha supuesto ventajas operativas notables, aunque se ha perdido la acción integradora y reforzadora que hubiera supuesto la inclusión del proyecto en la oficina municipal.

Se ha constatado un protagonismo muy marcado del alcalde de Flores en el papel de interlocutor de la Cooperación Española en Flores. Esto que es positivo a los efectos de la agilización de trámites y procedimientos de ejecución, debería ser complementado con un contacto más directo de los directivos de la OTC y especialmente de los técnicos españoles del proyecto con los funcionarios y técnicos municipales; ello fomentaría la necesaria

implicación de estos últimos en la gestión diaria del proyecto, factor esencial para la asunción del mismo por parte de sus destinatarios principales.

El Proyecto en su primera fase se desempeñó con escasos recursos humanos y materiales en el apartado de gestión, siendo la casa del director del proyecto al mismo tiempo oficina del mismo.

El equipo evaluador ha concluido de forma unánime, que la dedicación y entusiasmo adoptado por parte del equipo del proyecto (director, expertos y ATP de la OTC), ha estado muy por encima de lo exigible.

La imagen general de la Cooperación Española, entre todos los estamentos y personas consultadas, es la de una Cooperación eficaz, que cumple con diligencia lo que promete. Sobre todo, esa imagen positiva se percibe en contraste con la imagen de otras cooperaciones gubernamentales europeas que actúan en la zona.

La colocación profusa, en el entorno del proyecto, del logotipo de la cooperación española, resulta, a juicio del equipo evaluador, desproporcionada con relación a la escasa presencia de la imagen de la institución receptora.

6.2 Componente de fortalecimiento de la gestión municipal

El componente de fortalecimiento municipal resulta altamente pertinente con las políticas generadas por los Acuerdos de Paz, con las políticas de desarrollo financiadas por organismos financieros multilaterales y gestionada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) y con las propias directrices de desarrollo de la Cooperación

En relación con las necesidades de los usuarios/beneficiarios, en este caso representados por los funcionarios municipales, aunque el proyecto ha dado respuesta a necesidades reales dentro de la función administrativa, algunos funcionarios consideran que se hubiera debido considerar también otras áreas básicas de la administración municipal (análisis presupuestario, contabilidad analítica, manejo de proyectos,..).

Las autoridades de SEGEPLAN en El Petén, consideran fundamental para el desarrollo regional la ejecución de proyectos de fortalecimiento municipal.

El Municipio de Flores, a partir del proyecto de Cooperación Española, ha pasado a ser un municipio de avanzada en el departamento de El Petén, en lo que respecta a informatización, capacitación del personal municipal y creación de una estructura municipal de planificación y ordenación urbana.

Se ha logrado una mejora sustancial del equipamiento del Municipio de Flores, tanto en lo que se refiere al equipo informático como en lo que se refiere a equipamiento técnico básico. Existe una satisfacción generalizada entre los trabajadores municipales con el proceso de formación realizado con ocasión de la compra de los equipos informáticos. Esa satisfacción se extiende también al trabajo realizado por la empresa guatemalteca que vendió los equipos y que realizó el trabajo de formación de la plantilla municipal y, así mismo, a la formación realizada por el personal de los equipos regionales de apoyo de la AECI. Hoy se puede decir que se ha introducido la cultura de la informática en las secciones esenciales del organigrama del Municipio de Flores.

Se produjo un beneficio directo en la mejora de la productividad de los trabajadores municipales, dado que en menos tiempo realizan más trámites. Así mismo el proyecto ha propiciado una mayor fiabilidad documental de los expedientes procesados por la Alcaldía de Flores. Se ha logrado una agilización de los trámites administrativos en aquellos procedimientos que han sido informatizados, lográndose, en algunos casos, que determinados trámites se hagan en tiempos que significan una décima parte del empleado anteriormente.

Los ingresos propios del municipio, arbitrios más tasas municipales más contribuciones especiales, aumentaron en un 26% el año 97 en relación con los ingresos del año anterior. Aunque ese crecimiento parece haberse frenado en el año 1998, ya que los técnicos municipales prevén, apoyándose en las recaudaciones iniciales, que este año los ingresos van a descender un 2,5% en relación con los ingresos del año 1997. Los ingresos municipales específicamente provenientes de las tasas, han experimentado un incremento continuo desde el año 1996. Así, estos ingresos en el 97 crecieron un 29% y los ingresos en el año 98 se estima que van a crecer un 6,8 %.

Después de la primera fase del proyecto, a lo largo de 1998 se han ido desarrollando, en el marco del proyecto, iniciativas conducentes a la mejora de la recaudación municipal. Cabe destacar, sobre todo, la realización del censo del municipio. Así mismo es alentador que la recaudación municipal del Impuesto Unico Sobre Inmuebles (IUSI), desde Mayo a Septiembre, haya sido de 12.000 Quetzales, mientras que la recaudación de todo el año 1995, cuando era gestionada por el INFOM, fue de sólo 5.000 Quetzales.

No obstante los resultados buscados en el campo de la recaudación municipal eran demasiado ambiciosos, habida cuenta de la situación de partida de Municipio de Flores y, en general, del nivel de carga tributaria de Guatemala, ya que ésta es una de la más reducidas del mundo. Esa ambición excesiva hace que muchos de los resultados buscados o no se hayan cumplido en su totalidad o no se pueda saber a ciencia cierta su grado de cumplimiento.

La creación de la Empresa Municipal Rural de Aguas presenta numerosos interrogantes en cuanto a su pertinencia. Ya existe una Empresa Municipal de Aguas de El Petén (EMAPET) conformada por las Municipalidades de Flores y San Benito. Creemos que cuando el INFOM en su nivel central ha asumido estatutariamente las funciones de apoyo, planificación y financiamiento del agua tanto en el entorno urbano como rural, lo pertinente hubiera sido apoyar iniciativas que permitieran la gestión en un mismo organismo de todo el agua municipal.

La cobertura alcanzada con respecto a la población beneficiaria ha sido de del 49 % en el aporte de agua mediante la construcción de aljibes y del 64 % en LASF, afectando, en términos absolutos, a 1.850 personas.

Aunque el modelo de letrina instalado ha presentado significativas dificultades para su aceptación por toda la población beneficiaria, no puede ser considerada una medida ineficaz debido a que, en una proyección de futuro, con el debido seguimiento y mantenimiento, resultará una instalación más higiénica, más limpia y menos contaminante que las tradicionales.

La EMRA inició sus actividades en Marzo de 1998. En el momento de la evaluación no se podría decir si su presencia ha contribuido a mejorar la gestión del agua en el medio rural, debido a que solo han transcurrido tres meses de funcionamiento operativo.

La eficiencia de las acciones emprendidas podría haber sido más positiva. Los indudables beneficios proporcionados a la población de las aldeas sobre las que se ha trabajado, podrían haberse conseguido con menores costes y mayores utilidades. Concretamente la aportación de agua potable mediante la construcción de aljibes familiares, ha supuesto un coste muy elevado con relación a los beneficios aportados (litros de agua por usuario).

La viabilidad de las acciones emprendidas con relación a la EMRA resulta muy comprometida. La estructura administrativa de la EMRA estará financiada por la Cooperación Española, durante el primer año de funcionamiento. Ello implica la necesidad de prever plusvalías suficientes para asumir los costes fijos en el plazo de un año. Dado que el análisis financiero realizado no recoge aspectos fundamentales (amortización de equipos, inversiones,...), se cuestiona seriamente la viabilidad económica de la EMRA. Sobre la viabilidad institucional, es previsible pensar que, en un medio plazo, la gestión del agua de Flores se haga desde un organismo único.

Dado el corto periodo de tiempo transcurrido desde la finalización del proyecto, es prematuro detectar el impacto de las acciones del mismo sobre la pobreza o el desarrollo sostenible. Sin embargo, es evidente que, en los lugares donde se han instalado aljibes familiares, se ha conseguido una mejora clara de la calidad de vida de esas familias.

6.4 Componente de manejo de residuos sólidos en el entorno urbano

El componente, que pretende mejorar un servicio básico que presta la Municipalidad a la población, está contemplado en las prioridades de desarrollo nacionales en una de sus líneas estratégicas: Desarrollo humano integral; fortalecimiento de las políticas sociales; mejora y creación de infraestructuras. La Municipalidad de Flores establece en un anteproyecto de Plan de Inversiones de 1993 el Plan de Manejo de Residuos Sólidos y Urbanos como una de sus prioridades básicas¹²

El resultado obtenido en esta fase del proyecto ha sido la realización de un estudio de factibilidad de innegable interés pero cuyas conclusiones y recomendaciones no han constituido el eje final sobre el que desarrollar la propuesta de la Cooperación Española. La falta de cooperación y acuerdo entre los Municipios implicados, que impidió seleccionar un terreno común para relleno sanitario, es la principal causa de la falta de efectividad del estudio.

¹² Proyecto de Obras de La municipalidad de Flores, Petén, para los próximos tres años. Documento del 13 de abril de 1993, Zetina

El componente está contemplado en las prioridades de desarrollo nacionales pero no así en las locales, pues las municipalidades no cuentan con competencias en el sector turístico. Sin embargo, todos los agentes sociales e institucionales consideran prioritario, y por tanto muy pertinente, la actuación en proyectos de desarrollo turístico en El Petén.

La asistencia técnica a la sede central del INTECAP no ha conseguido poner en marcha la División de Turismo, aunque se formuló un proyecto con ese objetivo, entre otros.

La intervención realizada, pese a sus logros, no ha logrado incorporar personal cualificado ni capacidad administrativa ni apoyo local externo. Por ello, solo será viable cuando se produzca una transformación sustancial en el INTECAP, que permita una descentralización eficiente en recursos humanos y materiales.

Un valor añadido del Proyecto ha sido la elaboración de un documento de diagnóstico donde se analizan las tendencias de crecimiento turístico, se detectan las principales debilidades en capacitación turística y se proponen diferentes acciones a realizar para resolverlas.

7 RECOMENDACIONES

7.1 Recomendaciones a la AECI

1. La Agencia Española de Cooperación Internacional debería ser extremadamente rigurosa con la exigencia de la formulación de proyectos de acuerdo al modelo de Gestión del Ciclo de un Proyecto. La formulación de los proyectos debe ser cuidadosamente revisada por el nivel central antes de aprobar su financiamiento. La participación real de los beneficiarios y de los técnicos locales en la formulación y ejecución de los proyectos debe *sine qua non* a la hora de formular cualquier proyecto.

2. Es necesario establecer procedimientos para que se dé una acumulación de la experiencia adquirida en la AECI, de tal manera que la calidad de formulación y ejecución de los proyectos de la Cooperación Española sean coherentes con la experiencia de la organización y no con la experiencia o inexperiencia del cooperante que desempeña un proyecto concreto. Esos procedimientos podrían ser de dos tipos:

recoger las enseñanzas acumuladas en las experiencias pasadas (publicación de monografías, centro de documentación de proyectos realizados, estandarización de protocolos comunes, de un estilo, de unos criterios estratégicos...), y sincrónicos, para facilitar la comunicación y el diálogo a través de Internet, foros, encuentros, etc., entre los cooperantes que gestionan los proyectos temáticamente similares.

3. Una forma de dar más importancia a la fase de formulación es separar la mera identificación de la formulación y dedicar a esta el personal, el tiempo y el dinero correspondiente a su importancia en el éxito final de un proyecto. La implantación de un modelo de planificación requiere proceder, de manera imprescindible, a procesos de formación de contrastada calidad.

4. La definición y publicación de un perfil profesional para todos y cada uno de los puestos a ser desempeñados por expertos de la cooperación española en el exterior debería ser un requisito previo para la selección de los mismos.

5. Es muy legítimo el deseo de que se visualice la ayuda que presta la Cooperación Española. Ahora bien, para que la aplicación de ese principio no entre en colisión con el del imprescindible protagonismo de la institución local ante sus conciudadanos, creemos que sería conveniente definir, de manera precisa, un estilo del manejo de la Imagen de la Cooperación Española que, contribuyendo a la necesaria visibilidad de la misma, no ejerza un efecto secundario negativo sobre la propia imagen y sobre la imagen de la entidad contraparte.

7.2 Recomendaciones en relación con los aspectos técnicos del proyecto

7.2.1 Area Municipal

6. Cualquier proyecto que se plantee el fortalecimiento institucional debería plantear, la realización de un diagnóstico organizacional, que identifique las debilidades y fortalezas de la institución y, posteriormente, la elaboración de un plan estratégico donde integrar las intervenciones de la ayuda. Es esencial definir con precisión aquellas actividades que de forma lógica tienen relación con el fortalecimiento institucional y diferenciarlas,

preferiblemente en otro proyecto diferente, de aquellas que tienen relación con sustitoria de servicios básicos a la población o de las que afectan a sectores productivos.

7. Los funcionarios locales que participan en un proceso de formación significativo, financiado por la AECl, deberían:

A. Ser conscientes de la inversión monetaria que significa su formación

B. Rubricar un contrato-pacto por el cual el interesado establezca su disposición y compromiso a retornar, finalizada la formación, a la institución local y a permanecer en la misma durante un tiempo determinado.

8. Las Instituciones locales que se beneficien de un proyecto de formación significativo financiado por la AECl, deberían rubricar un convenio-compromiso en el que manifiesten su disposición para que, durante un plazo razonable, esas personas desempeñen sus funciones en puestos de trabajo

7.2.2 Agua y saneamiento rural

9. La EMRA debería elaborar un plan de empresa a cinco años reforzando especialmente los estudios de viabilidad económica. Se corto-medio plazo de la gestión del agua municipal, rural y urbana, en una sola institución.

10. Es necesario realizar estudios coste-efectivos de todas las inversiones que se realicen. Se recomienda la instalación de sistemas de agua domiciliar por bombeo por su mayor relación coste-efectividad y coste-utilidad.

11. Se recomienda la realización de una recogida de información básica previa al inicio de actividades, que permita valorar la evolución de los problemas a resolver. La puesta en marcha de un sistema de información del proyecto no solo es necesario para una adecuada evaluación del mismo sino sobre todo como herramienta imprescindible de gestión.

12. Se recomienda la realización de un estudio riguroso que arroje luz sobre la posible relación entre la instalación y uso de la LASF y la abundancia

7.2.3 Residuos sólidos urbanos.

13. Se recomienda buscar una asociación voluntaria de las Municipalidades de Flores y San Benito, a la que podrían unirse municipalidades aledañas, bajo la forma de mancomunidad o liga, para abordar los problemas de saneamiento, y en concreto el de los residuos sólidos, de una manera conjunta.
14. Priorizar la creación de una estructura organizativa mancomunada, como ocurre con la empresa municipal de agua (EMAPET), que incluso debería acometerse con anterioridad a la ejecución de obras de infraestructura.
15. Dado que EMAPET contempla funciones de saneamiento ambiental, convendría aclarar y coordinar sus respectivas competencias para evitar duplicar esfuerzos y estructuras.
16. Fortalecer a los comités vecinales creados y potenciar un plan de seguimiento del sistema de manejo de residuos sólidos, con actuaciones continuas, que vayan más allá de campañas puntuales y específicas, dada la importancia que tiene la toma de conciencia comunitaria y su interrelación con la municipalidad.
17. Transferir a la iniciativa privada, con la mayor brevedad posible y mediante los mecanismos legales de concesión oportunos, todo el sistema de gestión y manejo de residuos sólidos, limitando la gestión municipal a la supervisión y control del proceso.
18. Realizar un estudio completo de generación de ingresos, con incentivos, subsidios y tarifas obligatorias (integrando la tarifa de saneamiento a la del servicio eléctrico que genera menos usuarios morosos o con la boleta única de cobro de servicios), que propicien el interés de la empresa privada por gestionar dicho servicio.
19. La toma de decisiones sobre alternativas y modelos debería ir precedida de un análisis consensuado y con participación de todos los implicados en el proceso.

7.2.4 Turismo

20. Antes de poner en marcha actuaciones conjuntas con el INTECAP, debería existir un compromiso de descentralización que permitiera abrir en El Petén un Centro de Capacitación en Actividades Turísticas, con competencias, funciones, responsabilidades y recursos económicos, físicos y humanos.
21. Establecer estrategias de desarrollo que, junto a la capacitación, vinculen a todo el sector, tales como organización empresarial, calidad de

productos y servicios, promoción y comercialización. Ello debería fomentar la realización de un Plan de Desarrollo Turístico para la región.

22. Asimismo, realizar acciones formativas dirigidas a crear conciencia sobre la conservación del medio ambiente y promover un desarrollo

23. Toda acción formativa debe estar consensuada entre los diferentes actores implicados en el sector. En ese sentido se recomienda establecer planes de trabajo conjuntos con las organizaciones privadas, las municipalidades y las instituciones descentralizadas con competencias en formación.

24. Debe apoyarse el papel de los municipios turísticos de El Petén, y en concreto el de Flores, como agentes de desarrollo turístico. En ese sentido, conjuntamente con la Municipalidad y el INGUAT, se recomienda incorporar actividades de motivación y sensibilización, dirigidas al conjunto de la población, sobre los beneficios que aporta el desarrollo turístico y la necesidad de mejorar la calidad de servicios e infraestructuras.