

Un Modelo de Gestión Pública Territorial en Guatemala

1. [Introducción](#)
2. [Siglas, abreviaturas y acrónimos](#)
3. [Diagnóstico](#)
4. [Diseño del nuevo modelo](#)
5. [Marco y metodología para el monitoreo del MGPT a nivel municipal](#)
6. [Conclusiones sobre la implementación del MGPT](#)
7. [Bibliografía](#)

Introducción

Con la presente tesis se pretende contribuir al análisis de la situación actual del Estado de Guatemala en sus aspectos territoriales, presentando un modelo de gestión territorial que incluya los temas, actores implicados y roles de cada uno; así como los instrumentos normativos e institucionales existentes, potenciales y escenarios de trabajo; que incluya los ejes transversales de género, juventud, multi-intercultural y medio ambiente. Con ello, a su vez se procura apoyar al logro de una visión compartida de la descentralización de políticas públicas hacia la búsqueda del mejoramiento de los medios vida de pobladores rurales en el interior del país.

En atención a ello, es necesario describir el marco conceptual de la "Gestión Pública Territorial" en virtud de ser un tema de reciente acepción en nuestro medio guatemalteco y de América Latina en general, confundido en algunas ocasiones con el concepto de "ordenamiento territorial" cuando este parte de aquella definición, toda vez que la misma incluye conceptos y elementos relacionados con el manejo social del territorio en términos de integración, organización y manera de interrelacionarse entre pobladores. Así mismo, esta investigación y propuesta de modelo de gestión pública territorial pretende aportar lecciones y reflexiones en torno a la búsqueda de una gestión territorial participativa en los territorios rurales, ya que en nuestros medios, de hecho, se realizan acciones de gestión territorial tanto en áreas urbanas como rurales.

Se subraya el desarrollo de un tipo de institucionalidad territorial orientado al mejoramiento de los medios de vida para la población habitante de los municipios con recursos potenciales que permitan su desarrollo social y económico incluyendo los conceptos últimamente muy mencionados como el de "cohesión social" y de "ventanilla única" que ordene los requerimientos prioritarios de cada comunidad, localidad, municipio y región, dentro del "Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural". Los gobiernos municipales y comunitarios cuentan ahora con la creación de un concepto de territorio compartido con gobiernos pluralistas que pueden rebasar diferencias partidarias entre los gobiernos locales.

El desarrollo de relaciones interinstitucionales que se propone se hace en busca de mermar las incertidumbres por el reducido presupuesto de las alcaldías, lo cual los hace altamente dependiente de los proyectos financiados por la cooperación internacional; la permuta de alcaldes y autoridades locales debido a los periodos electorales altera en muchas ocasiones la continuidad de liderazgos políticos, no obstante, es posible que el proceso de gestión vaya encontrando sus propios caminos. Se debe consolidar los referentes sociales a nivel territorial para dar lugar a la generación de la planificación territorial orientada a la protección de recursos y el mencionado mejoramiento de medios de vida.

Para ese objetivo se cuenta con estructuras legalmente establecidas como las Unidades Técnicas de Planificación, las Mancomunidades, además del Sistema de Desarrollo Urbano y Rural que son espacios que permiten promover la coordinación de proyectos de envergadura territorial evitando intervenciones dispersas y más bien orientados al desarrollo territorial. También falta un ordenamiento institucional para aplicación de los mismos con orientación de gestión territorial.

Debe considerarse que al desarrollo institucional que se promueva, se contrapone la ausencia de alternativas para evoluciones productivas. Existen territorios marginados de políticas de desarrollo promovidas por los gobiernos centrales, las cuales debieran ser orientadas a la atracción y optimización de inversiones para la transformación productiva en los territorios.

Como marco conceptual, se considera un proceso de construcción social de un territorio a partir de la revisión de tres elementos básicos: la Identidad, la Institucionalidad y los Instrumentos de gestión territorial; detonantes del proceso que están fuertemente identificados con la construcción social que buscan intervenciones estratégicas que permitan desarrollar las potencialidades territoriales.

En cada caso se identifica qué elementos se necesita continuar reforzándose para lograr una gestión territorial participativa incluyendo medios de vida sostenibles, y también ir aprendiendo las lecciones de cómo esta institucionalidad está permitiendo avanzar hacia esa gestión territorial.

Palabras Clave: Estrategias de Medios de Vida, Identidad Territorial, Gestión Territorial Rural, Fortalecimiento Institucional, Redes Sociales, Asociación Mancomunal.

Siglas, abreviaturas y acrónimos

AG Acuerdo Gubernativo
AGAAI Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas
ALIDES Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
ANAM Asociación Nacional de Municipalidades
Art Artículo
ASMUGOM Asociación de Mujeres en el Gobierno Municipal
CCAD Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
CCS Comisión de Cohesión Social
CEPAL Comisión Económica para América Latina
CNUMAD Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CO2 Dióxido de carbono
COCODES Consejo Comunitario de Desarrollo
CODEDES Consejo Departamental de Desarrollo
COMUDES Consejo Municipal de Desarrollo
CONADUR Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONAP Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONADES Comisión Nacional para el Manejo Integral de Desechos Sólidos
CONAP Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONRED Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
COREDUR Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural
CPR Constitución Política de la República
CS Cohesión Social
CSDA Centro de Desarrollo Sostenible de las Américas
Dec Decreto
DEMI Defensoría de la Mujer Indígena
FONTIERRAS Fondo de Tierras
FUNCEDE Fundación Centroamericana de Desarrollo
FUNDES Fundación para el Desarrollo Sostenible
GPT Gestión Pública Territorial
GT Gestión Territorial
IGN Instituto Geográfico Nacional
INAB Instituto Nacional de Bosques
INAP Instituto Nacional de Administración Pública
INE Instituto Nacional de Estadística
INFOM Instituto de Fomento Municipal
INGUAT Instituto Guatemalteco de Turismo
LOT Ley de Ordenamiento Territorial
M3 Metros cúbicos
MAGA Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
MARN Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MGPT Modelo de Gestión Pública Territorial
MICIVI Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda
NCSD National Councils for Sustainable Development
OCDE Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCRET Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado
OMM Oficinas Municipales de la Mujer
OPM Oficinas de Planificación Municipal
OT Ordenamiento Territorial
PND Política Nacional de Descentralización
PRISMA Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente
RIADEL Red de Investigación y Acción para el Desarrollo Local de El Salvador
RIC Registro de Información Catastral
SCEP Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

SEMARNAT Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de México
SEPREM Secretaría Presidencial de la Mujer
SIAF Sistema Integrado de Administración Financiera
SINAPRE Sistema Nacional de Preinversión
SINPET Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial
SINIT Sistema Nacional de Información Territorial
SNIP Sistema Nacional de Inversión Pública
SOSEP Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
UE Unión Europea

UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL EN GUATEMALA PRIMERA PARTE:

Diagnóstico

I. LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL EN GUATEMALA

I.1 Breve reseña de aspectos condicionantes y normativos relevantes de la Gestión Territorial en Guatemala

El territorio guatemalteco tiene una extensión de 109,000 kilómetros cuadrados, donde se estiman que viven actualmente 13,600.000 habitantes, para una densidad aproximada de 125 habitantes por kilómetro cuadrado. El 56% de la población guatemalteca es pobre y el 16% es extremadamente pobre. La pobreza en indígenas es el 74% y 38% en ladinos. El 54% de guatemaltecos viven en el área rural y el 46% en el área urbana, de los cuales el 68% son indígenas y el 44% ladinos.

En la Constitución Política de la República se establece que el Estado de Guatemala es un estado Unitario, con una división política y territorial de 22 Departamentos divididos en un total de 333 municipios. Su capital es Ciudad de Guatemala con más de 1,667.000 habitantes que forma parte de la región Metropolitana que cuenta con 2,975,417 habitantes¹ y un relevante crecimiento migratorio del área rural.

El ordenamiento territorial guatemalteco ha estado en proceso de desarrollo en la última década, a pesar de que la Constitución de 1985 ya establecía las "reservas territoriales del estado" (artículo 122), "limitaciones en las fajas fronterizas" (artículo 123), la "división administrativa del territorio de la República" (artículo 224) y la organización de los "Consejos de Desarrollo Urbano y Rural" a nivel nacional, regional, departamental, municipal y metropolitana (artículos 225-231). Ello se complementa con el Código municipal (2002) donde se designan competencias de ordenamiento territorial en el Artículo 68 (incisos a-j)² y con la emisión del Decreto 41-2005 del Congreso de la República, por medio del cual se crea el Registro de Información Catastral de Guatemala –RIC-, como institución del Estado, autónoma y de servicio, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

Las mencionadas legislaciones constituyen parte importante, como base legal para un proceso de construcción de la política de Ordenamiento Territorial (OT), así como, de su modelo de gestión territorial.

El concepto de OT se concibe aplicado exclusivamente al *espacio físico* refiriéndose a su uso y ocupación en forma racional a partir del planeamiento urbanístico municipal. Esta concepción es aplicada por profesionistas relacionados con la planificación del uso del suelo, como los Arquitectos, Geólogos, y muchas veces, los Ingenieros Civiles.

Por su parte, el concepto de *Gestión Territorial* tiene relación con el objetivo del *mejoramiento de los medios de vida* para el desarrollo territorial rural sostenible con base en la gestión participativa, concibiendo así al territorio como un espacio definido *socialmente*. Esta concepción, apenas se comienza a percibir en Guatemala con la creación del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en la que ya se menciona la participación social con fines de eficiencia y eficacia de las competencias en el territorio correspondiente.

Ambos conceptos, íntimamente ligados aunque no sinónimos, son vinculados con el concepto de *desarrollo sostenible* al estar involucrado el de *medio ambiente*.

Como un reflejo de que el tema de ordenamiento y planificación territorial representaba originalmente un marco para la incorporación del "paradigma ambiental", el proceso del ordenamiento territorial en Guatemala había sido desarrollado a través de la antigua Comisión Nacional del Medio Ambiente - CONAMA- (convertida en 2000 en Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales) entidad que en conjunto

¹ Estimación a partir del censo del año 2006 del Instituto Nacional de Estadística

² Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal

con el Consejo de la Tierra y el financiamiento de la Fundación Ford elaboró documentos de discusión y reflexión orientados al establecimiento de una política nacional integral de gestión y ordenamiento territorial. Toda esta discusión se hizo como parte del desarrollo de la "*Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable*", aprobada por la CONAMA en enero de 1998. En los elementos de dicha política se refleja, en gran medida, la adopción que se ha hecho en este país de las directrices establecidas por la *Agenda Latinoamericana* sobre Medio ambiente y Desarrollo. En diciembre de 1998, la CONAMA produjo un documento de discusión titulado *Ordenamiento Territorial y Regulación del Comportamiento Espacial*, el cual constituyó la fuente de información de las consideraciones territoriales y ambientales seguidas en ese momento.

Ante la ausencia de una Ley Orgánica de OT, que en aquel momento garantizara el manejo integral, armónico y coordinado del territorio, el esquema legislativo de Ordenamiento Territorial se pretende regular entonces por diversas normas legales, dentro de las que se destacan: La "Ley Preliminar de Urbanismo" y la "Ley de Parcelamientos Urbanos", aunque ambas con un fuerte énfasis hacia lo urbano y sin el más mínimo respeto a su cumplimiento por parte de una considerable mayoría de las municipalidades del interior de la república. Prueba de ello, lo más evidente es que ninguna de las mencionadas comunas del interior, excepto solo parcialmente por algunas cabeceras municipales, cumplen con los artículos 9 y 10 de la mencionada Ley Preliminar de Urbanismo en el sentido de que las poblaciones de más de 10,000 habitantes deben tener elaborado los planes reguladores de ordenamiento territorial en donde se incluya la designación de zonas residenciales, comerciales, industriales, de servidumbre, sistema vial, servicios, transporte, recreación y espacios abiertos.

A estas normas de relevancia en materia territorial se agregan entre otras: la "Ley Preliminar de Regionalización" y su Reglamento que establecen las funciones que el gobierno regional debe desarrollar en materia de "ordenamiento territorial". Del mismo modo, existe una *Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala* que constituye un tipo de ordenamiento para estas áreas³.

Para los ámbitos rurales se suman diversas normas reguladoras relativas a: uso del suelo, los monumentos nacionales, la minería, las áreas silvestres privadas, el manejo forestal, la división de predios rústicos, la descontaminación, las zonas de interés turístico, la ordenación de cuencas, el manejo de zonas indígenas, entre otras.

En lo conceptual, en su inicio, la tendencia ha sido concebir el Ordenamiento Territorial dentro de la perspectiva ambiental; de hecho, la institución que más estuvo trabajando en el tema fue el Consejo Nacional de Medio Ambiente –CONAMA-. Dentro de este contexto, el OT se ha definido como "la acción estatal ejercida de manera consensuada, que permite la integración pública y privada, orientada a armonizar los usos del territorio, tanto público como privado, propendiendo a un uso racional y sustentable del territorio en su más amplio sentido". Esta concepción se mantiene con el actual Ministerio Ambiente y Recursos Naturales –MARN-.

En cuanto a las competencias relacionadas designadas a las municipalidades: el urbanismo, la infraestructura, las obras y los parques; son "competencias propias del municipio" y dentro de su circunscripción, de acuerdo al artículo 68 del Código Municipal guatemalteco, se enumeran específicamente c) Pavimentación de las vías públicas urbanas y su mantenimiento, e) Autorización de las licencias de construcción de obras públicas o privadas, e, i) Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación. Es más, el gobierno central estaría obligado a solicitar licencia respectiva a la Municipalidad cuando requiera realizar una obra pública dentro del municipio.

No existe normativa en cuanto a competencia específica del área de "construcción de vivienda"; por lo mismo, de hecho es compartida en virtud de que tanto el gobierno como sector privado, si este cuenta con titularidad de los terrenos, deciden donde construir siempre que la Municipalidad respectiva otorgue licencia respectiva de acuerdo al inciso e) del artículo 68 mencionado anteriormente.

Uso del Suelo: está en la misma situación de competencia compartida municipalidad-gobierno central. Se supone que los constructores de obras de envergadura deben presentar a la municipalidad respectiva las pruebas de laboratorio de suelo mostrando la consistencia y capacidad de soporte del suelo para la obra respectiva. Esto se cumple en muy raras ocasiones.

De los suministros básicos como: el agua, el saneamiento, mercados, rastros, cementerios, disposición de desechos y ornato son competencia específica de la municipalidad (Art. 68, inciso a del Código Municipal). La electricidad, alumbrado público y telecomunicaciones son compartidas incluyendo a entes descentralizados y privados como el Instituto Nacional de Electrificación –INDE- y Teléfonos de Guatemala –TELGUA-, respectivamente.

³ Ver listado de la legislación guatemalteca relacionada con el ordenamiento territorial, al final de este inciso

En cuanto a movilidad también corresponde al municipio la regulación del transporte y sus terminales locales y las vías públicas.

El Acuerdo Gubernativo número 1226-88 del 30 de diciembre de 1988 crea al Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, pero en 1995 fue suprimido. Este Ministerio formaba parte del *Consejo Técnico* determinado en la *Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente*.

La Ley de Información Catastral, es un elemento que puede apoyar las decisiones y acciones del Ordenamiento Territorial. Se pretende que las instituciones públicas y privadas cuenten con información geográfica, a través del Registro de Información Catastral –RIC-⁴, así mismo que se coordinen acciones con las oficinas de ordenamiento territorial y control inmobiliario que funcionen en las municipalidades. En el artículo 2 de la ley del citado registro se indica que el RIC es la autoridad competente en materia catastral, que tiene por objeto establecer, mantener y actualizar el catastro nacional. Se establecen sus funciones que incluyen: la consideración de la legislación vigente, mantener actualizada la información catastral nacional, definir y coadyuvar a la solución de problemas nacionales relacionados con la propiedad y tenencia de tierra, coordinación interinstitucional con entes relacionados con el tema catastral (IGN, Registro de Propiedad y otros entes privados y públicos), apoyarlos en expertajes, informes y estudios necesarios; hasta autorizar y registrar profesionales de carreras afines para realizar operaciones catastrales.

Por aparte, no obstante que la Ley de Fondo de Tierras –FONTIERRAS- y sus diferentes Reglamentos pretenden regular la tenencia de tierras, el tema de seguridad de tenencia de tierras a través del mercado, se queda corto al existir una parte importante y significativa de las poblaciones rural y urbana pobre que siguen viviendo en condiciones informales, sin ocupar legalmente tierras públicas como privadas. Esto ocurre en función de la vileza en que ha caído el manejo de criterios de regularización, como: oferta de tierras no aptas para producción agrícola a precios exorbitantes, una cartera de créditos vencidos sumamente alta, los líderes campesinos representantes dentro de la institución han preferido callar el descontento de sus comunidades ante una mayoría sorda y servil a intereses incongruentes con los objetivos de la institución, ahora se pide condonación de deudas sin una resolución hasta el momento. A raíz de todo ello, "Plataforma Agraria" ha criticado que Fontierras no resolvió sino agudizó el problema de tenencia de tierras, aparte, que los "excesos" de terrenos no se ha resuelto; y que además, ningún gobierno ha tenido la voluntad política de resolver toda esa perversidad.

Las comunidades rurales guatemaltecas, por lo general, carecen de derechos mínimos, como el de vender o determinar quién tendrá acceso y puede retirar o transformar recursos, productos o territorio (tierra, agua para riego o consumo, minerales, etc.), y que les aseguren los recursos contra las acciones de otros y los efectos que estos pueden tener en el futuro flujo de bienes y servicios, al mismo tiempo, que los beneficios del buen resguardo no sean aprovechados o acumulados por otros. (Acudir al Convenio 169, donde la gestión de tenencia de tierras por el mercado y el proceso de consulta es el eje y valida estos argumentos)⁵ La falta de derechos de propiedad formalmente establecidos, de hecho, se convierte en obstáculo para los procesos de gestión territorial, aunque hay algunas experiencias que muestran un alto porcentaje de ocupantes de tierras que sólo tienen derechos adquiridos o conquistados para acceso, uso y control.

En seguida se enumeran los mandatos que como base legislativa se crearon para mejorar el ordenamiento territorial originalmente, desde mediados del siglo XX. Nótese que fue hasta finales de ese siglo y principios del presente siglo XXI en el que se intenta ordenar la gestión del territorio con la regionalización y el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, al incluir la participación social como componente primordial.

Disposiciones legales en Materias de Gestión y Ordenamiento Territorial

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA (1985)
- Artículo 225. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. "Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial." (el subrayado es agregado)
- Artículo 253. Autonomía Municipal. Inciso c): "Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios." (el subrayado es agregado)
- LEY DE CONSEJOS DE DESARROLLO URBANO Y RURAL, DECRETO 11-2002,
- Artículo 6, Funciones del Consejo de Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, inciso a).
- CÓDIGO MUNICIPAL, DECRETO 12-2002:

⁴ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 41-2005, Ley de Registro de Información Catastral. 15 de junio de 2005

⁵ Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Guatemala, 1989.

- Artículo 68: Competencias propias del Municipio, del Capítulo I: Competencias Municipales, del Título V: Administración Municipal
- Artículos 142 a 149, del Capítulo II, "Ordenamiento Territorial y Desarrollo Integral", del Título VII: "Principios Reguladores de los Procedimientos Administrativos".

Otra Legislación en Materia Territorial:

- Ley de Expropiación Forzosa (1948)
- Ley Preliminar De Urbanismo (1956)
- Ley de Fomento Industrial (1959)
- Ley de Parcelamientos Urbanos (1961)
- Ley de Fomento Turístico Nacional (1974)
- Ley de Titulación Supletoria (1979)
- Ley de Inscripción de Bienes Inmuebles que Adquieren el Estado y sus Entidades Descentralizadas o Autónomas (1985)
- Ley Preliminar de Regionalización y su Reglamento (1986)
- Ley Reguladora del Uso y Captación de Señales Vía Satélite y su Distribución por Cable (1992)
- Ley de Establecimientos Abiertos al Público (1995)
- Ley General de Electricidad (1996)
- Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (1996)
- Ley de Tránsito (1996)
- Ley General de Telecomunicaciones (1996)
- Reglamento de la Ley General de Electricidad (1997)
- Ley de Minería (1997)
- Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Turismo (1997)
- Ley Reguladora de Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala (1997)
- Reglamento de la Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos (1998)
- Ley del Café (1999)
- Ley del Fondo de Tierras –FONTIERRAS- (1999)
 - Reglamento de la Ley del Fondo de Tierras (2000)
 - Reglamento de Regularización de la Tenencia de las Tierras entregadas por el Estado (2001) y Reformas
 - Reglamento de Financiamiento para el Arrendamiento de Tierras con o sin opción de compra y casos especiales
 - Reglamento de Beneficiarios y Beneficiarias de Acceso a la Tierra del Fondo de Tierras
 - Reglamento General de crédito del Fondo de Tierras
 - Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas Por el Enfrentamiento Armado Interno
- Reglamento de la Ley de Minería (2001)
- Ley de Anuncios en Vías Urbanas, Vías Extraurbanas y Similares (2003)

Legislación en Medio Ambiente de Incidencia Territorial:

- Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto No 68-86 del Congreso de la República, aprobado el 28 de noviembre de 1986)
- Reglamento Sobre Estudios de Evaluación de Impacto Ambiental (Emitida por la Comisión Nacional del Medio Ambiente de la Presidencia de la República, publicada en el Diario Oficial el 3 de julio de 1998 en Tomo 259, Diario 35. Vigente desde el 8 de agosto de 1998. Actualmente, se discuten cambios).
- Código Municipal, Decreto 12-2002, Título V: Administración Municipal, Capítulo I: Competencias Municipales, Artículo 68, Inciso "l) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio;"

Legislación Ambiental, Sanitaria y Salud

- Ley Forestal (1996)
- Reglamento de la Ley Forestal (1997)
- Reglamento del Fondo Forestal Privativo (1999)
- Ley Reguladora del Registro, Autorización y Uso de Motosierras (1996)
- Ley de Areas Protegidas (1989)
- Reglamento de la Ley de Areas Protegidas (1990)
- Código de Salud (1997)

- Reglamento de Rastros Para Bovinos, Porcinos y Aves (2003)
- Reglamento Para la Autorización y Control Sanitario de Establecimientos de Alimentos Preparados y Bebidas no Alcohólicas, en Mercados, Ferias y en la Vía Pública (2002)
- Ley de Atención a las Personas con Discapacidad (1996)
- Ley de Protección Para las Personas de la Tercera Edad (1996)
- Ley de Accesibilidad a los Medicamentos (1998)
- Reglamento de la Ley de Accesibilidad a los Medicamentos (2000)
- Ley General de Pesca y Acuicultura (2002)

I.2 Institucionalidad operativa de la Descentralización de Incidencia en la Gestión Territorial

Guatemala es un Estado Unitario independiente con sistema de gobierno republicano, democrático y representativo. Ejerce plena soberanía sobre el territorio nacional integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial en la extensión que fija las leyes internacionales y el espacio aéreo que se extiende sobre los mismos; asimismo, los recursos naturales y vivos del lecho y subsuelo marinos y los existentes en las aguas de sus costas. El idioma español y las lenguas vernáculas o indígenas, forman parte del patrimonio cultural de la Nación. Todo ello se indica de los artículos 140 al 143 de la Constitución Política de la República de 1985.

El Régimen Administrativo de la República de Guatemala está basado originalmente en los departamentos y municipios mencionados en el inciso anterior; posteriormente, en los artículos del 224 al 231 de la misma Constitución Política de la República se pretende promover la administración descentralizada de su territorio con el establecimiento de regiones, creando los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural a nivel nacional, regional y departamental para la organización y coordinación de la administración pública. Aún no se crea la instancia a nivel municipal de manera oficial, aunque se menciona que se puede crear esta o cualquier otro sistema sin menoscabo de la autonomía municipal.

Solamente los niveles nacional, presidido por el Presidente de la República, y el nivel municipal, presidido por el(la) alcalde(sa) municipal popularmente electos, tienen autonomía para emitir sus normas y reglamentos.

El Régimen financiero: en la gestión actual del territorio se pueden identificar, siguiendo el esquema de organización administrativa de gobierno, los niveles de financiamiento central y municipal. Estos se reflejan en el presupuesto nacional y en los presupuestos municipales de ingresos y gastos.

Un estudio encontró que para el año 2007, el total de los ingresos del Presupuesto nacional de Guatemala ascendió al orden de US \$ 3,264.3 millones, en tanto que los ingresos o recursos propios municipales apenas alcanzaron los US \$ 282.45 millones.⁶

En este sentido, la evidencia estadística demuestra la elevada concentración de los recursos públicos, puesto que, en conjunto 333 municipios sumaron un 8% aproximado del total de ingresos del gobierno central.

Esta alta concentración de ingresos se compensa, parcialmente, con un sistema de transferencias que se constituye en un tercer elemento del sistema de financiamiento territorial. El aporte constitucional (10% de los ingresos ordinarios del Estado) y la coparticipación de varios impuestos, entre ellos, del impuestos al valor agregado (1.5% del 12% recaudado), trasladaron a los municipios US \$ 367.10 millones. Si se compara esta cifra con los recursos propios, se confirma el hecho de que los ingresos municipales son altamente dependientes de las transferencias, con excepción del municipio capital y los municipios intermedios que concentran la recaudación de recursos propios, especial del IUSI.

Cuadro: Finanzas Municipales 2007

Total de Ingresos	649.55
Recursos propios	282.45
Transferencias	367.10
Endeudamiento	0.00
Fuente: Juan Alberto González Jacobo. Finanzas Municipales de Guatemala. 2008	

El sistema de financiamiento territorial se complementa seguramente con recursos provenientes del endeudamiento, cuya magnitud ha generado conflictos recurrentes en algunos municipios, y los flujos de cooperación que normalmente no se registran en los presupuestos municipales o en el presupuesto general.

⁶ González Jacobo, Juan Alberto. Finanzas Municipales del Istmo Centroamericano. Guatemala, 2008.

Se sabe, no obstante, que algunas mancomunidades administran cifras entre 400 y 600 mil euros aportados por la Unión Europea, la Agencia de Cooperación Española, la agencia de cooperación de los Estados Unidos, e incluso, préstamos del Banco Mundial.

Por su parte, el grueso de financiamiento territorial, a cargo del gobierno central, comprende el gasto de los Ministerios, Secretarías y entidades descentralizadas, autónomas y semi-autónomas en el territorio. Entre estas agencias destacan los fondos sociales que, en conjunto, para el año de análisis, 2007, alcanza Q. 2,808.3 (millones de Quetzales), equivalentes a US \$ 368,09 millones. Y dentro de los fondos sociales, requiere una especial mención el Fondo a cargo de los Consejos de Desarrollo, en el que también participan las municipalidades junto al gobierno central y organizaciones sociales. Sin embargo, son recurrentes las denuncias de cambios en los proyectos priorizados por el sistema, en el momento de la aprobación del Listado Geográfico de Obras que realiza el Congreso de la República, cuando éste aprueba el Presupuesto General de Ingresos y Gastos de la Nación.

En resumen, el financiamiento del territorio comprende los siguientes elementos:

- Financiamiento del gobierno central que se integra, por un lado, por los recursos administrados por los fondos sociales, y por el otro, por los recursos a cargo del resto de instituciones del gobierno central con operaciones en el territorio como los Ministerios de Salud, Educación, Agricultura y Gobernación, principalmente.
- Los recursos locales recaudados por los municipios en el marco de su autonomía, dentro de los que destaca la recaudación del Impuesto Único de Bienes Inmuebles.
- Los recursos transferidos por el gobierno central a las municipalidades, integrados por el aporte constitucional y la participación de las municipalidades en impuestos recaudados por el gobierno central, entre ellos, el impuesto a la circulación de vehículos, a los combustibles y, especialmente, del impuesto al valor agregado.
- El endeudamiento externo e interno, especialmente este último aportado por instituciones como el INFOM y la banca nacional.
- Y finalmente, flujos de recursos complementarios aportados especialmente por la cooperación internacional.

La problemática más importante en este ámbito, se ubica en la acentuada insuficiencia de los ingresos municipales, asociada a la ausencia de una práctica generalizada del cobro de impuestos y aún de servicios locales, y a la dependencia de las transferencias que muchas veces no llegan oportunamente.

Por aparte, los recursos debieran preverse en los presupuestos nacionales y ser otorgados oportunamente por el organismo ejecutivo y los fondos sociales a las municipalidades y a los Consejos mencionados, a efecto de contar con esos medios en tiempo y con posibilidad de ejecutarlos de manera ágil y oportuna, sin tropiezos ni entorpecimientos que generalmente ocurren debido a que las oficinas de presupuesto del Ministerio de Finanzas habitualmente proporcionan los mismos después de transcurridos varios meses del año y cuando su repercusión ya no es pertinente ni eficaz.

Estos inconvenientes se han dado previo a la creación del sistema de los *Consejos de Desarrollo Urbano y Rural* y ha permanecido así, aún bajo este sistema.

Por su parte, la Secretaría Presidencial de la Mujer –SEPREM– que está constituida legalmente por Acuerdo Gubernativo 200-2000 como instancia al más alto nivel del Organismo Ejecutivo para coordinar políticas públicas de promoción del desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas, participar asesorando a las instancias gubernamentales en políticas, programas y proyectos que garanticen el avance, participación y el desarrollo de las mujeres en todos los ámbitos y etapas de su vida. Como institución clave al momento de la elaboración del Código Municipal, se establece la Comisión de la Mujer como obligatoria en los Consejos Municipales; sin embargo, hoy en día, con deficiencias y vacíos en la mayoría de los casos. Como complemento, la Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI– creada previamente por Acuerdo Gubernativo No. 525-99 para impulsar acciones de promoción, defensa y pleno ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas, existentes actualmente en las cabeceras departamentales de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz, Suchitepequez y Guatemala; debe continuar con los esfuerzos de coordinación con las otras instituciones y organizaciones sociales en búsqueda de la consecución de la descentralización y organización local con enfoque de género en sus poblaciones. Las actuales 75 Oficinas Municipales de la Mujer establecidas para contrarrestar las deficiencias y vacíos de este tema en los Consejos Municipales son buenos ejemplos de coordinación con las Oficinas Municipales de Planificación que debieran renovarse y repetirse en el resto de comunas a nivel nacional.

Todo lo descrito en este inciso, lleva a tratar las relaciones interinstitucionales que deben complementarse en el aparato estatal guatemalteco, es seguida.

1.3 Relaciones interinstitucionales

Retomando los aspectos normativos citados en el inciso I.1, se describe en este, las relaciones intergubernamentales como funcionan hoy en día, así como aquellos asuntos de fondo que dentro de estas relaciones, condicionan los resultados de la gestión territorial.

El nivel regional del sistema de Desarrollo Urbano y Rural (coordinado por un delegado del Presidente de la República) y el departamental (presidido por el Gobernador Departamental, no electo popularmente, sino designado también por el Presidente), no tienen la facultad para recaudar fondos, excepto lo que el Estado les ha asignado para programas y acciones de "interés político" para el gobierno de turno. Sus poderes son únicamente administrativos organizados a nivel de Consejos de Desarrollo. Vale mencionar que, en algunos casos, el nivel departamental, cuenta ocasionalmente con poder político a través de sus respectivos diputados(as), quienes de alguna manera deciden, a través de la elaboración de los presupuestos anuales del gobierno central, qué proyectos se realizan en ese nivel, instancia en la que también se aplican criterios de clientelismo político.

Por aparte, por iniciativa y acuerdo entre Concejos Municipales, se han constituido las "Mancomunidades" que pueden integrar municipios de uno o más departamentos, o una región específica; esto con objetivos e intereses comunes en cuanto a "formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos" así como "la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias" que pueden realizar mancomunada y asociativamente (Artículo 49 del Decreto 12-2002, Código Municipal). Pero aunque el Artículo 50 del Código Municipal otorga a las mancomunidades personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y que "se regirán por sus propios estatutos", estas mancomunidades o asociaciones municipales deben sostenerse financieramente y ejecutar sus proyectos con los aportes de los municipios asociados. Quizá por ello, hasta la fecha no ha habido resultados mínimos de ninguna de las más de una veintena de Mancomunidades establecidas en Guatemala.

Por tanto, no todos los niveles de gobierno disponen de poderes administrativos y políticos a la vez, y por ende, de recursos adecuados y oportunos para su desarrollo territorial, entendiéndose estos poderes como de decisión, político y de autonomía, así como los mecanismos adecuados para obtener suficientes recursos (financieros y humanos) que le permitan elaborar, concertar y ejecutar: planes, programas y proyectos para el bienestar de la población.

Entonces, desde el punto de vista de las decisiones políticas, actualmente solo pueden ejecutarlas los niveles nacional y municipal; pero el nivel municipal no genera ingresos suficientes para un "Desarrollo Territorial Sostenible" por las razones ya mencionadas, lo cual no ha ayudado a sacar adelante a muchas comunidades rurales que viven en situación de pobreza, hambre, insalubridad, falta de educación y formación elemental, etc.

Respecto a los recursos humanos locales para la gestión municipal, estos están en relación directa con la disponibilidad de recursos financieros para su contratación (y formación). Solamente los entes y organizaciones territoriales a nivel nacional tienen los recursos humanos capaces para realizar obras y acciones para el desarrollo.

La mayoría de las corporaciones municipales, 300 de 333 (el 90%), por la escasez de recursos financieros, no pueden contratar a un equipo multidisciplinario ni el mínimo requerido para ayudarles en el desarrollo municipal. Por ello, en el gobierno anterior habían ejecutado acciones y contratado algunos profesionales para tareas temporales a través de otras instancias a nivel nacional como la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

En Guatemala, la vía para empoderar a las comunidades locales debería ser a través del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, una vez solventada la dificultad de la obtención de recursos. Se pueden considerar algunos modelos de gestión territorial ejemplares, aunque todavía incipientes, en las regiones Norte y Occidental del país, donde a pesar de que existe una diversidad cultural y lingüística, por lo general hay mayor disposición a organizarse como lo venían haciendo en comités específicos de distinta naturaleza (agua potable, educación, entre otros), desde hace algunas décadas, y ahora en los Consejos Locales de Desarrollo –COCODES–, con la salvedad de que es necesario conservar costumbres de organización local para evitar conflictos con sus criterios y sistemas de gestión territorial.

Una experiencia, aún no explotada, es que los diferentes grupos étnicos guatemaltecos aceptan el apoyo y fortalecimiento brindado por niveles territoriales superiores cuando ven que se les respeta y empodera política y administrativamente para el propio desarrollo de su jurisdicción. Cuando están convencidos que se les apoya para conjuntar esfuerzos y capacidades internas, para promover su participación política y administrativa en los asuntos de su localidad para su propio beneficio, dando continuidad a las intenciones originales de los comités mencionados anteriormente, podrían dar la bienvenida a los aportes que se les lleve. Esta aseveración ha sido no solo observada, sino manifestada de manera clara por muchos líderes comunitarios.

Previamente, se debe tener información fidedigna de los verdaderos intereses de cada una de las comunidades, como el de "tener poder" para hacer lo que requieran en su territorio, dentro de los límites que la legislación constitucional obliga.

Cuadro Normativo Básico de la Estructura Territorial y de Descentralización

NIVEL	INSTITUCIONES TERRITORIALES	BASE LEGAL	TIPO DE DESCENTRALIZACION
Estado (República)	<ul style="list-style-type: none"> • Congreso de la República • Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural 	*Arts. 140-142 *Arts. 224-225 y Decreto 11-2002 (Ley Consejos de Desarrollo)	Coordinación Política y Administrativa (como Estado Unitario)
Regiones (8)	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural 	*Art 226 y Decreto 11-2002	Administrativa
Departamentos (22)	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernación • Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural 	*Art 227 *Art 228 y Decreto 11-2002	Administrativa Administrativa
Municipios (333)	<ul style="list-style-type: none"> • Municipalidad • Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural 	*Art 134 y 253-262 Decreto 11-2002	Administrativa y política Administrativa
Mancomunidades (número de integrantes variable)	<ul style="list-style-type: none"> • Asociaciones de Municipios o Departamentos 	Arts. 10, 49, 50 y 51 del Decreto 12-2002 (Código Municipal)	Administrativa
Comunidades	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo Comunitario de Desarrollo Urbano y Rural de primero y segundo nivel. 	Decreto 11-2002	Administrativa

* De la Constitución Política de la República de Guatemala

En lo que respecta a las áreas territoriales protegidas y de reservas del Estado, nos encontramos con entes que tienen funciones con consecuencias paradójicas, y en cierto sentido, antagónicas entre sí, como son los casos del Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP- cuya función es clara en su nombre y la Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado –OCRET- del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación que administra áreas públicas en franjas de 3 kilómetros de ancho a lo largo de los océanos, 200 metros alrededor de las orillas de los lagos, 100 metros a cada lado de las riberas de los ríos navegables y 50 metros alrededor de las fuentes y manantiales de nacimiento de aguas que surtan a las poblaciones; todo ello de acuerdo al artículo 122 de la –constitución Política de la República; que se han dado en concesión a particulares no obstante de constituirse como “áreas protegidas” a la vez de ser “áreas de reserva”, pero que han permanecido en poder de los mismos de manera prácticamente indisoluble, con obras e infraestructuras explotadas a nivel privado para fines de vivienda, recreación, industrial y comercial, que nada tienen que ver con programas ni obras de aprovechamiento y desarrollo del Estado como se puede interpretar del artículo 2 de la Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala, Decreto No. 126-97 del Congreso de la República.

Lo descrito hace concluir que no se cumple con la “coordinación interinstitucional” que determina el artículo 3 de la misma Ley que se refiere a llevar a cabo la más ágil coordinación entre OCRET e instituciones del sector público que tengan relación con cada una de las áreas territoriales del Estado, como Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Consejo Nacional de Áreas Protegidas –CONAP-, Instituto Nacional de Bosques, Instituto Guatemalteco de Turismo y las Municipalidades mismas.

También es pertinente hacer notar que, como el MA Arturo Herrador lo manifiesta en su informe final⁷, los municipios guatemaltecos no tienen autonomía territorial, como lo expresa el literal c) del artículo 121 constitucional, lo cual es congruente con el sistema guatemalteco unitario de descentralización.

I.4 Plan Estratégico de Gestión Territorial de la SCEP y análisis del modelo de SEGEPLAN

La Ley General de Descentralización⁸ y su Reglamento⁹ designan a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP– como órgano responsable de la descentralización. Tanto la Ley como el Reglamento mencionados sustentan la necesidad de todo un ordenamiento de gestión pública territorial, en virtud de que describen objetivos, principios y criterios relacionados con el mejoramiento de la calidad de los medios de vida de la población en el territorio.

Por otra parte, el nuevo plan estratégico de descentralización del actual Gobierno Social-Demócrata traza un marco de carácter social dentro del cual se estructuran objetivos de “Gestión Territorial”, “Fortalecimiento Municipal” y de Coordinación de Políticas de “Desconcentración y Descentralización”.

Este marco plantea acciones inmediatas, así como acciones de mediano y largo plazo que podría implicar la modificación de la base legal de más de alguna Institución y la consideración del reordenamiento de la legislación relacionada con el Ordenamiento Territorial que abarque aquellos aspectos que se encuentran dispersos en diversos mandatos relacionados con este tema y que han dejado lagunas o provocado complicados y confusos traslapes de criterios.

También se planea responder, a través de la SCEP, al ofrecimiento del Presidente Constitucional en su discurso con ocasión de la reciente toma de posesión de la nueva Junta Directiva de ANAM, sobre la realización de gabinetes de trabajo con las autoridades locales, con la creación de una “ventanilla única” para operativizar la canalización, priorización y seguimiento de los requerimientos de proyectos y atención a necesidades locales, por parte de autoridades locales. En opinión del que elabora la presente consultoría, deberían constituirse “ventanillas departamentales” que recojan los requerimientos locales y municipales para canalizarlos hacia el CONADUR. En el Modelo de Gestión Pública Territorial, inciso “III.1 Coordinación de las instancias territoriales para aplicación del Modelo de Gestión Pública Territorial”, se justifica esta propuesta.

Por su parte, la SEGEPLAN cuenta en su estructura organizativa con la Sub-Secretaría de Políticas Territoriales en donde se plantea un modelo de gestión local con un “enfoque territorial” conformado por “Sistemas Nacionales” con objetivos complementarios entre sí. De esta cuenta, se establece un instrumento básico de planificación, como lo es la “Planificación Estratégica Territorial” –PET– compuesto por el “Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial” –SINPET–, el “Sistema Nacional de Preinversión” –SINAPRE–, el “Sistema Nacional de Inversión Pública” –SNIP– y el Sistema Nacional de Información para la Planificación Estratégica Territorial. Estos deberían articularse desconcentradamente por medio de sus oficinas intermunicipales y municipales con los sistemas sectoriales y sociales, actuando a la vez como secretarías ejecutivas de seguimiento en el Consejo Departamental de Desarrollo –CODEDE–, como una de sus funciones de “apoyo técnico que le dicta el artículo 27 de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural; asimismo, se cuenta con la Sub-Secretaría de Cooperación Internacional, conformado dentro del mismo marco institucional de la SEGEPLAN. Sus delegaciones a nivel regional funcionan de manera muy incipiente por los mismos delegados de las cabeceras departamentales respectivas, que constituyen el centro regional oficial.

Sin embargo, ha ocurrido de manera frecuente en administraciones sucesivas de gobiernos anteriores, que los respectivos delegados departamentales e intermunicipales de SCEP y SEGEPLAN no coordinan funciones, al extremo de existir en algunos casos tensiones interpersonales entre sus funcionarios, cuando ambos deben cumplir un rol de apoyo a las Comunidades, de lo que obviamente se carece y, por ende, como resultado entorpece y suma a una baja ejecución de los fondos tanto sociales como del sistema de Consejos.

Ambas Instituciones, SCEP y SEGEPLAN tienen papeles definidos dentro del sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural enmarcados dentro de lo que determina la mencionada ley correspondiente a este sistema; la SCEP tiene a su cargo el apoyo administrativo para el Consejo Nacional, mientras la SEGEPLAN debe encargarse del apoyo técnico en los diferentes niveles del sistema, para la elaboración y

⁷ Herrador Sandoval Arturo, “Gestión Territorial” en Informe Final del “Diagnóstico y Análisis del Marco Jurídico-Normativo-Competencial municipal y del Órgano Ejecutivo de su actuación en el territorio”. Páginas 24-26. ATI CO1. Noviembre 2007.

⁸ Decreto número 14-2002, publicado en el Diario Oficial número 12, el 13 de mayo de 2002

⁹ Acuerdo Gubernativo número 312-2002, publicado en el Diario Oficial número 97, el 10 de septiembre de 2002

formulación de políticas, planes y programas presupuestarios dentro del marco general de las políticas y su integración en los planes sectoriales, como lo determine el Consejo Nacional.

1.5 Cumplimiento de la PND en la dimensión territorial

La Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo ha sido establecida en mayo de 2005, lo cual indica que las gestiones de gobiernos han tenido relativamente pocos años para ejecutar algunas de acciones citadas en la misma política, tomando en consideración la transición gubernamental efectuada, por tanto, difícilmente se habrá logrado resultados concretos enumerados en sus grandes líneas de acción como: la transferencia de competencias, la modernización de la Administración Pública, el mejoramiento de la capacidad de gestión de los gobiernos municipales, la modernización de la gestión de los recursos humanos de las municipalidades, fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil y fomento del desarrollo económico local y rural.

Sin embargo, vale mencionar que se iniciaron acciones en la dimensión administrativa de la política que podrían auxiliar a la expectante capacidad rectora del Organismo Ejecutivo y a la capacidad de gestión de las municipalidades en sus competencias propias, tomado esto como parte de la estrategia de implementación de la política a corto plazo. Con ello se fortalece la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia como el órgano de gobierno responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización.

No obstante, es necesario y preciso enumerar el incumplimiento de procesos relevantes que hoy en día vendrían a facilitar el seguimiento de la política:

- La formulación y programación de las políticas, planes y programas sectoriales, relacionados con la desconcentración y la descentralización de competencias y atribuciones, y sus correspondientes líneas de acción; no se hace evidente en las instituciones sectoriales, toda vez que la presencia de las mismas a nivel regional, departamental y local se mantiene como antes de la elaboración de la política en cuestión.
- Así mismo, la ejecución territorial de las competencias y atribuciones por el nivel nacional y municipal de la Administración Pública, bajo el principio de coordinación y nuevas relaciones intergubernamentales, no se ha evidenciado en realidad. Las Instituciones gubernamentales han estado divorciadas en la ejecución de proyectos territoriales, al grado de duplicar erogaciones innecesariamente.
- No se ha realizado la definición de indicadores para un sistema de monitoreo y evaluación del proceso de descentralización del Organismo Ejecutivo, como se había previsto.
- El enunciado de la "amplia y efectiva participación de la sociedad civil y del sector privado" no se ha hecho patente ni manifiesto.
- Tampoco se ha gestionado ante el Congreso de la República la emisión de la legislación complementaria necesaria para consolidar el proceso de descentralización. Al menos, el Organismo Ejecutivo no ha emitido o dictado ninguna legislación que consolide ese proceso.
- La promoción de la provisión de servicios de seguridad, educación salud, empleo, vivienda con calidad, especialmente a las poblaciones más vulnerables; se ha escuchado y visto intenciones solamente hasta hoy en día con la mencionada y cuestionada Comisión de Cohesión Social.

Las razones de los incumplimientos enumerados anteriormente tienen relación con las indecisiones y enredos de todo el aparato burocrático del Organismo Ejecutivo; como ejemplos entres otros, que los Titulares de los Ministerios no tienen la voluntad política de trasladar transferencias que les implica ceder poder, ya que la ley tampoco determina un traslado completo de competencias, sino pareciera que se promueven "transferencias a medias", ello se evidencia a través de los presupuestos ministeriales que no son diseñados en el marco de la descentralización ni designan los recursos necesarios para la atención a este tema; tampoco se definen cuales competencias se pueden trasladar a las Municipalidades. La inestabilidad del equipo humano, a todo nivel, que se ha dado en la SCEP no ha permitido continuidad en la ejecución de acciones. Se necesita el apoyo del sector empresarial en el sostenimiento del municipio en cada región. Vale también mencionar que el régimen del servicio civil municipal determina una gran precariedad por la misma falta o insuficiencia de recursos para la contratación de técnicos y profesionales con entrenamiento y formación municipal. Estas son las principales debilidades entre otras,

Por aparte, la SCEP teniendo la responsabilidad del apoyo administrativo para el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, de acuerdo al artículo 27 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y siendo este presidido por la Presidencia de la República (de la cual es "Secretaria Ejecutiva"), no ha asumido hasta el momento, la tarea que de hecho le corresponde de apoyar a la Presidencia y al mencionado Consejo Nacional en "la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de *ordenamiento territorial*", según el artículo 225 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Esta tarea primordial, debió realizarse desde el momento de la creación de la SCEP, año 1997, lo que

significa más de una década de atraso en la toma de decisión por parte de este Ente, sumado a la década previa de la emisión de la Ley de Consejos, que estableció ese importante mandato. Entonces, son más de 20 años de incumplimiento del mismo.

I.6 Coordinación de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social

Las relaciones interinstitucionales podrían haberse coordinado a través de La Comisión Interinstitucional de Cohesión Social establecida por Acuerdo Gubernativo No. 79-2008, con el objetivo de coordinar la ejecución de asignaciones de recursos del Gobierno para “atender con mayor prontitud a los municipios priorizados en extrema pobreza”. Se proyectaba aprovechar a otros entes relacionados con el sector Financiero Nacional (Banco de Guatemala, Productos financieros de Cuentas Bancarias del Estado en los Bancos del Sistema, etc.). Sin embargo, al final se crea un híbrido de “Consejo de Cohesión Social” muy criticada por varios sectores de la sociedad guatemalteca con la designación de la Coordinación de este Ente en la Primera Dama de la Nación, con poderes absolutos en cuanto al manejo de fondos.

Vale mencionar que una expectativa que se tenía de esta entidad era la coordinación de entidades también a nivel departamental (a través de las fallidas ventanillas únicas mencionadas al inicio de este gobierno), municipal y local con el Consejo de Cohesión Social, así como los entes sectoriales del Estado y las Instituciones del Organismo Ejecutivo con el apoyo del Ministerio de Finanzas Públicas en la asignación de los fondos y recursos necesarios para la inversión pertinente en los territorios rurales donde se requieren los mismos para los efectos del mejoramiento de los medios de vida y el desarrollo necesario.

Otra esperanza que también se tenía era que se atendiera lo anterior de acuerdo a los requerimientos que se han priorizado a través de las Oficinas de Planificación Municipal organizadas a diferentes niveles incluyendo el mancomunal, quienes por mandato tienen esa tarea y la del tamizado de lo requerido previamente de las comunidades organizadas –sea en Consejos Comunitarios de Desarrollo o Comités de Pro-mejoramiento de proyecto específico-, articulados con un Comité Local de Cohesión Social.

Se debe entender el concepto de *Cohesión Social* como el objetivo, a cumplir por el actual gobierno, de mejorar los medios de vida de comunidades, que se complementa con la disminución de la pobreza y de la desigualdad mejorando el acceso al mercado laboral territorial, entre otros índices. Estos indicadores tienen que ver con “la capacidad de la sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros minimizando las disparidades y evitando las polarizaciones”¹⁰ y deben monitorearse con un seguimiento de manera continuada, en este caso, por la mencionada Comisión Presidencial.

Las Unidades Técnicas Departamentales –UTD- han tenido adoptado el rol principal de revisores de proyectos de infraestructura, previo a la formulación de los planes de inversión departamental que reciben de las Oficinas Municipales de Planificación –OMP- y que deberán trasladar al Consejo Departamental respectivo, registrando a la vez estos planes en el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP- de SEGEPLAN, articulado con la Comisión de Cohesión Social Departamental. De manera sucesiva, deberán elevarse los requerimientos de inversión hasta el nivel de Consejo Nacional (CONADUR).

I.7 Otras lecciones aprendidas para un plan de acción inmediato

Como insumo para la ejecución de un plan de acción, será provechoso tomar en consideración las experiencias manifestadas durante conversatorios realizados con el autor del presente documento, desde el año 2008, para definir líneas de acción dentro del marco de la Política Nacional de Descentralización. Estos conversatorios fueron con participación de funcionarios de alto perfil como: expertos en Descentralización Municipal, autoridades de Entidades Gestoras de asuntos Territoriales, de funcionarios de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP-; Apoyo a la Reforma e Instrumentación del Marco Normativo Municipal y Territorial del Estado, funcionarios de ANAM, Consultores en “Participación de los Pueblos Indígenas en los Procesos de Gestión Municipal”. De ello, se deducen las lecciones aprendidas y tareas principales que en relación con la gestión pública territorial del sistema estatal se deben aplicar:

- En la línea de acción estratégica de “Desconcentración, descentralización y coordinación interinstitucional;
 - a. El marco jurídico y administrativo de las gobernaciones departamentales que institucionalice su rol en la gestión territorial no ha sido definido; a pesar de que existe el documento “El Gobierno Departamental según la legislación vigente” del Ministerio de Gobernación editado en 2005 a través de la Unidad de Apoyo a las Gobernaciones (UNAG).
 - b. Las estructuras territoriales sectoriales y de casi todo el aparato estatal no están definidas desconcentradamente en congruencia con la Política Nacional de Descentralización.

¹⁰ Definición de “Cohesión Social” dada por Antonio Fernández Poyato, Director de FIIAPP, en “Desafíos de la Cohesión Social en América Latina”

- c. Los planes operativos y las asignaciones presupuestarias están lejos de consolidar un sistema único de planificación e inversión territorial sostenible, que además, sustente la labor de impulso y seguimiento de los planes territoriales al Sistema de Consejos de Desarrollo.
- d. Hace falta un Pacto Político para la Gestión Pública Territorial adecuado al contenido de la “Carta por el Desarrollo Local y la Descentralización” firmada en Octubre de 2007 en el Encuentro entre los 2 candidatos presidenciales y los Alcaldes electos.
- e. No se ha implementado un sistema de indicadores de avance del proceso de descentralización y de la gestión pública territorial.
- En la acción estratégica de “Fortalecimiento Municipal”:
 - a. Los procesos de gestión pública territorial no se han desarrollado por la falta de impulso de una agenda legislativa por el desarrollo local con el organismo ejecutivo. Aquí, se hace énfasis en la necesidad de reformas a la Ley Orgánica del INFOM.
 - b. Aun no se ven resultados relevantes del asociativismo municipal impulsando una mejor prestación de servicios públicos y políticas de desarrollo integral y sostenibles territorialmente, a pesar de más de una veintena de mancomunidades existentes, pero sin un rol definido en la gestión territorial mancomunada.
 - c. Falta una coordinación entre los planes de inversión pública territorial y las políticas de inversión pública nacionales.
- En cuanto a la “Participación Ciudadana e impulso de los Consejos de Desarrollo”:
 - a. En la agenda del Diálogo Nacional, hasta el momento, no se ha incluido el debate sobre el ordenamiento territorial y la perspectiva indígena al respecto.
 - b. Falta armonización de los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo y Ley General de Descentralización.

Por aparte, el autor del presente informe, expone en seguida un listado de observaciones que tienen relación con el objetivo del mejoramiento de los “medios de vida” para el desarrollo territorial rural sostenible con base en la gestión territorial participativa, concibiendo al territorio como un espacio definido “socialmente”

- La constitución de mancomunidades tomando las cuencas geográficas como base natural, ha permitido en mayor medida la continuidad de la “institucionalidad” territorial, superando periodos electorales o cambio de gobernantes municipales o departamentales, lo que permite mantener espacios de interacción y ganar reconocimiento sostenido dentro y fuera del territorio.
- La creación de las Unidades Técnicas en el sistema de Consejos de Desarrollo es clave como brazo operativo de las inversiones públicas, acuerdos y proyectos de cada nivel (local, municipal, departamental) y que sirve como base para replicar como “gerencias” en las mancomunidades.
- Todavía falta consolidar una estrategia del desarrollo territorial, para esto resulta crítico el apoyo estatal que permita conectar todo el proceso con la dinámica nacional.
- Las estrategias de medios de vida de los hogares se orientan a las actividades que les permiten garantizar su seguridad alimentaria a través de sus escasos activos, como pequeñas parcelas, poco conocimiento, sin acceso al crédito, débil capital social para canales de comercialización. Dentro del marco de una estrategia global de desarrollo rural es imprescindible el diseño y puesta en marcha de programas nacionales para el logro de la seguridad alimentaria de la población rural. De acuerdo a cifras oficiales, en Guatemala cerca de un millón de familias campesinas se encuentran en condiciones de subsistencia e infra-subsistencia y en precaria situación de seguridad alimentaria. Las políticas, estrategias y acciones emprendidas para superar esta situación, hasta la fecha, son insuficientes ante la magnitud del problema y los lineamientos conceptuales se limitan a la sumatoria de proyectos puntuales y coyunturales.
- Ante las limitadas oportunidades del territorio, sobretudo para las mujeres y los jóvenes, la migración hacia las ciudades o el exterior se ha vuelto una estrategia de medios de vida que modifica los espacios rurales. Esto debe ser tomado en cuenta en cualquier proceso de desarrollo territorial.
- Dentro de un mismo territorio pueden encontrarse diferentes procesos de organización ya que no todos los actores¹¹ y miembros se interesan e involucran de la misma manera, cuyo reto estaría encaminado a la coordinación de los mismos a través de un objetivo o propósito en común en busca del desarrollo territorial sostenible.
- Debe considerarse también, que en un considerable número de comunidades locales en el occidente, el sistema de Consejos de Desarrollo ha significado un choque a las costumbres de organización cuando

¹¹ En el presente documento la palabra “actores” incluye tanto a los hombres como a las mujeres que participan activamente en el desarrollo de sus comunidades.

han estado por tradición familiarizados con el sistema de Comités Pro-mejoramiento de proyecto específico (agua potable, cooperativa de producción, energía, entre otros)

- En cuanto a derechos de propiedad, un alto porcentaje de ocupantes de tierras sólo tienen derechos adquiridos o conquistados, lo cual ha constituido dificultad para negociaciones con entes externos a su territorio de obras o proyectos de interés común.
- Para lograr una vinculación más fluida entre las comunidades y los Consejos Municipales, y de estos con el Consejo Departamental respectivo, se hace necesario construir los elementos y condicionantes de los que las comunidades adolezcan y que se describen en el capítulo II del Modelo de Gestión Pública Territorial que se propone en la segunda parte de este informe.

El listado anterior propuesto atañe a la forma en cómo se elabora el sentido de pertenencia del espacio, sea este habitable, productivo, recreativo o de reserva.

Asimismo, de lecturas realizadas en documentos de investigaciones previas y de materias relacionadas con la “generación de dinamismos económicos” con los gobiernos locales para su propio desarrollo, en Guatemala sería aplicable el paradigma en el cual el Estado activo actúa como promotor y garante de la generación de condiciones de Desarrollo, tales como: “a) Creación de un entrono adecuado para la instalación de actividades económicas. b) Atracción directa de actividades económicas. c) Regular la localización de las actividades productivas. d) Formación de recursos humanos para el desarrollo. e) Asegurar la sostenibilidad del desarrollo. f) Reciclamiento de actividades económicas en decadencia. g) Otras acciones de facilitación del desarrollo, dentro de una filosofía de promoción y concertación de agentes sociales para impulsar el crecimiento económico”¹². En el inciso “III.1 Desarrollo Local como argumento para el diseño de la política de Ordenamiento Territorial” se describen estas tareas.

Situación Actual de la Gestión Pública Territorial –AÑO 2011-

Nivel Nacional

¹² Rosales Mario, “Tareas de un gobierno local, Impulsor del desarrollo” en “Promoción Económica del Territorio y Desarrollo Local”, Asociación Chilena de Municipalidades (Junio 2004)

Herramientas	Institución Responsable	Recursos que maneja			Mandato Legal
		Humanos	Técnicos	Financieros	
Sistema de Consejos de Desarrollo	Presidencia de la República	SI	ocasionalmente	SI	Dec 11-2002
Establecimiento de corredores biológicos	CONAP OCRET del MAGA	SI	SI	SI	Dec: 4-89, 110-96, 117-9 y 18-89 Dec 126-97 Art 122 de la CPR
		SI	SI	SI	
Manejos de cuencas	MAGA	SI	SI	SI	Dec 1042-1920 y Dec 51-81
Manejo de riesgos	CONRED	SI	SI	SI	Dec 109-96
Estrategias productivas	SOSEP	SI	SI	SI	AG: 893-91 y 351-94
Ecoturismo	INGUAT MARN	SI	SI	SI	Año 1967 Dec 68-86
		SI	SI	SI	
Construc. y Mantenim. Infraestructura vial	MICIVI	SI	SI	SI	

Nivel Departamental

Herramientas	Institución Responsable	Recursos que maneja			Mandato Legal
		Humanos	Técnicos	Financieros	
Depuración y priorización de proyectos	Gobernación Departamental	SI	SI	SI, como designac. de Presidencia	Dec11-2002 AG 461-2002
Manejos de cuencas	MAGA	SI	SI	SI	Dec 51-81
Conservación del suelo, agua y bosques	MARN	SI	Limitados	Limitados	Dec 68-86
Manejo de riesgos	CONRED	SI	Limitados	Limitados	Dec 109-96

Nivel Municipal

Herramientas	Institución Responsable	Recursos que maneja			Mandato Legal
		Humanos	Técnicos	Financieros	
Estrategias productivas	SOSEP	SI	SI	SI	Decreto 351-94
Cooperativas de gestión	COCODES, Cooperativas	Si, con deficiencias	SI	Si, a veces con dificultades	Varios
Conservación de suelo	Municipalidad, MARN	No todas	No generalmente	escasamente	Código Municipal, Decretos 12-2002 y 68-86
Competencias de OT y Medio ambiente propias del municipio	Municipalidad, MAGA, MARN	Algunas	Solo el 10% de las Munis. (30 de 333)	Solo el 10% aprox.	Artículo 68 del Código Municipal, Decreto 68-86

SEGUNDA PARTE:

Diseño del nuevo modelo

II ELEMENTOS Y CONDICIONANTES DE UN MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

II.1 El Territorio, su Gestión como proceso social y elementos que la integran

Hoy en día, el territorio se ha abordado en su concepción, a partir de una definición cada vez más interdisciplinaria. Se define ya no solamente por sus cualidades físicas, climáticas y ambientales o por ser un espacio físico con cualidades materiales y funcionales, sino desde los procesos y grupos sociales que lo han transformado e intervenido, lo han hecho parte de su existencia y devenir. Así mismo, el territorio ahora es considerado como un espacio socialmente construido con identidades e institucionalidades que definen las relaciones entre los actores, el uso de los recursos y su distribución.

Esta descripción del concepto de "territorio" involucra un proceso de apropiación social del espacio, referido a la forma en cómo la población se identifica con el mismo, sus características y recursos. Entran en juego las relaciones entre todos los actores de un territorio, quienes dan lugar a ordenar su convivencia para elaborar y ejecutar proyectos comunes, diseñar el futuro y sus medios de vida, definir sus normas de convivencia, de producción y de relaciones territoriales. En resumen, se trata de la forma en cómo se elabora el sentido de pertenencia del espacio, sea éste habitable, productivo, recreativo o de reserva.

El concepto de "gestión territorial" supone un poder de control, manejo y decisión en el uso de los recursos que existen en un determinado espacio por parte de sus actores. Es un proceso de administración política del territorio y de los recursos que existen en él, con el objetivo de mejorar los medios de vida para los pobladores del mismo. En esa virtud, no basta delimitar geográficamente o administrativamente un territorio, sino que es necesario también tomar en cuenta la capacidad de influir y controlar los medios, instrumentos y recursos para la toma de decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos del espacio territorial. Pero también implica la posibilidad de enfrentar conflictos por las distintas visiones e intereses (internas o externas a la localidad o espacio) sobre el uso de los recursos en el territorio. Por eso también se ha empezado a entender el territorio como un recurso colectivo, elemento que conduce al tema del desarrollo local y a la capacidad de gobernabilidad como modalidad de construcción de criterios y decisiones colectivas que permite su apropiación por parte de los actores, la definición de sus proyectos y su movilización.

Al concebir al territorio como un espacio definido socialmente, entonces la "gestión territorial" se convierte en agente fundamental para el desarrollo local. Por ende, el enfoque territorial del desarrollo depende y se interrelaciona con factores históricos, sociales y culturales en las mismas áreas locales que pueden generar procesos significativamente diferentes a partir de las características locales definidas. Ello permite pasar de

una concepción homogénea y de una gestión centralizada del desarrollo a una apuesta por las particularidades de lo local, fuertemente marcadas por la globalización.

Al no predefinir el territorio, las intervenciones que parten del enfoque de gestión territorial, buscan insertarse y vincularse con los procesos territoriales tal como se expresan y evolucionan en la realidad, a la luz de lo que resurja de lo local y las alternativas de diversificación de la economía local y del manejo de los recursos naturales. El surgimiento de nuevas formas de institucionalidad territorial que pueden asumir el control de territorios más complejos a partir de la formulación de normas sobre uso y manejo de recursos que toman en cuenta la diversidad de visiones, intereses, potencialidades y problemas locales compartidos, representa potencialmente una base institucional más sólida y consistente.

Por su parte, los procesos de gestión territorial rural en Guatemala, como en otros países de la región latinoamericana, tienen dos facetas principales: uno, el espacio natural definido por la apropiación de sus pobladores con los arreglos institucionales a nivel local-territorial, mancomunal o intermunicipal, no tanto por las características biofísicas de ese territorio particular o por las divisiones político-administrativas. Por otra parte, los procesos y manejos rurales de los recursos naturales, inciden fuertemente en la calidad del territorio, aunque el mismo incluya concentraciones urbanas.

Estos procesos cuentan con distintas opciones o entradas territoriales, que van desde iniciativas y procesos de desarrollo local (comunidades y asociaciones comunales), hasta la conformación de territorios intermedios, como las mancomunidades como espacios socialmente construidos, en donde la gestión se vuelve un factor más que importante, clave del desarrollo, de la superación de los desequilibrios territoriales y de la revalorización de los espacios rural y urbano, en su rol como proveedor de servicios ambientales y espaciales.

Sobre las dos facetas o rasgos mencionados anteriormente, se han identificado tres elementos¹³ importantes que constituyen un proceso de gestión territorial:

a) Identidad territorial que se refiere a la forma en que la población se identifica con el territorio, sus características y recursos. La identidad territorial responde a ese proceso de apropiación del espacio particular sobre el que se construyen redes y sistemas de producción, organización, distribución de bienes y servicios, interconexiones e interdependencias. Una identidad territorial bien desarrollada, es expresada a través del arraigo evidente y manifiesto de sus habitantes a ese territorio y de la percepción que otros tienen de ellos como miembros de esa comunidad, asociación, mancomunidad o conjunto de las mismas y del espacio geográfico determinado. Aquí los símbolos distintivos y procesos de formación de identidades territoriales juegan un papel importante y trascendental en la formación de tejidos sociales y sinergias locales.

b) Institucionalidad territorial endógena que se refiere a una autoridad territorial "de hecho o de derecho", que tiene la capacidad de plantearse objetivos de mediano y largo plazo, así como lanzar propuestas y acciones estratégicas. Es decir, institucionalidad territorial en términos del ejercicio de la autoridad, capacidad de conducción y toma de decisiones, donde la dimensión espacial está incorporada. Implica la posibilidad del control, manejo y poder de decisión sobre el uso y distribución de los recursos que existen en un determinado espacio por parte de sus actores. Pero también, implica la posibilidad de enfrentar conflictos por las distintas visiones e intereses sobre el uso de los recursos en el territorio, como la interlocución entre los actores territoriales y las instituciones de nivel superior (municipal, departamental, nacional o internacional, gubernamentales o no gubernamentales).

Por carácter endógeno de la institucionalidad territorial, entendemos que está construida sobre la base de representaciones de los diversos actores dentro de un territorio (de abajo hacia arriba) con un alto grado de participación y democracia interna. Esta institucionalidad se logra a partir de la coordinación de un conjunto de acciones distintas pero estrechamente relacionadas y coherentes entre sí, en un territorio que trasciende el ámbito geográfico inmediato a la comunidad de origen.

c) Instrumentos de manejo territorial que se expresan en estrategias colectivas construidas alrededor de diversos intereses o preocupaciones, como: ordenamiento territorial, establecimiento de corredores biológicos, manejo de riesgos, estrategias productivas, ecoturismo, manejo de cuencas, conservación de suelo y agua, manejo de bosques, etc. y acciones específicas por medio del establecimiento de normas y reglas que definen las relaciones entre los actores y la distribución y uso de los recursos. Muchas veces implica necesidades de capacitación o transferencia de conocimientos y tecnologías.

Los instrumentos de manejo territorial se manifiestan en cambios de prácticas que favorecen el manejo sostenible del territorio.

¹³ Gómez Ileana, García Margarita y Larios Silvia de; "La Gestión Territorial Participativa, Hacia la búsqueda de Medios de Vida rurales sostenibles" PRISMA, El Salvador (Año 2004)

El proceso de construcción, interdependencia y progreso de estos elementos no es necesariamente lineal, están mutuamente interrelacionados y se basa en las experiencias cotidianas de las comunidades y sus percepciones respecto de su problemática, sus recursos naturales, sus expectativas y capacidades. Por lo tanto son dinámicos y responden a la diversidad de formas de organización y actores que coexisten en el territorio mismo.

Los elementos mencionados anteriormente deben configurarse tomando en cuenta estas interrelaciones en la búsqueda permanente de soluciones para el mejoramiento de los medios de vida.

II.2 Condicionantes de la gestión territorial rural

Los condicionantes más importantes para los procesos de gestión territorial rural son: el capital social, la acción colectiva y el acceso, uso y control de los recursos naturales por parte las comunidades rurales. Los tres condicionantes son interdependientes y se potencian entre sí, de modo que las propiedades de uno son fuentes de la construcción de los otros (Ver diagrama abajo).

a) Capital Social

El capital social - entendido como las capacidades organizativas en una localidad y las habilidades de las comunidades para asegurar recursos (conocimiento, acción colectiva, acceso a mercados, etc.) como resultado de su membresía en redes sociales y otras estructuras sociales - juega un papel vital para lograr procesos de gestión territorial y favorecer la acción colectiva y el acceso y control de los recursos naturales.

Se pueden distinguir dos dimensiones de capital social: a) El nivel de organización de una comunidad y su capacidad para utilizar su organización interna para discutir, acordar, implementar y monitorear acciones y actividades entre ellos; y b) La calidad y densidad de sus redes sociales hacia afuera, que se aprovechan para recibir apoyos y recursos para sus metas sociales.

Esta capacidad de organización interna y de gestión hacia afuera está basada principalmente en unos dispositivos que son la fuente de capital social: conexiones, redes y grupos de tareas; relaciones de confianza, reciprocidad e intercambios; normas y reglas mínimas con sanciones comunes.

Las relaciones de confianza facilitan la cooperación. Una historia de reciprocidad e intercambios contribuye a las obligaciones de largo plazo entre personas y favorece la organización efectiva. La existencia de reglas, normas y sanciones comunes forma la base para la construcción de nuevas institucionalidades para la gestión territorial. Asimismo, la calidad y densidad de las conexiones, redes y grupos existentes es sumamente importante para facilitar acceso a información, tecnología, mercados, etc.

b) Acción colectiva

La acción colectiva se refiere a la coordinación de actividades individuales o de grupos para alcanzar un interés compartido. La acción colectiva se convierte en un aspecto crucial para la gestión territorial dado que los y las habitantes, productores(as), propietarios(as) y, en general, quienes manejan la tierra dentro de un territorio, necesitan actuar en una forma concertada para asegurar su buena gestión.

La acción colectiva está relacionada con la construcción de instituciones para la gestión. Esta coordinación tiene que incluir todos los diferentes grupos de usuarios; es decir, todos los individuos que directamente o indirectamente tienen influencia sobre, o están influidos por los arreglos relacionados con los recursos del territorio.

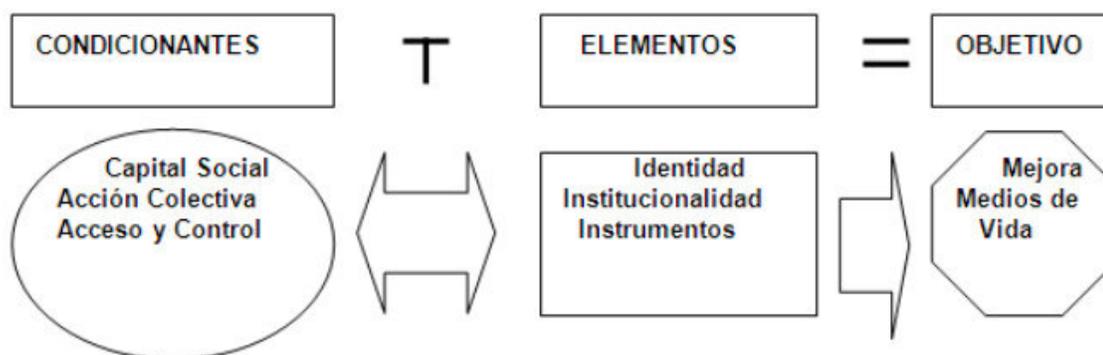
c) Acceso, uso y control de los recursos de un territorio

Los derechos de acceso, uso y control de los recursos naturales, además de determinar en una gran proporción las posibilidades de medios de vida de las comunidades rurales, son un factor determinante en el manejo de los recursos naturales. Por ello, juegan un papel clave en la habilidad de los y las habitantes para entrar en procesos genuinos de gestión territorial.

Generalmente, el acceso, usufructo y control de los recursos naturales está determinado por medio de la designación de los derechos de propiedad, ya sean derechos de facto o de jure. La definición de derechos de propiedad sobre la tierra y sus recursos naturales es compleja porque hay varias facultades relacionadas con los derechos de propiedad. La teoría de los regímenes de propiedad común presenta un marco útil para clarificar los diferentes aspectos. Bajo este marco, se distinguen las siguientes facultades que otorgan los derechos de propiedad:

- Acceso: Derecho de entrar a un espacio físico definido y disfrutar sus beneficios no-extractivos (caminatas, navegar en canoa, tomar el sol, etc.).
- Retiro: Derecho de extraer unidades del recurso o productos (ej. pesca, agua para riego o consumo humano).
- Manejo: Derecho de regular los patrones de uso interno y transformar el recurso.
- Exclusión: Derecho de determinar quién tendrá acceso y retiro, y cómo estos derechos se transfieren.
- Alienación: Derecho de vender o alquilar el manejo y derechos de exclusión.

PROCESO DE GESTIÓN TERRITORIAL



Las comunidades rurales necesitan, al menos, derechos de acceso y retiro para tener incentivos de uso sostenible de los recursos. Sin embargo, los derechos de manejo y exclusión, proveen incentivos más fuertes porque aseguran los recursos contra las acciones de otros y los efectos que estos pueden tener en el futuro flujo de bienes y servicios de un recurso o territorio, al mismo tiempo que asegura que los beneficios del buen resguardo no sean aprovechados o acumulados por otros.

La falta de derechos de propiedad formalmente establecidos, de hecho, se convierte en obstáculo para los procesos de gestión territorial, aunque hay varias experiencias que muestran un alto porcentaje de ocupantes de tierras que sólo tienen derechos adquiridos o conquistados de acceso, retiro y manejo. (Ver inciso II.2.1 de este trabajo)

La innovación y defensa de derechos de propiedad, son importantes porque constituyen razones que pueden establecer un interés de largo plazo por parte de las comunidades.

III. COMPONENTES BÁSICOS DEL MARCO DE LA GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

III.1 El Desarrollo Local Sostenible como argumento para el diseño de la política de Ordenamiento Territorial-Ambiental

El Código Municipal de Guatemala define el municipio como la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multietnicidad, pluriculturalidad, y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.¹⁴ Municipio aquí significa un espacio básico local, quedando definido por una sociedad que reconoce una conducción política institucionalizada y portadora de autoridad.

Bajo la definición del código municipal, la institución municipal cumple con funciones promotoras y facilitadoras de la integralidad del desarrollo. Integral significa atender diversos y múltiples aspectos que configuran el esquema de relaciones sociales predominantes en un medio comunitario y de qué manera afectan la vida de la comunidad.

Al municipio le son asignadas nuevas tareas, sea por ley, por delegación de los niveles superiores de la administración o por demandas de la comunidad. Una de estas funciones es, sin duda, el desarrollo económico local. Integrados en un mundo global, en considerable número de casos, autoridades locales parecen haberse dado cuenta de que buena parte de su éxito radica en armonizar desarrollo social con desarrollo económico y su capacidad para atraer inversiones, respaldar a las empresas locales o constituirse en áreas con fuerte atractivo turístico.

Paradójicamente, algunos teóricos piensan que por el desarrollo económico local las municipalidades pueden hacer muy poco o casi nada, debido a que los procesos de crecimiento económico se llevan a cabo en espacios mundiales, más que en el estrecho espacio de la administración municipal; pero hay suficientes muestras de que los gobiernos locales pueden hacer mucho para impulsar la

¹⁴ Decreto Número 12-2002 del Congreso de la República de Guatemala, Código Municipal.

activación e incremento de las actividades productivas, sin afectar la preeminencia de las dinámicas internacionales.

En este contexto, las autoridades locales deben saber aprovechar las oportunidades de inversión, negocio o posicionamiento de su localidad en los espacios globales, beneficiándose más plenamente de sus ventajas comparativas o competitivas.

Con el objetivo de generar dinamismos económicos a niveles local y municipal, con base en lo que a nivel centroamericano se ha aprendido en los últimos años, en Guatemala se podrían listar las siguientes tareas principales a aplicar en nuestros entes de gobierno local¹⁵:

a) Identificación de vocaciones económicas y de posibles actividades productivas. Se puede establecer, en primera instancia, los posibles usos del suelo según su vocación a través de herramientas como los planes reguladores y del OT (agrícola, minera, forestal, urbanización, etc), cuidando que el medio ambiente no se deteriore. El plan regulador es una herramienta que revela ordenamientos óptimos de una ciudad en términos de áreas de producción (parques industriales, viveros); comerciales (como centros comerciales, microcentros por barrios); recreacionales (plazas, parques públicos, salones comunales, otros); o residenciales y de reserva histórica. En este caso, se defiende el patrimonio histórico, que puede ser una importante fuente de economía dinámica, en ciudades como Antigua Guatemala.

b) Adecuación de un entorno conforme a actividades de vocación económica local. Se debe asegurar la disponibilidad de servicios públicos esenciales como agua potable, energía eléctrica, posibilidades de acceso vial, comunicaciones y servicios necesarios para la actividad respectiva que se proyecte en el lugar. Además, de no existir, deberá considerarse la disposición de instalar de servicios específicos para actividades productivas como agencias bancarias y posibilidades de capacitación y formación a personal del lugar. El plan de desarrollo local deberá considerar la(s) vocación(es) detectada(s) incluyendo siempre el componente económico.

c) Atracción o recuperación de actividades económicas a partir de las vocaciones identificadas y ya adecuadas en el municipio, mancomunidad o región; se debe desarrollar la capacidad para atraer o promover el aprovechamiento y consumo de las actividades económicas del sector o índole ya determinados (agrícolas, pecuarias, forestales, comercio, banca, servicios a las empresas). El perfil municipal elaborado previamente, es una herramienta apropiada que define los atractivos económicos locales, además de proporcionar información de las ventajas para atraer inversiones externas (nacionales o internacionales).

d) Formación de recursos humanos para el desarrollo. Se deberá promover e incentivar capacitaciones a empresarios y microempresarios por medio de seminarios, cursos o formaciones continuas que podrían ser estimuladas a través del gobierno local. Las Administraciones Municipales pueden adoptar sistemas educativos para la capacitación laboral y la adaptación de profesionales y técnicos intermedios a los requerimientos del desarrollo económico, así como de mano de obra calificada; todo de acuerdo a la vocación productiva de la zona.

e) Asegurar la sostenibilidad del desarrollo. El crecimiento económico generalmente va acompañado de la degradación ambiental local, ya sea por la contaminación de fuentes de agua, generación de residuos tóxicos, destrucción del patrimonio natural, degradación de bosques, flora y fauna nativas, contaminación visual o acústica. El gobierno local, con apoyo gubernamental nacional, puede actuar como un eficaz regulador y controlador para asegurar que el desarrollo sea sostenible. En este sentido, es clave la educación y cooperación activa de la ciudadanía en las tareas de preservación y cuidado del medio ambiente.

f) Reciclamiento de actividades económicas en decadencia. A la administración local (COCODE, COMUDE, COMUDE) con apoyo de la administración del ejecutivo (CONADE), le concierne prever y desarrollar de antemano estrategias de reciclamiento o creación de otras alternativas a las actividades económicas que han concluido un ciclo o llegado a su vida útil. Inclusive, hay ocasiones en que es oportuno retomar actividades que antes dejaron de funcionar por moda de aquel momento o reajuste de costumbres de las nuevas generaciones. O también, podría convenir la implantación de programas de absorción del desempleo que reduzcan el impacto de la reconversión.

¹⁵ Rosales, Mario. "Tareas de un gobierno local, Impulsor del desarrollo" en "Promoción Económica del Territorio y Desarrollo Local", Asociación Chilena de Municipalidades (Junio 2004).

g) Otras acciones que faciliten el desarrollo local. El poder local puede realizar otras tareas para impulsar el crecimiento económico. Por ejemplo: subsidiar transitoriamente ciertas actividades o establecer privilegios tributarios de corto o mediano plazo; desarrollar obras públicas que, al mismo tiempo, mejoren la infraestructura y absorban fuerza de trabajo; orientar la demanda del Estado para estimular los negocios locales; asociarse con el sector privado para llevar a cabo proyectos de envergadura (por ejemplo, entregar la construcción de ciertos caminos o carreteras mediante peajes por un tiempo establecido); y colocar en el mercado bonos municipales, destinados a financiar obras rentables, como forma de incrementar el ahorro local.

III.2 El Ordenamiento Territorial y la Gestión Ambiental

Los municipios desempeñan un importante papel en la doble temática del Ordenamiento Territorial – OT- y la protección del Medio Ambiente, toda vez que es clara la incidencia que tiene el ordenamiento de los territorios en el cuidado, tutela o “sostén” del ambiente.

Ambos temas, ordenamiento territorial y medio ambiente, no solo están ligados íntimamente, sino que también son materias importantes que aportan indicadores de manera mayoritaria al aterrizaje en el tema del “Desarrollo sostenible” de los Municipios. El proceso de planificación territorial y de conservación ambiental se debe configurar con el objetivo de garantizar el equilibrio en el desarrollo a nivel local, y por ende, repercutirá a nivel regional y nacional.

Se deberán implementar programas de inversión social, decidida y fuertemente financiados con recursos provenientes del Estado y su gobierno central, coordinando acciones con las “Oficinas Técnicas Municipales” y con el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”. Estos recursos deberán preverse en el presupuesto nacional y ser otorgados oportunamente por parte del gobierno central a las municipalidades y a los Consejos de Desarrollo mencionados, a efecto de contar con esos medios en tiempo y con posibilidad de ejecutarlos de manera ágil y oportuna, sin tropiezos ni entorpecimientos que históricamente han ocurrido debido a que el Ministerio de Finanzas Públicas, encargado de asignar los fondos de inversión, habitualmente ha proporcionado los mismos después de transcurrido un periodo importante del año y cuando su repercusión, muchas veces resulta ya no ser pertinente ni eficaz.

Las Universidades del país podrían seguir participando, en atención a su función social, de manera más decisiva a través de sus programas de Extensión Universitaria y de sus Centros Universitarios Regionales para el tema Territorial-ambiental, con estudiantes, profesores y practicantes de las Carreras y Escuelas de Ingeniería y Arquitectura respectivas para el tema de infraestructura, otras Unidades Académicas como Agronomía y Ciencias Químicas, en temas relacionados con el cuidado del medio ambiente, y Ciencias Económicas y Sociales para los aspectos socioeconómicos; formando de esa manera, equipos multidisciplinarios como Entes de Servicio Comunitario que apoyen directamente a las comunidades en la organización, capacitación y orientación de los Centros Comunitarios Estratégicos y en la priorización, supervisión y la administración de los recursos.

Para estos objetivos, se deberá ampliar el pacto de participación de las Instituciones de Educación Superior firmado por el Consejo de Rectores y la Presidencia de la República.

III.2.1 El Mejoramiento en Los Asentamientos Humanos

La necesidad y el objetivo general de mejorar la calidad de vida de los habitantes de los asentamientos humanos, apunta a garantizar principalmente el acceso a la vivienda, los servicios básicos y la seguridad en su sentido más amplio, es decir, en los aspectos económico, social y ambiental.

La presión sobre las tierras domesticadas y las no domesticadas va en aumento debido a la población creciente y a las demandas de servicios y productos derivados de recursos naturales. Esto aumenta el uso de las tierras marginales y de los escasos recursos, y conlleva a la intensificación de la agricultura en las tierras cultivadas y en las praderas existentes.

Debido a la complejidad de la situación, se necesitan indicadores socioeconómicos, ambientales, de calidad y uso de la tierra para ampliar nuestro conocimiento y comprensión del proceso de desarrollo rural, del manejo de la tierra y de la degradación ambiental en ecosistemas manejados y naturales. De esta manera, podemos proporcionar información oportuna y pertinente y orientar a las personas encargadas de tomar decisiones sobre políticas municipales.

III.2.2 Seguridad de tenencia de la tierra

En Guatemala, se han dado pasos importantes en este tema como parte de los Acuerdos de Paz, particularmente con relación al catastro y registro; por ejemplo, en julio de 2005 se publica el “Decreto No. 41-2005” conteniendo la Ley del Registro de Información Catastral –RIC-, lo que ha promovido la integración de los sistemas de catastro y registros electrónicos que además de la información actualizada de los predios, brinda información sobre derechos.

Por aparte, no obstante que la Ley de Fondo de Tierras –FONTIERRAS- y sus diferentes Reglamentos regulan la tenencia de tierras, el tema de seguridad se queda corto al existir una parte importante y significativa de las poblaciones rural y urbana que vive en condiciones informales. Esto significa que ocupa ilegalmente tierras públicas como asimismo privadas.

Una característica en la gestión de la seguridad de la tenencia, es que el derecho a la propiedad de tierra sea vinculada directamente con la operatoria de mercado. Así la tierra se convierte en un producto que se puede transar en el mercado nacional.

Los costos financieros e institucionales de los derechos de propiedad sobre la tierra en el área rural, sean estos individuales, colectivos o corporativos, podrían cederse gratuitamente, para lo cual el país podría obtener, como otros países latinoamericanos lo han recibido, cooperación internacional para ayudar a financiar el registro de las escrituras, particularmente aquellos que tienen instalados programas masivos de regularización de tierras. Ello esta basado en el argumento de que los títulos de propiedad hacen más dinámicos los mercados de tierra, vivienda y créditos. De esta forma se estaría mejorando las condiciones de vida de las familias más pobres.

Deberá evitarse aplicar este tipo de titulación en áreas con problemas ambientales, de pendientes, erosión e inundación; que constituyan potencial riesgo para los habitantes lugareños.

De las lecciones aprendidas a partir de la experiencia en la región respecto a la seguridad de la tierra, se pueden indicar algunos elementos que pueden ser considerados en el diseño de política pública:

- Incluir en el marco jurídico y en las operaciones de los programas de asentamientos humanos, la "posesión a título de dueño" o tenencia intermedia sin tener que llegar a poseer una escritura pública.
- Ampliar este criterio a programas de regularización incluyendo tierra privada y no limitarlos a tierras públicas.
- Incluir catastros de propiedad de la tierra tanto pública como privada.
- Promover sistemas de subsidios de costos de escrituración para favorecer el acceso de una mayor cantidad de la población.
- Considerar en los procesos de regularización de tenencia segura, la no consolidación en áreas de alta vulnerabilidad y riesgo ambiental.

III.2.3 Mejoramiento del hábitat de los asentamientos existentes

Las estrategias de supervivencia que utilizan los sectores de bajos ingresos para tener acceso a la tierra, a través del mercado informal de la tierra y ocupación de suelo en áreas de riesgo, se correlacionan con la autoconstrucción por parte de los mismos pobladores. Este aprendizaje puede ser considerado un recurso, el que activado, mejorado y capitalizado, puede contribuir al desarrollo del hábitat en los asentamientos existentes, así como al impulso de la generación de empleo y mejor ingreso.

Los proyectos de regularización de asentamientos informales ejecutados por entidades multilaterales, han requerido que las contrapartes locales, o nacionales paralelamente a la legalización de la propiedad, desarrollen proyectos de mejoramiento de la infraestructura con el fin de reducir el déficit existente. Las lecciones aprendidas de estas iniciativas incluyen:

- Participación eficaz y directa de los municipios y las comunidades en la ejecución de los programas.
- Mejoramiento de la capacidad de gestión en los niveles de ejecución.
- Coordinación inter-sectorial de los programas públicos a nivel nacional y subnacional para una gerencia adecuada en la ejecución.
- Coordinación de las inversiones físicas y sociales.
- Integración de políticas, programas y proyectos en torno a los servicios públicos.
- Implementación de mecanismos eficaces para el control del costo y la focalización de inversiones.

III.2.4 Mejoramiento de la oferta de suelo para la vivienda social

Los instrumentos de política que más se han utilizado para aumentar la dinámica del mercado privado (para obtener tierra o recursos para ella) por parte del Estado, o para hacer más accesible el mismo para vivienda de la población pobre, que podrían representar costos no muy elevados para los futuros pobladores y el Estado, debería ser una reformulada Ley y Reglamentos del Fondo de Tierras –FONTIERRAS-. La aplicación de estos instrumentos deberían considerar criterios como:

a. La subdivisión, uso y ocupación del suelo

a.1 Reformulación de los parámetros territoriales–ambientales. Disminuir los parámetros mínimos, en especial de superficie de lote y de infraestructura, en relación con los existentes en algunas

normas de Construcción. Esto significa poder colocar en el mercado tierra de menor extensión que la que plantean dichos instrumentos, y por lo tanto con un precio menor.

a.2 Suelo creado con operaciones interligadas. El Estado o Municipalidad respectiva puede vender suelos y obtener recursos del sector inmobiliario privado para invertirlo en zonas de carencia habitacional. El beneficiario paga al Estado o a la municipalidad un valor, el cual solo pueda reutilizarse en planes de tierra o vivienda para sectores de bajos ingresos. El objetivo es aumentar los índices de ocupación de determinadas zonas habitables.

b. En relación con la comercialización

b.1. Derecho preferencial de compra. Permite a las autoridades (locales/estatales) negociar con los propietarios condiciones de venta de la tierra más favorables con el objeto de regularizar la tenencia o de construir vivienda para población de bajos ingresos, a cambio de otorgar como compensación las facilidades para que los dueños de dicha tierra puedan concentrar los respectivos derechos de edificación en otros suelos de su propiedad.

b.2 Impuesto Progresivo como dinamizador del mercado de tierra. Se exige al propietario de tierra no edificada o subutilizada, su aprovechamiento; de lo contrario debe pagar un "impuesto progresivo". Si los valores del impuesto no puede ser solventado por los propietarios, éstos podrían resolver vendiendo, aunque sea a bajos precios (relativos). Esto posee tres objetivos: i) posibilitar a la población pobre para que pueda comprar un terreno en el mercado de manera formal; ii) integrar y densificar áreas residenciales por uso de tierra vacante, mejorando la economía urbana; y además, iii) mayor recaudación de impuestos por parte del Estado y los Entes municipales locales, pudiendo destinar parte de los mismos para créditos y/o subsidios a los sectores más pobres.

b.3 Concertación entre los propietarios privados y el Estado. Si los propietarios son deudores de impuestos y tasas, el Estado y las Municipalidades pueden implementar una política de canje de porciones de terrenos por condonación de impuestos y de tasas municipales. En este caso, el Estado comienza a poseer reserva de tierra, para poder venderla a la población pobre.

III.2.5 Microfinanzas y promoción de instituciones de ahorros para urbanización

El microcrédito puede crear las condiciones favorables para el mejoramiento de asentamientos rurales, tomando en consideración que actualmente sus habitantes no logran acceder a los mercados de crédito formales, principalmente porque las instituciones financieras tienen poco interés en préstamos de bajo monto.

Sin embargo, dado que la población de bajos ingresos construye sus viviendas en un proceso que toma muchos años, se debiera considerar pequeños créditos sucesivos a corto plazo para programas de vivienda mínima acorde al hacinamiento actual de la localidad, al grado de las necesidades básicas insatisfechas y al grado de pobreza de la población a beneficiar. Al contrario de lo que se sostiene respecto al micro-financiamiento, los préstamos a las familias en condición de pobreza, presentan una fuerte demanda y altos niveles de pago en los créditos.

Por aparte, dado que el préstamo hipotecario para viviendas de bajos ingresos no puede ser conducido de manera efectiva en un ambiente de alta y volátil inflación, el rol clave del Estado se deberá orientar precisamente a crear un clima de estabilidad económica.

III.3 Regionalización desde la perspectiva indígena y criterios lingüísticos

En el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas se establece que "el gobierno se compromete a regionalizar la administración de los servicios educativos, de salud y de cultura de los pueblos indígenas de conformidad con criterios lingüísticos;...".

Por su parte, la *Comisión de Oficialización de Idiomas indígenas* clasifica los idiomas en tres categorías: Lenguas Territoriales (Q'eqch'i, K'iche, Mam y Kaqchikel), Lenguas Comunitarias (entre las que se cuentan 17 idiomas como el Poqomchi, Poqomam, Garífuna y otros) y Lenguas Especiales (aquellas en peligro de extinción como el Itzá y el Xinca).

Las Lenguas Territoriales (4) son las únicas habladas por más de 300,000 habitantes en una extensión de más de veinte municipios. Estas características podrían dar base suficiente para formar una región o parte de ella, o formar pequeñas sub-regiones. Ello también implica que algunos límites regionales-lingüísticos sobrepasarían los límites geográficos de uno o más departamentos y coincidirían con límites hidrológicos o geológicos (río, lago, montaña, etc.) pero no precisamente el geográfico de un Departamento o inclusive de Municipio(s).

El mapa de distribución geográfica de las regiones lingüísticas del país muestra más de una veintena de comunidades. Ante esas condiciones, no sería práctico constituir más de 20 regiones, pero sí integrar algunos grupos lingüísticos con costumbres similares.

Lo lingüístico forma parte integral de varios factores importantes, como: formas de gobierno, tipo de organización, sistemas jurídicos propios, etc. toda vez que lo que sí es verdad es que diferentes grupos indígenas (que hablan diferentes lenguas) tienen costumbres casi idénticas, seguramente por ser vecinos. Estos son los verdaderos factores a considerar, lo lingüístico es parte integral de todo ello, pero no definitorio de una regionalización.

En virtud de lo anterior, se hace necesario que la regionalización de las diferentes etnias sea en función de la organización en mancomunidades de municipalidades sobre esas bases étnicas, a efecto de lograr la participación de las diferentes etnias con viabilidad política. En congruencia con ello, se debe impulsar la participación de los pueblos y comunidades lingüísticas indígenas en los Consejos de Desarrollo en los términos que propone el Consultor encargado de la Transversalidad e interculturalidad del presente Contrato de "visión compartida de Descentralización".

III.4 La Inversión pública en el Territorio para el Desarrollo Local

Para promover el desarrollo local sostenible de los municipios no es necesario constituir una nueva ley de inversión pública, puesto que las normativas presupuestarias de Guatemala son de por sí claras y aplicables en la medida que exista una verdadera voluntad política de ejecución eficaz y oportuna. Sin embargo, en la actualidad existe una precariedad en el sistema político que ha resultado y seguirá siendo un inconveniente a los resultados deseados de la inversión pública territorial.

Es importante tomar en cuenta que la Comisión Mixta formada por AGAAI, ANAM y SCEP debería ampliarse en participantes para constituir un espacio de amplia representatividad y ser un enlace entre el gobierno y las instituciones locales territoriales, como ente estratégico.

Aunque la Comisión Mixta no resuelve el problema de Rectoría de las inversiones, es un espacio de interacción y coordinación con representaciones del Gobierno Central y los Gobiernos Locales. Debiera definir mecanismos de espacios de participación de la misma Comisión y sentarse con el Gobierno a discutir las Inversiones del Estado. Debe ser claro que la SCEP es la responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización, pero no tiene capacidad instalada para realizar una función efectiva de esa tarea.

Se debe realizar un ejercicio de "Programación de Inversión Pública" con participación social para la satisfacción de necesidades locales e intermunicipales, tomando en cuenta el sistema de Desarrollo Urbano y Rural desde la base local (COCODE) al Departamental (CODEDE) donde el/la Gobernador/a, además de constituirse como Presidente de este Consejo, representa al Organismo Ejecutivo en el Departamento respectivo, con conocimiento de las políticas de desarrollo establecidas, acordadas y convenidas a ese nivel. Los gobiernos intermedios deben recoger las demandas de los municipios para llevarlas a la instancia representativa del Ejecutivo. Debe integrar y proponer una asignación de recursos congruente con el sistema democrático.

Para una adecuada priorización de la atención de inversión pública a los requerimientos locales y municipales, se debe recordar y tomar en cuenta que los gobiernos locales municipales reciben peticiones "multi-sectoriales" relacionadas con diferentes tipos de proyectos de una gama de sectores, que se deben tamizar en el Consejo Departamental de Desarrollo, instancia de poder más administrativo que político, donde a la vez, debe promoverse la coordinación interinstitucional e intersectorial para una asignación de fondos pertinente y oportuna.

IV. RELACIONES INTER-INSTITUCIONALES Y CON LA SOCIEDAD CIVIL PARA APLICACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PÚBLICA TERRITORIAL –MGPT-

IV.1 Coordinación de Instancias nacionales a través de Oficinas Técnicas Departamentales como "Ventanillas"

La descentralización hacia los gobiernos municipales, requiere de procesos operativos congruentes con la Política Nacional de Descentralización desde la óptica de un modelo de gestión pública territorial, basado en el fortalecimiento de las comunidades y de los municipios como entes territoriales de desarrollo y de los mecanismos de participación de la Sociedad Civil en general y del Sistema de Consejos en particular.

Por ello, la apertura de las "Ventanillas Departamentales" será útil para presentación y seguimiento de los proyectos presentados por líderes(as) locales, Alcaldes y Alcaldesas, evitando la multiplicidad de los mismos requerimientos a diferentes instancias del Gobierno central (tanto Ministerios y Secretarías como en los diversos Fondos Sociales).

No obstante la justificación en cuanto a la necesidad de canalizar los requerimientos de las autoridades locales, las ventanillas de depósito de estas solicitudes, no deberían constituir en el futuro una duplicidad, contraposición o antagonismo con el Sistema de Consejos de Desarrollo. Más bien, debiera fortalecer este Sistema a manera de hacer más efectiva, oportuna y pertinente la atención de esos requerimientos

trasladando de manera depurada al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, los proyectos que necesiten de atención prioritaria.

La Justificación de las ventanillas departamentales en mención se basa en:

- Los representantes de las Municipalidades presentan en diversas ventanillas sus proyectos, tanto en Ministerios y Secretarías como en Fondos Sociales, complicándose la posibilidad de seguimiento a la inversión pública por la dispersión y variación de procesos y criterios de cada institución.
- La eficacia y eficiencia de la administración pública requiere de sistemas de soporte capaces de brindar información pertinente y actualizada sobre los diversos procedimientos que se desarrollan día a día.
- El acceso a la información es una garantía constitucional que protege a la ciudadanía y permite conocer como avanzan los trámites y procesos, cuáles son sus cuellos de botella y donde se producen los retrasos y complicaciones.
- A su vez, la disposición de información es un elemento central de control interno de la propia administración pública, que permite mejorar los sistemas de toma de decisiones al disponer de datos útiles en el momento adecuado.
- En esa línea, es necesario homogeneizar criterios y procedimientos de recepción, aceptación, seguimiento de la ejecución de los proyectos provenientes de diversas fuentes que son presentados por los Alcaldes de todo el territorio nacional.
- Entonces, la idea es ordenar la cartera de proyectos, unificar el trámite a seguir y permitir al Gobierno conocer el grado de avance de cada proyecto, al asignarle un código específico que garantice su seguimiento por el entramado público.

En Conclusión, la coordinación interinstitucional con la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP- como "autoridad responsable", en el tema de la "Ventanilla Departamental Municipal" debería ser así:

- Que la Ventanilla Departamental sea un centro de servicio para las comunas donde se canalicen las inquietudes y solicitudes desde y hacia donde fluya información de seguimiento de los mismos, como ágil apoyo de ejecución a través del Sistema de Consejos de Desarrollo.
- La SCEP hará la depuración final de proyectos y necesidades a atender, para ello deberá tener personal con conocimiento de los procesos de "Guatecompras", de acuerdo a la Ley de Contrataciones del Estado.
- Deberá existir una estrecha relación con SEGEPLAN (como Secretaría del Consejo Departamental y de CONADUR) para constituir una planificación y programación congruentes a través del SNIP y dar seguimiento a la ejecución y avance de las obras por medio del Sistema de Información Nacional de la Inversión Territorial (SINIT).
- También deberá haber coordinación con la ANAM que pretende implementar sedes para las 22 "Asociaciones departamentales de Municipales" como "centros de servicios para las comunas" (como lo mencionó el Lic. Víctor Hugo Figueroa en su discurso de toma de posesión de la Presidencia de ANAM, el 26 de enero de 2008).
- Las Ventanillas Departamentales propuestas deberán funcionar bajo la Coordinación de la SCEP y podrían ser ubicadas en la Gobernación Departamental.
- La "Comisión Presidencial de Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y sus Entidades Descentralizadas de Gobierno –COPRE-" continuará con sus funciones, exceptuando la función de "Descentralización local" mencionada en su Política. Ya que el Acuerdo Gubernativo¹⁶ de su creación no menciona esta tarea como una de sus funciones.

Vale señalar que al momento de esta investigación, existe confusión de competencias en cuanto a la Política de Descentralización se refiere: El Secretario de SCEP ha definido ser el interlocutor con los municipios, al Subsecretario de Descentralización se le ha encargado el tema del "Desarrollo Rural"; por designación del Presidente de la República, la interlocutora con los alcaldes es la Sra. Sandra Torres, hermana de la Primera Dama; por otro lado el Rector de la Descentralización se entiende que es el Presidente de la República.

Este desarreglo no es congruente en absoluto con lo que el Presidente electo Alvaro Colom dejó como idea antes de tomar posesión, en cuanto a que se iba a "ordenar la casa" con relación al tema de Descentralización.

El día 21 de febrero de 2008 se noticia en Prensa Libre que el Vicepresidente de la República ha informado que la "Comisión Presidencial de Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y sus Entidades Descentralizadas de Gobierno –COPRE-" continuará con sus funciones. Este Ente tiene descrita como una de sus funciones encargarse de la Descentralización local, lo cual debe ser excluido puesto que esta tarea corresponde a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia –SCEP- desde su base legal.

¹⁶ Acuerdo Gubernativo 346-2004.

Es urgentemente necesario que el Gobierno defina líneas de acción de cada uno de estos entes, en las líneas descritas anteriormente, con miras a evitar duplicidades e incongruencias, y por ende, entorpecimientos de los logros deseados en cuanto a la formulación de políticas e implementación de programas generados desde el territorio.

IV.2 Participación Social

En Guatemala es posible iniciar acciones con un papel preponderante de las instancias locales aplicando mecanismos de coordinación y cooperación entre los niveles municipal y nacional. Se debe facilitar a las Municipalidades su autogestión aprovechando que las bases legales les dan a estas corporaciones, autonomía administrativa y política; otorgándoles la capacitación, el financiamiento y los recursos necesarios para su fortalecimiento, iniciando con las Corporaciones susceptibles de un progreso más inmediato en sus comunidades, de acuerdo a sus vocaciones locales. Posteriormente, debiera atenderse el nivel de mancomunidades apoyándolos en estos mismos rubros.

Las instancias Departamental, y sobretudo la Regional, tienen limitada su autonomía administrativa a la facilitación y apoyo de las instancias municipales y locales en los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Esas instancias Regional y Departamental, deben apoyar con mecanismos de control y gestión siempre que se respeten las peticiones de las bases locales, pero sin intervenir con acciones que lleven a entorpecimientos.

En cuanto a controles de las acciones del gobierno local, deberán aplicarse mecanismos de "auditoría social" para evitar los desvíos de los recursos con destinos definidos; pero eliminando las desventajas de los trámites engorrosos que atrasan la ejecución de las inversiones sociales y de infraestructura, con mecanismos facilitadores en todos los niveles.

Para lograr la descentralización en Guatemala, debe tomarse en cuenta que la mayoría de "entes locales receptores" de la misma en este país no están preparados para asumir la responsabilidad de auto-administrar su descentralización, ni al nivel local ni a nivel municipal donde la cabeza es electa popularmente (el alcalde) y donde se tiene autonomía por ley, pero no los suficientes recursos para realizar acciones y obras que deseen para los desarrollos municipal y comunitario. Caso parecido es el de las mancomunidades donde el "Código Municipal" les da "personalidad jurídica" y potestad de regirse por "sus propios estatutos", para el cumplimiento con sus fines pero que financieramente deben sostenerse y ejecutar sus proyectos con los aportes de los mismos municipios o los que les sea posible gestionar a través de instancias internacionales. En estas asociaciones los que tienen recursos no quieren cederlos para beneficios de otros. Hasta la fecha no ha habido resultados relevantes de ninguna de las Mancomunidades establecidas en Guatemala. Se necesita de una inyección de la cooperación internacional para financiamiento de su arranque, una capacitación del recurso humano y su fortalecimiento municipal para autogobernarse adecuadamente.

Para fortalecer la participación social en el Sistema de Consejos, se recomienda las siguientes medidas que pueden ser realizadas conjuntamente con las Universidades: a) Que la reforma legal se haga dentro de un marco de integralidad que incluya la política de descentralización y desconcentración de la administración pública, la Ley del Organismo Ejecutivo, la Ley de Regionalización y el Código Municipal; b) que se convoque a la integración del Consejo Nacional, como espacio privilegiado de concertación social, así como los demás Consejos Regionales y Departamentales, propiciando la participación de los sectores sociales; c) que en base a los diagnósticos realizados en los planes operativos, se diseñe y ejecute programas de capacitación para las organizaciones sociales para participar en las decisiones socioeconómicas; d) que en los Presupuestos Anuales se estipulen los debidos recursos para el buen funcionamiento del sistema, a efecto de que cuenten, de manera sucesiva y programada con el equipo e implementos técnicos necesarios, para que las organizaciones sociales puedan participar y ser capacitadas.

La definición e implementación de una estrategia integral de desarrollo rural requiere de la definición de un marco institucional adecuado que identifique claramente el organismo rector que coordinará las acciones gubernamentales en materia de desarrollo rural.

Las municipalidades como entes locales están en la potestad de intervenir en actividades del ámbito social o económico con participación y para beneficio de la población. En el caso de Guatemala, los temas prioritarios de mayor intervención municipal se relacionan con los siguientes:

- Organización de la Policía Municipal para efectos de seguridad ciudadana (artículo 79 del Código Municipal)
- Protección de la mujer contra la violencia familiar
- Promoción de liderazgo de mujeres indígenas
- Funcionamiento de puestos o centros de Salud municipal

- Capacitación de obreros a nivel técnico

La participación deberá tener lugar fundamentalmente en los ámbitos comunitarios, y dentro de ellos, se pretende que se adopte la identificación y priorización de proyectos, así como en la ejecución de los mismos.

La participación de la población en la formulación de las políticas públicas y en la articulación de éstas con los ámbitos departamentales, regionales y nacional se ha dado de manera progresiva, en virtud de que la base legal de los sistemas de Consejos de Desarrollo no los menciona explícitamente. Se teme que la atomización de dicha participación tenga implicaciones no muy eficientes para las posibilidades del desarrollo integral.

Aunque existen experiencias positivas aisladas de participación social en la formulación de las políticas de desarrollo, como el Consejo Municipal de Desarrollo de Ixcán, en el Quiché, y en los consejos departamentales y regional de Alta y Baja Verapaz, con la ayuda de la cooperación alemana de GTZ, a través del Programa Las Verapaces; dichas experiencias no son suficientemente conocidas en otras regiones, para que puedan servir de referente a funcionarios públicos y organizaciones sociales.

En cuanto a la participación indígena sobre bases lingüísticas, tomando en cuenta los criterios que se han acotado en el inciso "III.3 Regionalización desde la perspectiva indígena.", a efecto de lograr la participación de las diferentes etnias con viabilidad política, se debe impulsar la participación de los pueblos y comunidades lingüísticas indígenas en el sistema de los "Consejos de Desarrollo Urbano y Rural", organizados en Mancomunidades y considerando la ubicación, cantidad e interrelación de los municipios donde se ejercen las identidades citadas, en los términos que proponen en otra consultoría.

IV.3 Relación Estado-sector micro-empresarial/rural

IV.3.1 Integración del sector informal con la economía formal

Aunque las empresas informales no tienen un status reconocido y no son objeto de regulaciones de producción y del empleo, éstas al producir y distribuir bienes en los mercados local nacional o exterior (como ocurre con el sistema micro-empresarial de San Francisco el Alto, Totonicapán), establecen relaciones con la economía formal. Guatemala, como parte importante de las estadísticas de la Economía de Centroamérica, aporta en la misma proporción de los cerca de dos tercios de todos los nuevos trabajos creados en la región durante los años '90 que estaban en el sector informal.

En efecto, los emprendimientos productivos de carácter informal son reconocidos de manera ambigua: por un lado, como una fuente de sustento para grupos vulnerables en reconocimiento del espíritu emprendedor que las contextualiza, y por otro lado, como una economía donde la carencia de estándares condicionan las posibilidades de expansión y desarrollo de empresas formales. La mayoría de las causas de la informalidad están dadas por dificultades legales, institucionales y su aislamiento de mercados financieros.

La actividad informal tiene como un potencial su adaptabilidad a los cambios en el régimen económico, en este sentido tiene "flexibilidad". Sus principales características son la producción diversificada y proximidad al cliente; su debilidad es que su producción está organizada sobre la base de relaciones personales. El sector plantea un conjunto de demandas que apuntan a su rearticulación a nuevos mercados en el marco de la globalización.

La integración del sector informal en el marco de procesos de modernización productiva en general es abordada desde tres dimensiones complementarias:

- a) fomento al desarrollo productivo de microempresas, facilitando el acceso de éstas a los mercados y a los recursos productivos (crédito, capacitación, y comercialización en nuevos mercados),
- b) apoyo y asistencia social a trabajadores del sector informal, y
- c) modificaciones al marco regulador para facilitar la incorporación de empresas informales al circuito formal. Esta política debe establecer regulaciones especiales (preferenciales) para el sector informal.

Se deben promover proyectos comunales evitando de esa manera la competencia desleal que existe particularmente entre artesanos, como ocurre actualmente, entre otros, en algunos municipios de Baja Verapaz como Rabinal y Cubulco.

La agenda para las pequeñas y medianas empresas debiera incorporar una variedad de aspectos, entre los que se incluyen:

- Reglas y reforma regulatoria para apoyar la formalización de éstas empresas, incluyendo la simplificación de requisitos y marcos jurídicos especiales.
- Sistemas fiscales apropiados a las necesidades de este sector.
- Ampliación de oportunidades para el desarrollo de este tipo de emprendimientos que puede incluir fondos de desarrollo en la forma de créditos a medio y largo plazo, así como asistencia técnica y financiera.

- Innovaciones en los mecanismos para apoyar los esfuerzos en este tipo de empresas de integración con el sistema formal en el marco de reformas y modernizaciones del Estado.
- Modernización de las leyes de trabajo orientadas a las condiciones de informalidad de los trabajadores.

IV.3.2 Desarrollo de mercados financieros e instrumentos de acuerdo a las necesidades de las pequeñas y medianas empresas.

En el pasado, el acceso insuficiente, o casi nulo, al financiamiento de micro-empresas rurales desde el estado y desde el sector financiero, ha sido el principal impedimento para el crecimiento de los emprendimientos existentes y la formación de nuevos. En general, el acceso al sistema bancario depende de forma importante del tamaño y la historia crediticia del emprendimiento. Innovaciones en los sistemas de financiamiento son esenciales para reducir los costos de la intermediación y estimular el ahorro y la inversión. Lo anterior significa crear y reforzar instrumentos bancarios y extra bancarios para un mejor manejo y gestión de riesgos en economías con una alta diversidad de sistemas de producción.

Uno de los principales instrumentos que se utilizan en la región, es la conformación de fondos de garantías para pequeños negocios. Estos permiten la diversificación del riesgo y reducen el costo del crédito. La modalidad de "capital semilla"¹⁷ surge como otra herramienta orientada hacia el desarrollo de proyectos innovativos, principalmente en el área del desarrollo de la pequeña y mediana empresa. Otros mecanismos existentes en otros países en desarrollo son los "sistemas de evaluación de crédito" y el "factoring"¹⁸, entre otros.

Estos instrumentos podrían ser utilizados por el Estado a través de la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social recién establecido por Acuerdo Gubernativo No. 79-2008, con la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente –SOSEP- como Unidad Ejecutora integrando otros entes relacionados con el sector Financiero Nacional (Banco de Guatemala, Productos financieros de Cuentas Bancarias del Estado en los Bancos del Sistema, etc.).

IV.3.3 Apoyo del Estado con el "Principio de Subsidiariedad"

Los criterios de mercado en el funcionamiento de los gobiernos locales para efectos de mejoramiento de medios de vida para sus pobladores, pueden llevarse a cabo a través de la promoción de la producción local, para consumo nacional y para comercio internacional, no por imposición de una "mundialización" sino con actividades económicas generadas en las propias comunidades motivando y apoyando a los diferentes sectores, con prioridad al sector de "Pequeños y Medianos empresarios" (que los hay muchos en las comunidades), y a los de municipios con otras vocaciones económicas naturales de cada lugar y exportables que actualmente muestren índices de desarrollo precarios en el área rural, a efecto de contrarrestar el marcado proceso de deterioro en sus indicadores de desarrollo. Ya se conoce sobre la potencialidad de cada región (y localidades en varios casos). Todo lo anterior debe aplicarse manteniendo el principio de intervenir por parte del Estado en la asignación y proporción de los recursos que promuevan y complementen las iniciativas de los potenciales productores locales de proyectos productivos orientados al desarrollo rural sostenible, dando la capacitación necesaria para el uso de los micro-créditos a parejas de esposos donde la participación de la mujer sea prioridad. En este sentido, experiencias sobradas han demostrado que las mujeres son más serias y mejores administradoras de los recursos, que los hombres quienes son más propensos a perder control del uso de los dineros poseen.

Los alcaldes y alcaldesas popularmente electos, tienen poder administrativo y político para gestionar el desarrollo local, pero es claro que se necesita aplicar ese "principio de subsidiariedad" a partir del cual se promueve la elaboración de proyectos productivos apoyados por el Estado y se designan las ayudas económicas necesarias dejando a las comunas con mayores posibilidades de libre actuación.

¹⁷ El "Capital o Fondo Semilla" es un aporte no reembolsable que financia la formulación, definición y arranque de proyectos de negocios nuevos e innovadores, sobre la base del resultado de perfiles de potencial productivo y de mercado previamente elaborados. Una vez ejecutada esta etapa de formulación, pueden optar al financiamiento para la ejecución del proyecto, mediante entidades patrocinadoras.

¹⁸ El Factoring es una relación contractual en la cual una empresa transfiere sus créditos comerciales a una entidad bancaria, para recibir anticipadamente sus cuentas por cobrar. Esto permite que la empresa se libere del trabajo de gestionar y cobrar sus facturas emitidas, cubra el riesgo de posibles insolvencias temporales de sus clientes, y disponga de liquidez oportuna.

Con todo lo anterior, se favorece la consolidación de consorcios de microempresas productivas, impidiendo y salvando la competencia desleal y se fortalece su vinculación al mercado nacional e internacional aprovechando sus ventajas comparativas dentro de un marco de gestión territorial sostenible.

IV.4 Propuesta de Gestión de la Inversión Pública Territorial

En síntesis, se debe reenfocar una estructura y un proceso de gestión de la inversión territorial articulados con la nueva Comisión Presidencial de Cohesión Social para efectos del mejoramiento futuro de los medidos de vida en el área rural, con las consideraciones que a continuación se describen:

IV.4.1 Relaciones de coordinación de la Gestión de Inversión Territorial

Para cumplir con el papel de atención al desarrollo sostenible y mejoramiento de los medios de vida de las comunidades, se deberán ejecutar programas de inversión social ya elaborados por los diferentes entes nacionales, decidida y fuertemente financiados con recursos provenientes del gobierno central, coordinando acciones con las Oficinas Técnicas Municipales y con los Sistemas de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Estos recursos deberán preverse en los presupuestos nacionales y ser otorgados oportunamente por el organismo ejecutivo y los fondos sociales a las municipalidades y a los Consejos mencionados, a efecto de contar con esos medios en tiempo y con posibilidad de ejecutarlos de manera ágil y oportuna, sin tropiezos ni entorpecimientos que generalmente ocurren debido a que las oficinas de presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas habitualmente proporcionan los mismos después de transcurridos varios meses del año y cuando su repercusión ya no es pertinente ni eficaz.

Deberán coordinarse los niveles departamental a través de la ventanilla única mencionada, municipal y local con la Comisión de Cohesión Social, así como los entes sectoriales del Estado y las Instituciones del Organismo Ejecutivo con el apoyo del Ministerio de Finanzas Públicas en la asignación mencionada de los fondos y recursos necesarios para la inversión pertinente en los territorios rurales donde se requieren los mismos para los efectos del mejoramiento de los medios de vida y el desarrollo necesario.

Lo indicado debe atenderse de acuerdo a los requerimientos que se han priorizado a través de las Oficinas de Planificación Municipal, Departamental y Mancomunal y requerido previamente de las comunidades organizadas –sea en Consejos Comunitarios de Desarrollo o Comités de Mejoramiento de proyecto específico-, articulados con el Comité de Cohesión Social.

El concepto de *Cohesión Social* debe entenderse como el objetivo, a cumplir por el actual gobierno, de mejorar los medios de vida de comunidades, que se define por la disminución de la pobreza y de la desigualdad en la distribución de ingresos, de un mejor acceso al mercado laboral territorial, entre otros índices. Estos indicadores deben monitorearse con un seguimiento de manera continuada por la mencionada Comisión Presidencial. Se sugiere también una desconcentración de esta Comisión hasta el nivel Departamental como mínimo, con la coordinación de la Gobernación respectiva como brazo ejecutor y con quien deberá mantenerse una articulación y comunicación permanente.

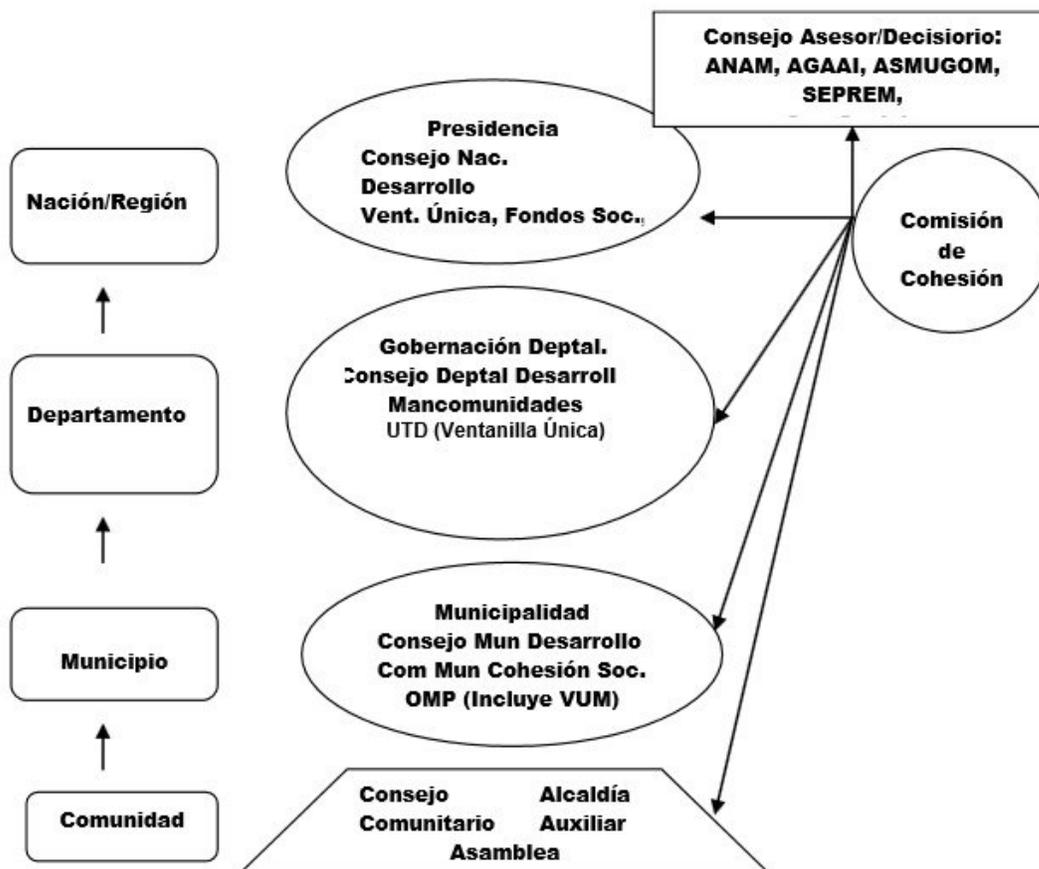
Las Unidades Técnicas Departamentales –UTD- deberán reconvertir su rol de revisores de proyectos de infraestructura al de formular los planes de inversión departamental que reciben de las Oficinas Municipales de Planificación –OMP- y que deberán trasladar al Consejo Departamental respectivo, registrando a la vez estos planes en el Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP- de SEGEPLAN, articulado con la Comisión de Cohesión Social Departamental. De manera sucesiva, se elevarán los requerimientos de inversión hasta el nivel de Consejo Nacional (CONADUR).

Por su parte, la Secretaría Presidencial de la Mujer –SEPREM- constituida como instancia transversal al más alto nivel del Organismo Ejecutivo para coordinar políticas públicas de promoción del desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas; debe participar en toda esta estructura de gestión territorial asesorando a las instancias gubernamentales en políticas, programas y proyectos que garanticen el avance, participación y el desarrollo territorial. Como institución clave al momento de la elaboración del Código Municipal, se establece la Comisión de la Mujer como obligatoria en los Consejos Municipales; y como complemento, la Defensoría de la Mujer Indígena –DEMI- creada para impulsar acciones de promoción de las mujeres indígenas, existentes actualmente en las cabeceras departamentales de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz, Suchitepequez y Guatemala; debe continuar con los esfuerzos de coordinación con las otras instituciones y organizaciones sociales en búsqueda de la consecución de la descentralización y organización local con enfoque de género en sus poblaciones territoriales. Las actuales 75 Oficinas Municipales de la Mujer establecidas para contrarrestar las deficiencias y vacíos de este tema en los Consejos Municipales son buenos ejemplos de coordinación con las Oficinas Municipales de Planificación que debieran renovarse y repetirse a nivel nacional.

IV.4.2 Propuesta de Modelo de Financiamiento Territorial

El modelo de financiamiento territorial comprende la identificación de ámbitos territoriales, de organización que se refiere a los órganos de gobierno y administración, de asignación de responsabilidades, la estructura de los programas que conforman la inversión y las macro-funciones de los órganos de planificación y ejecución de la inversión territorial.

PROCESO DE FORMULACIÓN



Fuente: Elaboración propia.

IV.4.2.1. Los ámbitos de gobierno y de administración pública

En Guatemala, los ámbitos de gestión territorial (un espacio físico a cargo de un órgano de gobierno y/o administración) son cinco, en el marco de lo que establece la Ley de Consejos de Desarrollo (Decreto 11-2002), el ámbito nacional, el regional, departamental, municipal y comunitario, conforme con la legislación y la identificación de órganos de gobierno y administración gubernamentales.

Estos ámbitos aparecen en diferentes cuerpos normativos, además de la citada Ley de Consejos de Desarrollo, principalmente, en la Constitución Política de la República, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la Ley del Organismo Ejecutivo, el Código Municipal, la Ley General de Descentralización, la Ley Preliminar de Regionalización y las leyes Orgánicas de Ministerios y de otras entidades públicas.

Desde la Constitución Política de 1945, se afianzaron en el imaginario y la legislación guatemalteca, los ámbitos nacional, departamental y municipal. asociados claramente a las figuras de autoridad del Presidente y su Gabinete, los Gobernadores, y los Alcaldes y sus Concejos Municipales, respectivamente. Los ámbitos regional y comunitario son más recientes. El primero de ellos surge desde la perspectiva legal con la Constitución Política de 1985, y el segundo, temporalmente con la

Ley de Consejos de Desarrollo de finales de los 80, y de forma definitiva hasta la actualidad en la Ley del 2002 citada anteriormente.

De los tres ámbitos más importantes o consolidados destacan el nacional y el municipal, que gozan de órganos de gobierno (autoridades electas), recursos propios (entre ellos los impuestos y los arbitrios respectivamente) y de competencias o funciones con un claro impacto en la calidad de vida de los ciudadanos o vecinos. Por ejemplo, la salud, la educación, la infraestructura nacional y la seguridad son servicios fundamentales del gobierno central o nacional; en tanto que el agua potable, el saneamiento, los mercados y el equipamiento local son servicios municipales.

Las gobernaciones cuentan con funciones con un carácter preponderantemente administrativo, no recaudan ingresos impositivos, y por tanto no cuentan con recursos propios sino designados por la Presidencia de la República y son funcionarios delegados del Presidente de la República. Sin embargo, su papel adquirió relevancia en el marco del Consejo Departamental de Desarrollo que preside y por los recursos del Fondo asignados a este y los demás consejos de desarrollo.

El ámbito comunitario, legalmente se encuentra incorporado en el municipal, sin embargo, se torna relevante cuando se trata de municipios de cierto tamaño físico y poblacional, en donde las alcaldías comunitarias, los consejos comunitarios de segundo nivel y las autoridades tradicionales ejercen o prestan servicios de importancia para los habitantes. Ilustran esta importancia las funciones de interlocución entre los vecinos y las autoridades municipales (alcaldes comunitarios), la priorización de proyectos (consejos comunitarios) y de solución de conflictos (autoridades tradicionales, especialmente, las de carácter indígena),

Los patrones de ocupación territorial de la población generan tensiones sobre los ámbitos de gestión territorial que se expresan en diferentes conflictos limítrofes. Con un sentido positivo, parte de estas tensiones se han resuelto mediante la creación de nuevos municipios y también mediante el reciente surgimiento de mancomunidades. Estas últimas, son asociaciones intermunicipales que se agrupan para generar sinergias que beneficien a sus integrantes. Sin embargo, son organizaciones aún incipientes aunque algunas de ellas administran recursos de importancia (MANCUERNA, MANSOHUE, HUISTA, MANCOSUR, MANCOMUR, POCOMCHI, COPAN CHORTI, las mancomunidades del Lago de Atitlán, y otras) que, en general, son aportados por cooperantes internacionales (AECID, Banco Mundial, USAID, UE)

IV.4.2.2. Simplificación de la gestión territorial de la inversión

En el complejo panorama descrito anteriormente, se hace necesario disponer de una propuesta que, en principio, defina con claridad el órgano de gobierno/administración competente y el territorio que constituye el espacio de su intervención. Ambos elementos constituyen lo que aquí se denomina ámbito de gestión territorial y conforman la base para establecer un programa de inversión territorial. Con el propósito de aportar mayor efectividad del programa, se recomienda simplificar los ámbitos de gestión de la forma siguiente:

- ✓ Ámbito nacional-regional, a cargo de la cúpula del Organismos Ejecutivo, es decir, de sus Ministerios y Secretarías.
- ✓ El Ámbito departamental bajo la responsabilidad de las Gobernaciones Departamentales.
- ✓ Ámbito municipal, a cargo de los Alcaldes y sus Concejos Municipales.
- ✓ Y finalmente, el ámbito comunitario, a cargo de las autoridades edilicias, de éstas en coordinación con las organizaciones comunitarias, y por las organizaciones comunitarias facultadas para administrar fondos públicos y que por tal razón se constituyen en órganos de administración pública.

Las mancomunidades se ubicarían en el ámbito que corresponda a la naturaleza de los proyectos de inversión. Por ejemplo, algunas mancomunidades apoyan a sus integrantes para la formulación y presentación de proyectos de forma individual, otras formulan proyectos conjuntos que pueden ubicarse como iniciativas departamentales y pueden haber proyectos que, basados en otros parámetros, como las cuencas que vinculen a municipios de dos o más departamentos, en cuyo caso podrán abordarse como proyectos regionales. En todo caso, el órgano de administración competente es la mancomunidad misma si cuenta con la organización y capacidades administrativas adecuadas.

Las 3 modalidades de gestión comunitaria se encuentran previstas en el Código Municipal, la Ley General de Descentralización y la Ley de Consejos de Desarrollo, respectivamente. Y como hilo conductual se recomienda emplearlos en ese orden, es decir, priorizar la gestión de la inversión a cargo de las autoridades municipales que constituyen un órgano de gobierno, si no fuera factible, parte de la inversión debería gestionarse por la gestión coordinada entre el gobierno municipal y las organizaciones comunitarias y, finalmente, mediante las organizaciones sociales facultadas para administrar fondos gubernamentales. Este orden de prioridades tiene como propósito evitar las

prácticas nocivas de intervención central y procura respeto a las municipalidades en el marco de su autonomía.

IV.4.2.3. Institucionalidad y coherencia

La inversión en el territorio, hasta la fecha, se desarrolla como un proceso disperso y sin un ordenamiento definido. Los programas ministeriales, las acciones de los fondos sociales, municipalidades y demás entidades, carecen de un eje articulador que le aporte coherencia. La ausencia de este eje ha dado lugar a diferentes esfuerzos, entre ellos, el de coordinación de los fondos sociales y el del sistema nacional de inversión pública.

Por otra parte, la articulación de la inversión territorial, preferentemente, debería desarrollarse en un marco institucional existente, evitando con ello la creación de estructuras adicionales poco sostenibles, y relacionarse con el planteamiento de política pública territorial ofrecido y promovido por el gobierno actual, de modo que disponga, por este medio, de voluntad política para facilitar su puesta en práctica.

En este sentido, la institucionalidad adecuada, además de los órganos de gobierno y administración indicados arriba, es el sistema de consejos de desarrollo. A partir de la facultad que en materia de formulación de política territorial urbano y rural y de ordenamiento territorial, le confiere al Consejo Nacional de Desarrollo el Artículo 225 constitucional y los artículos relativos a la formulación de políticas, seguimiento de las mismas y proponer acciones o recomendaciones a la Presidencia de la República en materia de planificación y de inversión pública (como ilustración véanse especialmente las literales a, e, f, h y l del Artículo 6 de la Ley de Consejos de Desarrollo).

De esta manera, la inversión territorial dispone de un andamiaje institucional que le ofrece cobertura a lo largo y ancho del territorio nacional, y en ley quedan definidas las grandes funciones de un programa de este tipo: la ejecución, a cargo de los órganos de gobierno y administración, y las funciones de formulación (planificación), seguimiento, auditoría, participación y propuesta de recomendaciones y políticas públicas.

Por otra parte, el empalme con las políticas y lineamientos del gobierno actual, puede producirse con la denominada política de Cohesión Social, cuyo concepto, en la práctica europea, es una redistribución de recursos de regiones ricas en beneficio de otras menos favorecidas, con el propósito de reducir las desigualdades y potenciar un panorama de mayor equidad en cuanto a oportunidades y condiciones de bienestar de los habitantes.

En Guatemala, hasta ahora, esta política se materializó en el territorio, a través sistema de transferencias condiciones orientadas a los municipios más pobres o vulnerables, y a nivel organizativo, en la Comisión de Cohesión Social y el Gabinete de Gobierno con el mismo nombre.

En este sentido, el programa de inversiones en el territorio puede constituirse en un mecanismo de asignación de recursos para programas y proyectos de impacto social en el mediano y largo plazo, que provea de inversión en infraestructura, inversión social y productiva, así como en programas clave como son los de prevención y mitigación de desastres, programas orientados a erradicar la desnutrición crónica infantil, los embarazos tempranos indeseados y el analfabetismo, ausentismo y deserción escolar, entre otros.

En términos prácticos, la idea principal consiste en la creación de Comisiones de Cohesión Social en el seno de los consejos de desarrollo, responsables de las funciones anteriormente enumeradas.

IV.4.2.4. El subsistema de cohesión social

La idea principal de la integración de este subsistema, como el conjunto de comisiones de cohesión social en los ámbitos de gestión territorial, es constituirlos como la base organizativa capaz de generar, de abajo hacia arriba, la formulación de proyectos y programas de inversión, y de arriba hacia abajo, de transferir, asignar y ejecutar los recursos de los diferentes fondos sociales, aplicables a líneas de planificación en sustitución de acciones aisladas y adoptadas con base en criterios no técnicos.

Para el efecto, se considera pertinente distribuir las funciones de orden técnico y político, entre diferentes actores de los consejos de desarrollo, reservado al Organismo Ejecutivo y las Municipalidades (a veces también a organizaciones comunitarias) como responsables de la ejecución de fondos. Esto se detalla de manera amplia de la forma siguiente:

✓ En el nivel técnico u operativo, participan las entidades responsables de las funciones de planificación (SEGEPLAN) y ejecución (SCEP), con el apoyo técnico de las Universidades, especialmente, de la Universidad de San Carlos que cuenta con una mayor cobertura territorial. En el ámbito municipal, el ámbito técnico corresponde a las Oficinas Municipales de Planificación, con el apoyo de las instituciones antes mencionadas y, además, incluye el soporte necesario a las actividades de priorización de necesidades que se desarrollan en el ámbito comunitario. En esta

instancia se constituyen la ventanillas únicas de recepción y procesamiento técnico de las solicitudes de inversión (necesidades y proyectos priorizados)

✓ En el nivel decisorio-asesor (político) participan las organizaciones sociales que ejercen, esencialmente, un carácter de auditor social, las organizaciones municipales, la Secretaría Presidencial de la Mujer y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. En las municipalidades, este nivel lo conforma el concejo municipal, un representante del gobierno central y dos representantes del Consejo Municipal de Desarrollo. En el ámbito nacional, la Comisión de Cohesión Social, incluye a la Primera Dama, en su carácter de delegada presidencial.

A la Comisión Nacional de Cohesión Social, en representación del Consejo Nacional de Desarrollo, le corresponde aprobar procedimientos e instrumentos específicos, así como gestionar las relaciones institucionales con el Organismo Ejecutivo y el Organismos Legislativo. En su integración, a la luz de las iniciativas del Organismo Ejecutivo, destaca la presencia de la Primera Dama, quien preside, nombrada para el efecto por el Presidente de la República, la integran además, los Fondos Sociales y una unidad técnica nacional (que puede integrarse con funcionarios de los fondos sociales) encargada del diseño de instrumentos y procedimientos del sistema de inversión territorial, así como de suministrar el apoyo requerido por las Comisiones de Cohesión Social y las Ventanillas Únicas (unidades técnicas departamentales y oficinas municipales de planificación), de forma que se garantice la efectividad y coherencia del sistema en su conjunto.

Por las dificultades que caracterizan a algunos consejos de desarrollo, se considera que los mismos aún son un esfuerzo inconcluso, que avanzó considerablemente en los últimos años, pero que aún necesita consolidarse. En este sentido, se recomienda la integración, formación y disposición de un grupo de funcionarios que desempeñen un rol pivote en las Comisiones de Cohesión Social. Se trataría de Comisionados de cohesión social, que a efecto de asegurar la operación del sistema de inversión territorial, apoyarán a dichas Comisiones. Estos podrán ser los delegados de SCEP o SEGEPLAN en los Consejos de Desarrollo, o bien, un cuerpo de funcionarios, un equipo técnico-directivo, seleccionado y capacitado en el segundo semestre o trimestre del año 2008.

Las Comisiones de Cohesión Social en los departamentos, se diferencian de la Comisión Nacional por el hecho de que es el Gobernador quien la preside.

IV.4.2.5. Los programas de inversión territorial

Entre los diferentes ámbitos de gestión territorial, las competencias intergubernamentales no se encuentran claramente delimitadas, por lo que esta es una necesidad que conviene atender mediante los estudios y las modificaciones legales correspondientes. No obstante lo anterior, existe legislación que mandata la coordinación intergubernamental (Artos. 69 y 70 del CM), por lo que la propuesta de diseño de la inversión territorial debe plantearse en ese sentido. Esto también refuerza la necesidad de basar el subsistema de cohesión social en los consejos de desarrollo, que también son un punto de encuentro entre autoridades, lo que permite facilitar la comunicación y los acuerdos entre partes que puedan entrar en conflicto por la falta de determinación de funciones y ámbitos de actuación.

La inversión en el territorio, en este contexto, es una tarea compleja si se plantea como una tarea coordinada y eficiente, para superar la ya señalada dispersión de instituciones, funciones, recursos y voluntades políticas. Esta propuesta, por tanto, sugiere una clasificación amplia de las acciones de inversión, en programas que en conjunto sean capaces de impactar favorablemente en el bienestar de la población. Esto es, que integren acciones en promoción económica y social, de infraestructura para la dotación de servicios, programas de emergencia para atender áreas afectadas o vulnerables, entre otros aspectos

Los programas propuestos son:

- a. Programa de inversión en infraestructura (obra gris tradicional)
- b. Programa de inversión en promoción económica (rural y urbano-local).
- c. Programa de inversión social (salud, educación, subsidios a la población dependiente, vivienda)
- d. Programa de prevención y mitigación de desastres (fondo de emergencia).
- e. Programa de emergencia alimentaria
- f. Programa de inversiones complementarias (programa para asegurar la intervención en áreas o mediante acciones no previsibles).

IV.4.2.6. Funciones del Sistema de Cohesión Social

Para el año 2009, el sistema debería operar en el ámbito de proyectos para el año 2009, pero reuniendo la información y preparando planificación trianual para sujetar los fondos a la planificación municipal y departamental a cargo de los concejos de desarrollo respectivos, de manera que permita dejar planteado el presupuesto de inversión territorial para los años 2010, 2011 y 2012. Con ello se asegura la formulación de relevo para la administración gubernamental siguiente.

El sistema de cohesión social, entendido como un subsistema operativo del Sistema de Consejos de Desarrollo para la inversión social, integra sus actuaciones de la forma siguiente:

- ✓ Funciones de decisión lideradas por la Comisión de Cohesión Social y apoyadas por la Primera Dama.
- ✓ Funciones de planificación lideradas por SEGEPLAN en coordinación las Oficinas Municipales de planificación,
- ✓ Funciones de financiamiento lideradas por el MINFIN, los fondos sociales y las municipalidades
- ✓ Funciones de ejecución en el ámbito público, lideras por la SCEP, las gobernaciones departamentales y las municipalidades
- ✓ Funciones de control social a cargo de las organizaciones sociales y las universidades,
- ✓ Funciones de complementación, con el soporte de la cooperación internacional.

IV.4.2.7. Lineamientos de la función de ejecución de la inversión territorio

De particular importancia resulta esquematizar, las funciones de ejecución como contrapartida de las funciones de planificación o formulación. En este punto, cabe mencionar que el paso previo es la aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Gastos, que incluye el Listado Geográfico de Obras. Esta es una tarea delicada y propia del Organismo Ejecutivo. En todo caso, cabe cuestionar de fondo la potestad del legislativo de aprobar o no obras, puesto que esta es una función ejecutiva por excelencia y no legislativa.

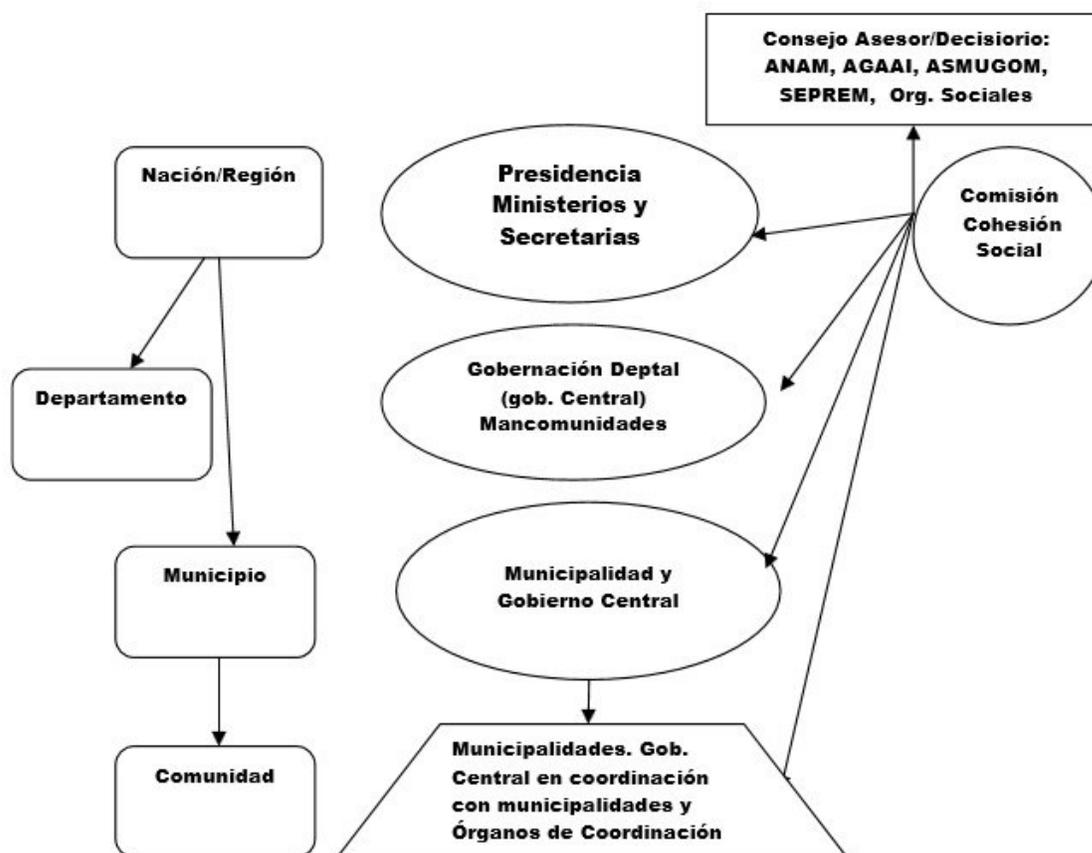
La ejecución integralmente considerada, luego de la aprobación presupuestaria, comprende la intervención de aquellos órganos de gobierno y/o administración, con capacidad de administrar recursos públicos desde el ámbito del sector público. Esta intervención se concreta en bienes y servicios públicos entregados a los ciudadanos/vecinos y pueden generarse por procedimientos diferenciados. Estos procedimientos, o modalidades de gasto, pueden ser por la vía directa o administrativa, mediante la contratación de entidades privadas (empresas u ONG's) o por formas mixtas de ejecución compartida.

En este sentido, la ejecución a nivel nacional corresponde a las Presidencia, Secretarías y Ministerios. En el ámbito departamental, el liderazgo estará a cargo de las gobernaciones departamentales y de las mancomunidades, dependiendo de la naturaleza de los proyectos y de sus capacidades institucionales.

En el ámbito municipal interviene la municipalidad y el gobierno central en coordinación con las autoridades locales. Y en el ámbito comunitario el liderazgo corresponde a las municipalidades en coordinación con las entidades del nivel central y de la comunidad, en este último caso, de los Órganos de Coordinación que están facultados para administrar recursos gubernamentales.

Los fondos sociales, en este planteamiento, actúan como mecanismos de financiamiento, trasladando los recursos a los órganos de gobierno y administración facultados para la administración de recursos públicos, o bien, actuando como cuentas a cuyo cargo se acrediten los gastos en compras y contrataciones que demande la inversión social aprobada.

PROCESO DE EJECUCIÓN



Marco y metodología para el monitoreo del MGPT a nivel municipal

V.1 Marco Conceptual del uso de Indicadores de Sostenibilidad para la Gestión Pública Territorial

Los indicadores se refieren a variables que sirven para analizar las condiciones de sostenibilidad; pueden ser variables obtenidos de o para los instrumentos económicos de gestión proyectados. No es precisamente necesario que la cantidad de indicadores sea igual en cada dimensión, toda vez que se mantenga un nivel razonable de armonía, ponderación y equilibrio.

No obstante, se debe recordar que los indicadores no representan la realidad misma aunque sí constituyen guías exploratorias de la realidad; sin embargo, deben tener la posibilidad de poder ser estudiados y examinados empíricamente por medio de un proceso de cotejo estadístico o matemático.

Por ende, los indicadores suministran información en una forma más cuantitativa y/o de diagramas y no únicamente por medio de palabras. También, los indicadores proporcionan información simplemente más entendible que otro tipo de fundamentos científicos; significan una guía o provisión de supuestos que relacionan al indicador con un suceso más complejo.

Aplicado al desarrollo local sostenible de las poblaciones, Allen Hammond y co-autores¹⁹ define que "los indicadores comunican información acerca del progreso hacia objetivos sociales como desarrollo sostenible. Un indicador provee una pista para un asunto de mayor significación o hace perceptible una tendencia o fenómeno que no es detectable inmediatamente. Por tanto, el significado de un indicador va más allá que lo que realmente mide, y se dirige más bien hacia un fenómeno de metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible en espacios territoriales de mayor interés". Podríamos decir que los indicadores se encuentran en la punta de una pirámide de información cuya base la constituyen los datos primarios derivados del monitoreo y análisis de estadísticas.

Como parte de la medición de logros en la consecución del desarrollo sostenible, específicamente en los temas de ordenamiento territorial y medio ambiente, se necesitan indicadores confiables relacionados con los mismos. Por medio de la consideración de cuestiones ambientales en los procesos de ordenamiento territorial, se pueden lograr objetivos que, a su vez, establecen parámetros relacionados con la "sostenibilidad" que definen, estructuran y servirán de control de los usos de los suelos municipales, basados en criterios que describe Allende Landa²⁰ como:

- El control de la extensión de urbanizaciones sobre suelos de gran fertilidad agrícola o espacios rurales de valor alternativo.
- Procurar la integración espacial multifuncional (residenciales, comercio, recreo, etc.), contra el creciente tráfico pendular y multiplicación de viajes por la desintegración de usos del suelo.
- Control y reducción de la transferencia de residuos al suelo, agua y aire.
- Control y racionalización del impacto ambiental a ecosistemas frágiles por actividades deterioradoras como el turismo masivo.
- Grado de crecimiento de la productividad de la agricultura mono-funcional de gran amenaza para la fertilidad del suelo, la diversidad ecológica y estética del espacio rural.
- Detención de la desaparición de los biotopos naturales enriquecedores del suelo.
- Rehabilitación del medio ambiente previamente deteriorado en los espacios urbanos y rurales.
- Capacidad de carga de los territorios, limitaciones, vulnerabilidad y capacidad de carga de los territorios para diferentes usos, así como sus aptitudes sostenibles.
- Necesidad de protección y conservación los recursos naturales y los ecosistemas.

La planificación territorial y el ordenamiento del territorio representan un marco idóneo para la inclusión del "paradigma ambiental" dinamizando, a la vez, la adopción de enfoques integradores. Esta nueva ética con respecto al tratamiento del medio ambiente en la planificación territorial²¹ no es en absoluto ajena al "desarrollo sostenible", concepto que incursiona con fuerza en las nuevas políticas de ordenamiento territorial. Por ende, es necesario recuperar, desde las entidades municipales y locales, el estudio de las comunidades y las ciudades desde el punto de vista territorial como sistemas ecológicos como lo propuso en su momento el ecologista humanista Boyden²².

Así también, es necesaria una innovación de paradigma en el sentido de que el modelo de uso de recursos, como el suelo, transportes, energía, abastecimiento y gestión del agua, entre otros, debe ser capaz de armonizar con las variables económicas, sociales y ecológico-ambientales en el contexto territorial. De hecho, en el Tratado Europeo de Maastricht, la "planificación urbana y regional" se encuentra precisamente dentro del "Título Ambiental", sugiriendo esa nueva dimensión de lo que se empieza a denominar "Planificación espacial ambientalmente sostenible"²³. De aquí que la Evaluación de Impacto Ambiental –EIA– de todo proyecto debiera desplazarse hacia la Evaluación Ambiental Estratégica –EAE– como nuevo concepto filosófico del desarrollo sostenible territorial en la escala local o regional, al cual debe estar ensamblada la búsqueda de métodos e indicadores del desarrollo sostenible.

¹⁹ Hammond, Allen, et. al. *Environmental Indicators: A Systematic Approach to Measuring and Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development*, (capítulo VI y apéndice I). Instituto Mundial sobre Recursos, Washington, D.C. 1995.

²⁰ Allende Landa, José, *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, para la Unión Iberoamericana de Municipalistas. 2000

²¹ Vergara Alfonso, *Cultura urbana y cultura de Territorio. Los retos del urbanismo del siglo xxi. Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales, Vol.1, núms. 95-96, pp.245-247. Año 1993

²² Boyden S. *Integrated studies of cities considered as ecological systems*, in P. di Castri, F.W.G. Baker and M. Hadley, eds. *Ecology in Practice*, Vol. II. 1984

²³ HEALEY P y SHAW T, *The treatment of environment by planners: evolving concepts and policies in development plans*. Working paper No. 13. Department of Town and Country Planning. University of Newcastle. 1994

Este concepto del territorio a la luz del desarrollo sostenible exige nuevos análisis y esquemas en la información ambiental en el diseño y conformación de indicadores, lo cual presupone una importante dedicación trans-disciplinar en constante desarrollo y progreso con participación de la sociedad civil y las organizaciones locales.

Asimismo, exige la consideración de un nuevo proceso formativo-educativo de carácter integral y multidisciplinar en las carreras tecnológicas (arquitectura, ingeniería geografía, entre otras) y las social-humanísticas (sociología, economía, ecología y otras) incorporando en su formación la naciente cultura ambiental-territorial de la mano del desarrollo sostenible. Los y las profesionales de la planificación deberán tener una visión integral del territorio y el medio ambiente que les permita a su vez formar a la clase política, que toma las decisiones finalmente en los planes de ordenamiento urbano-regional dentro de la cultura del desarrollo sostenible territorial. También debe formarse y educarse a la propia sociedad para participar de manera más activa e influyente, al menos en la toma de decisiones locales y regionales.

En este orden de ideas, como parte integral de un "sistema de información estratégica", en el presente capítulo se lista y describe una batería de indicadores interrelacionada para el seguimiento de un perfil sostenible de las comunidades municipales como las existentes en Guatemala. Esta batería de indicadores permite el seguimiento del comportamiento y los efectos pasados y actuales de la gestión y el ordenamiento del territorio y el control medio ambiente que son críticos y de utilidad en los procesos de gestión municipal, así como establecer la necesidad y el grado de intervención de las comunas que lideran los poblados, con el entendido que debe realizarse una revisión continua de los indicadores y el sistema.

El concepto de indicador deriva del verbo latino *indicare*, que significa revelar, señalar. Y aplicado a la sostenibilidad de los municipios, los indicadores son un conjunto de parámetros que proporcionan información sobre el estado de la relación entre los vecinos del municipio y el medio donde viven.

La estructura analítica del sistema de indicadores ambientales-territoriales propuestos para los municipios de Centroamérica y específicamente para la República de Guatemala se formula con base al modelo de Presión-Estado-Impacto-Respuesta (PEIR), introducido originalmente por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico OCDE en 1994, que es una herramienta flexible y de constante adaptación a cada municipio o poblado y de utilidad para una análisis de la relación población-medio ambiente.

El concepto es que las actividades humanas ejercen **presión** sobre el medio ambiente-urbano, modificando con ello la calidad y la cantidad, es decir el **estado**, de los recursos naturales; y la sociedad **responde** a esos cambios a través de políticas generales y sectoriales (tanto de OT, como ambientales y socioeconómicas). Esto crea un círculo de retroalimentación causa-efecto hacia las actividades humanas de presión nuevamente. Aquí se crea el modelo PER de la OCDE.

Este marco de análisis ha estado en continua evolución; a raíz de ello el modelo PER propone en la actualidad la elaboración de cuatro grupos de indicadores, integrando después de los cambios (estado) de los recursos naturales y como efecto de los mismos el de **impacto** sobre los medios (ambiente y territorio en el caso que nos ocupa), previo a la **respuesta** de la sociedad. Se establece entonces, el modelo PEIR que se ha descrito.

V.2 Importancia de los Indicadores Ambientales y Territoriales

Los Indicadores Ambientales y Territoriales son importantes porque permiten obtener valiosa información de la calidad ambiental de cada uno de los recursos naturales y del ordenamiento territorial de los componentes de la infraestructura que se están monitoreando en una localidad, por ejemplo, desechos sólidos, agua, grado de urbanización, crecimiento poblacional, entre otros. La implementación y fortalecimiento de un sistema de indicadores municipales se convierte en una poderosa herramienta de seguimiento y control de la gestión municipal y local, ya que permite la oportuna y adecuada toma de decisiones a corto, mediano y largo plazo.

La utilización de indicadores territoriales específicos, como el de asentamientos humanos, población por superficie y otros interrelacionados con los ambientales, y que también tienen relación con lo socioeconómico, es un medio reconocido desde hace tiempo para investigar las tendencias y minimizar los riesgos en la esfera del desarrollo sostenible de una población rural o urbana. El éxito o el fracaso de las políticas nacionales y locales orientadas al desarrollo sostenible pueden evaluarse con bastante facilidad aplicando indicadores interrelacionados. Sin embargo, el carácter complejo de la relación entre los vecinos y los medios ambiente y territorial plantea un gran desafío a los municipios.

Los responsables de la toma de decisiones (alcaldes/esas, funcionarios/as públicos, y otros) necesitan información oportuna, precisa y confiable sobre el medio ambiente y los efectos de los asentamientos humanos.

Los indicadores tienen el potencial de convertirse en herramientas importantes para la recopilación y comunicación de información científica y técnica de lo que pasa en los municipios. También pueden facilitar la difusión de esa información a diferentes grupos de usuarios y a la sociedad en su conjunto, lo que ayuda a transformar la información en acción.

Con base en todo ello, podemos decir que un Indicador es una expresión numérica (como el de "estado" e "impacto") o cualitativa (como el de "presión" y de "respuesta") que permite la medición o definición de diferentes características de un sistema específico y sus variables asociadas, que determinan la magnitud y frecuencia de los procesos de cambio. Aplicado a nuestro caso, al tema ambiental-territorial, un Indicador es una expresión que nos va a permitir la medición de diferentes características asociadas con los componentes de los ecosistemas y los asentamientos humanos y sus procesos dinámicos de cambio natural o inducido por fuerzas externas.

Para formular los indicadores que se presentan más adelante, se adopta el ya mencionado esquema de análisis PEIR, que se define como el conjunto de indicadores que permiten asociar los efectos del impacto en un componente, con sus causas y acciones para su seguimiento y control.

Así, los indicadores de "presión" permiten ponderar la intensidad de la intervención humana o natural sobre los ecosistemas existentes en un territorio, reflejada en grados de impacto. Estos indicadores pueden interpretarse y asociarse con las causas generadoras de ese impacto. Los indicadores de "estado" permiten la medición de las características físico-bióticas existentes en un municipio dado, debidas a las formas de ocupación y apropiación del mismo y de sus recursos. Un indicador de estado mide la calidad ambiental-territorial en un momento de tiempo definido, de una situación o problema específico asociado con cada uno de los componentes territoriales y ambientales como agua, aire, suelo, biodiversidad, asentamientos humanos, infraestructura.

Los indicadores de "impacto" describen y miden el impacto dominante sobre los componentes en el largo plazo. Los indicadores de "respuesta", por su lado, permiten considerar los efectos directos sobre la disponibilidad y las calidades ambiental y territorial, es decir los aumentos o disminuciones en la presión y en el estado de los recursos naturales o para una situación ambiental-territorial específica, indicadores que van asociados con acciones directas de control o mitigación de los impactos. En nuestros países, es usual que algunas personas identifiquen los indicadores de respuesta con acciones netamente administrativas en el marco de la gestión ambiental y territorial.

V.3 Propuesta de un Sistema de Información Estratégica

V.3.1 Introducción

Los indicadores ambientales-territoriales adquieren relevancia porque cubren la necesidad de dar imágenes y visiones del problema ambiental-territorial, que faciliten la formación de opinión al momento de tomar decisiones locales. Por consiguiente, cada indicador, en este caso de carácter "simple", pretende dar una lectura fácilmente comprensible y válida de la situación de los componentes a nivel de municipio.

No se pretende abarcar todos los temas ligados al desarrollo sostenible, pues como ya se ha mencionado, resulta ser razonable aplicar los esfuerzos y recursos disponibles en aquellos problemas considerados críticos y de utilidad en los procesos de gestión, en virtud de que al incluir esta doble temática de lo "ambiental-territorial" se están abarcando los problemas más críticos de los municipios que, atendidos de manera adecuada, incluyen aspectos relacionados con los componentes social y económico de relevancia que darían un cercano "perfeccionamiento" al desarrollo sostenible.

En el sistema de indicadores propuesto, se han seleccionado los indicadores y se ha estudiado la disponibilidad de las fuentes de información. Un indicador se propone como viable en el caso de tener disponibles los datos que lo componen; o como indicador necesario, al considerar su importancia para comprender la tendencia de un fenómeno aunque no se dispongan de los datos primarios necesarios o por faltar alguno de ellos, en cuyo caso serán necesarias nuevas mediciones. Algunos indicadores que tienen relación con los temas específicos de ambiente y territorio, pero como ya se ha justificado, pueden resultar teniendo los componentes social o económico a la vez, lo que los hace más relevantes por su carácter integrador.

Se pretende que el Sistema pueda ser utilizado en forma flexible, de manera tal que las particularidades de cada municipio puedan ser tenidas en cuenta. En este sentido, la persona que evalúa podrá seleccionar el conjunto de indicadores que permita dimensionar y monitorear la

evolución de la situación de los componentes en forma sencilla, clara y dinámica, para el caso específico que se estudie.

A continuación se presenta el conjunto de indicadores que tienen como propósito facilitar la proyección y el seguimiento de la gestión ambiental-territorial de los municipios, con el fin de analizar su contribución a nivel de impacto sobre el bienestar local, y por ende, a nivel nacional. Los indicadores escogidos tienen la bondad de presentar una selección de variables cuya información es factible de verificar y con base en ésta, inferir el efecto sobre diferentes decisiones. De esta manera se pretende perfeccionar una herramienta que permita monitorear la gestión local en función del cumplimiento de sus objetivos y generar a la vez información pertinente para la retroalimentación de las Agendas de Gestión Ambiental y Urbanístico de los Municipios.

En algunos casos, debido a diversas situaciones, puede suceder que no se haya podido recolectar la información para ciertos períodos, por lo que en la serie de tiempo se pueden tener espacios faltantes para el análisis. De esta forma, aunque cierto indicador se considere representativo de la dimensión, no debería ser incorporado si presenta demasiadas interrupciones o vacíos de datos. No obstante, si la información está incompleta parcialmente, es posible repetir el dato del año más cercano o bien, aproximar el valor que hace falta mediante una ecuación lineal entre los valores anterior y posterior al período que no se tiene.

V.3.2 Indicadores Básicos por componente

Con el listado de indicadores propuesto, se pretende homogenizar bajo un mismo indicador básico, indicadores municipales que determinan la evolución de un mismo fenómeno con parámetros semejantes o parámetros específicos.

Con los indicadores básicos se busca concretar problemas que los municipios tienen y que deben ser abordados. Ello, también sirve para el diseño de la encuesta a realizar en los municipios y sus localidades, que también se propone en el inciso II.4.4 en seguida.

A continuación se describen los indicadores básicos, por componente, desagregados en indicadores municipales:

a) Componente medio ambiente

Medio ambiente resulta, en este caso, ser el componente más importante con 66 indicadores municipales y 34 indicadores básicos agrupados en 5 categorías; debiendo recordarse que algunos indicadores básicos pueden ser a la vez municipales, mientras que otros básicos pueden subdividirse en varios municipales:

Tierra

Esta categoría cuenta con 4 indicadores básicos: 1) Cobertura y uso actual de la tierra, que está descrita por un mapa de la cobertura vegetal y del uso dado al suelo por intervención humana, cuenta con 7 indicadores municipales; 2) Niveles de degradación y deterioro físico, que se describe en porcentaje; 3) Distribución por tipo de finca, que es la relación de la superficie del municipio ocupada por cada tipo de finca; 4) Distribución de hogares rurales según su acceso a la tierra, se describe de acuerdo a la forma de obtener el acceso a las tierras (arrendadas, propias, sin tierra).

Biodiversidad

En esta categoría se proponen 5 indicadores básicos: 1) Número de áreas protegidas, 2) Extensión total de las áreas protegidas, 3) % de superficie protegida en relación con el país, 4) Riqueza biológica que se subdivide en 6 indicadores municipales, 5) Superficie cubierta por los ecosistemas vegetales con 8 indicadores municipales.

Agua

Es la categoría más extensa con 13 indicadores básicos: Escasez de agua, oferta hídrica bruta, oferta hídrica neta disponible, consumo de agua doméstica, consumo en riego, consumo industrial, consumo en hidroeléctricas, volumen tratado en descargas domésticas, incidencia en enfermedades de origen hídrico, incidencia de casos mortales por enfermedades de origen hídrico, mortalidad infantil, índice de cobertura de agua potable, índice de cobertura de saneamiento rural y urbano.

Clima y calidad de aire

Dentro de esta categoría existen 5 indicadores básicos: Emisiones de Dióxido de Carbono (CO₂), proporción del territorio con características de aridez climática, número de casos en ocurrencia de infecciones respiratorias agudas, casos de enfermedades diarreicas agudas y casos de malaria.

Desechos sólidos

Cuenta con 7 indicadores básicos: Generación diaria de desechos sólidos domiciliarios, cobertura urbana de recolección de desechos sólidos, volumen de desechos sólidos dispuestos adecuadamente por año, volumen sin disposición final adecuada, producción per cápita urbana, producción per cápita rural y daño ambiental ocasionado por desechos sólidos.

b) Componente urbanístico

El área urbanística tiene relación directa con el **ordenamiento territorial** y se le ha dado en llamar "Asentamientos Humanos y Población" como una sola categoría. Los datos o indicadores para esta categoría, generalmente se encuentran disponibles en la Institución Nacional de Estadística de los respectivos países, por lo que muy probablemente no se tengan mayores dificultades en la obtención, análisis y conclusiones en el área de Urbanismo. Tiene 33 indicadores municipales agrupados en 18 indicadores básicos; como se verá, algunos indicadores básicos son municipales por constituirse en información básica inferida directamente del área de estudio o de información a nivel nacional:

Número de habitantes, densidad poblacional, grado de urbanización, dispersión/concentración territorial, crecimiento vegetativo, tasa de natalidad, crecimiento total, tasa de fecundidad, tasa de mortalidad infantil y materna, esperanza de vida, estructura por edades, tasa de dependencia, tasa de analfabetismo, tasa de escolaridad, gasto en educación, índice de desarrollo humano, índice de desarrollo relativo al género.

c) Área de Pobreza

Se propone un área común como complementaria importante para las dos descritas, por considerar, desde mi punto de vista, que tiene relación directa con las mismas. El desarrollo urbanístico y cuidado del medio ambiente está en relación inversa con el grado de pobreza en el municipio. Es evidente que los municipios más pobres son los que tienen los recursos ambientales más desprotegidos y los asentamientos humanos más desordenados.

La propuesta es que se consideren por lo menos 7 indicadores básicos adicionales en el área de pobreza, relacionados con los índices de desarrollo humano y que son fácilmente obtenibles en los entes estadísticos nacionales o con organismos internacionales: Personas que viven con menos de un dólar, población bajo la línea de pobreza, pobreza extrema, pobreza urbana, pobreza rural, tasa de desnutrición crónica en menores de cinco años y población con necesidades básicas insatisfechas, todo con estadísticas transversales por género.

TERCERA PARTE:

Conclusiones sobre la implementación del MGPT

En Guatemala, y en Centroamérica en general, no hay una definición clara en cuanto a los criterios aplicados al concepto de "Gestión Territorial" de "ordenamiento territorial", sobre sus componentes respectivos y elementos que las integran, lo cual se ve agravado con la confusión del concepto de "desarrollo sostenible". Existen múltiples definiciones para el término "Desarrollo Sostenible" destacándose finalmente que la sostenibilidad se plantea como un equilibrio entre los criterios de eficiencia económica, calidad ambiental y equidad, satisfaciendo las necesidades del presente sin comprometer las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.

Por otro lado, en cuanto al "Ordenamiento Territorial", en las respectivas bases legales a veces se entiende como integrado no solo por la parte territorial sino también por las dimensiones: económica, social y ambiental, cuyas finalidades, metas, planes y proyectos deben ser armónicos, complementarios y viables. En otros casos, en la mayoría, es el "desarrollo sostenible" el que incluye esos parámetros con estos criterios de armonización y complementariedad. Otras legislaciones definen el control del medio ambiente incluyendo el uso del suelo y la urbanización. Otras, definen el Ordenamiento Territorial incluyendo el medio ambiente.

También, en ocasiones, se mencionan expresiones combinadas como "gestión y ordenamiento territorial ambiental" en la que se reconocen objetivos de política como los siguientes:

- "Adecuar el marco institucional, normativo e instrumental para la regulación del territorio".
- "Implementar mecanismos y sistemas de coordinación y gestión del territorio".
- "Corregir y prevenir impactos sociales, ecológicos y paisajísticos".
- "Corregir y prevenir la sobreexplotación y/o sub-utilización de recursos naturales".
- "Corregir y prevenir la localización de actividades productivas y de asentamientos humanos en áreas de riesgo natural".

Existe, en buena parte, coincidencia en tomar las tres expresiones (OT, medio ambiente y sostenibilidad) como parte de una "planificación estratégica" para las ciudades y comunidades.

Tanto a nivel mundial como regional y comunitario se han aumentado en número e intensidad las iniciativas que se promueven hacia el desarrollo sostenible, especialmente orientadas a la

conservación del medio ambiente, desde distintos niveles administrativos, apoyados por instituciones tales como la Unión Europea, las Naciones Unidas y los gobiernos nacionales y locales.

Un aspecto vital para la toma de decisiones es la información, bases de datos y monitoreo de los problemas territoriales-ambientales. Tanto la existencia y difusión de la información como el mejoramiento de indicadores es fundamental, especialmente en la toma de decisiones, pues permiten evaluar el avance de nuestros países hacia el desarrollo sostenible.

Para el desarrollo de indicadores ambientales-territoriales, partiendo de la experiencia y de las lecciones aprendidas, se ofrecen las siguientes recomendaciones para desarrollar, con buenos resultados, nuevas iniciativas de indicadores:

Desarrollar marcos conceptuales flexibles:

- Dada la gran diversidad de temas, perspectivas, mandatos, procesos y usuarios, un marco flexible contribuye al mejoramiento de los procesos, actividades e instituciones existentes y facilita la comunicación entre los actores interesados.

- Hay varios tipos de flexibilidad. En primer lugar, el marco general debe ser flexible, en el sentido de permitir que los usuarios encuentren la información que necesitan al nivel analítico adecuado. En segundo lugar, los usuarios deben tener la posibilidad de estructurar los índices y los indicadores de acuerdo con sus intereses, ya sea un interés "sectorial" que se centra en diversos temas; un interés que enfoca el desarrollo sostenible general, o uno en el que las categorías de indicadores desempeñan una función importante. Por último, la flexibilidad debe aplicarse para satisfacer diferentes niveles y situaciones, que exigen marcos conceptuales de diferente nivel.

- Esto puede implicar la incorporación de Recomendaciones para trabajos futuros otros factores (p. ej., otros temas de sostenibilidad del sector rural) para elaborar marcos "nuevos", mas apropiados.

Seleccionar indicadores e índices con implicaciones políticas inmediatas:

- Los indicadores serán utilizados sólo si se interpretan fácilmente y transmiten un mensaje que puede traducirse directamente en acción política, por lo tanto deben hacer el seguimiento de las características controlables por los que diseñan la política.

- Un indicador puede tener implicaciones políticas a distintos niveles y para usuarios diferentes, por consiguiente, tanto las bases de datos nacionales como las regionales son útiles: Mientras las primeras son decisivas para los análisis a nivel del país y a nivel subnacional, las segundas permiten el análisis y las comparaciones entre países.

- Seleccionar indicadores con relevancia política, implica que tanto la lista de temas a los que se hace seguimiento, como los indicadores empleados para hacerlo, deben estar abiertos para incorporar nuevos temas o desechar los viejos. De cualquier manera, quienes desarrollan los indicadores deben recordar que los datos de las series de tiempo pueden hacer una contribución útil al análisis, ya que seguir recopilando datos sobre un indicador que no tiene importancia para los procesos actuales de formulación de políticas, pero que forma parte de los sistemas de seguimiento ya establecidos, podría ser beneficioso a largo plazo.

Comenzar con los datos disponibles:

- Concentrarse con la mayor intensidad posible en los datos, los indicadores y la información existentes, mejorando la calidad y la cobertura de los mismos, puede producir resultados útiles sin exigir muchos recursos adicionales.

- Sin embargo, aunque se recomienda esta practica como un primer paso, no debe pasarse por alto el uso potencial de nueva información. Los indicadores de desarrollo sostenible son todavía una novedad, y por lo tanto, la recopilación de nuevos datos será decisiva para enriquecer la comprensión de las complejas conexiones que existen en la sociedad.

- Promover que los ministerios, los que desarrollan indicadores y los usuarios se "apropien" de la iniciativa de indicadores. Sin la participación de todos los grupos de interés y de todos los actores concernidos en la región, el país o la zona, la iniciativa de desarrollo de indicadores no tendrá éxito ni durará mucho tiempo. Sin embargo, por lo general, tales iniciativas involucran solo a un subconjunto de actores que son o podrían ser afectados. Por ejemplo, en la actualidad, es común que el seguimiento sea realizado por organizaciones o instituciones externas y no por los grupos de interés activos en la zona. Tampoco es extraño que un grupo relativamente grande de personal técnico (incluidos los que desarrollan indicadores, los expertos en "sistemas de información geográfica" SIG y los expertos en computadoras) esté mas involucrado, y activo, que los usuarios finales de la información—los encargados de tomar las decisiones a todos los niveles.

- Realizar los esfuerzos necesarios a diferentes niveles políticos e institucionales para lograr que los grupos de interés y los actores se "apropien" de la iniciativa.

- Para que tal iniciativa tenga éxito, deberá identificar mecanismos que permitan una mayor participación de las instituciones y de los individuos. Hay factores como los incentivos, la eficiencia de los costos, la credibilidad y la sostenibilidad que deben estar involucrados en dichos mecanismos.

Aplicar un enfoque estratégico:

- Para que una labor estratégica de desarrollo de indicadores tenga éxito, debe considerar dos puntos adicionales: Primero, debe apuntar hacia un enfoque a largo plazo. Esto no significa que deban ignorarse aspectos que pueden ser relevantes a corto plazo (como el impacto de los desastres naturales), al contrario, esos factores deben ser captados mediante un enfoque más amplio, por ejemplo, los impactos de la mayoría de los desastres naturales pueden captarse empleando un enfoque de vulnerabilidad. Es decir, que un enfoque a largo plazo, permite a los que desarrollan los indicadores y a sus usuarios, actuar más estratégicamente, tomando decisiones políticas activas en lugar de reaccionar sencillamente frente a los hechos.

- Para que la iniciativa sea estratégica —y para que logre su “apropiación” por parte de los usuarios nacionales— debe incluir también un componente de capacitación, ya que la falta de capacidad para producir y utilizar la información, es generalmente uno de los obstáculos principales para el éxito de las iniciativas de indicadores.

- La capacitación en tales iniciativas incluye, al menos, dos pasos. En primer lugar, se necesita un componente que capacite a los individuos involucrados en la recopilación de datos y en la elaboración de indicadores, índices e información. En segundo lugar, debe reforzarse la capacidad que tengan las instituciones de usar la información generada mediante los análisis de indicadores e índices.

Difundir la información y hacer seguimiento de su uso:

- Una última recomendación es recordar la importancia de la difusión de la información ya que con ella podrán lograrse mayor participación y comunicación para asegurar la sostenibilidad del proyecto.

- Para llegar a la mayor cantidad de usuarios posibles, y ser más útiles, tanto la difusión como el seguimiento de la información y sus usos, deben ser proactivos y accesibles.

En cuanto a la lista de los indicadores de sustentabilidad rural para Centroamérica propuestos por componente, no se pretende ni se debe considerar como un único conjunto de indicadores. Cualquier conjunto de indicadores debe considerar las características específicas del área a la cual se hace seguimiento, ya sea esta un país, una mancomunidad o un área más pequeña (municipio o localidad).

La finalidad es desarrollar, evaluar y refinar los indicadores ambientales-territoriales y las herramientas de información disponibles en instituciones nacionales gubernamentales, preferentemente en una interfaz de Sistema de Información Geográfica (SIG) fácil de usar, para integrar las consideraciones de sustentabilidad rural en la formulación de políticas y en la planificación estratégica territorial y para mejorar el manejo del medio ambiente a diferentes escalas.

Es necesario integrar, a nivel nacional, las preocupaciones territoriales sociales dentro del proceso de toma de decisiones sobre el desarrollo, para así mejorar las políticas pertinentes y su implementación, hacer un seguimiento sistemático de las condiciones de estas materias y del proceso de desarrollo a nivel nacional y regional, y presentar los informes correspondientes.

El desarrollo de herramientas fáciles de usar y la utilización de esquemas de indicadores comunes facilitará no sólo la transformación de los datos en información pertinente, sino también la formulación de estrategias para los usuarios finales y el acceso a datos confiables e información útil.

A pesar de la democratización regional, a partir de la finalización de los conflictos armados internos, no se ha logrado resolver los problemas sociales que aun imperan en nuestros países, entre los que destacan los índices de pobreza que revelan que buena parte de la población vive bajo la línea de la pobreza. Por esa razón las necesidades de la agenda social son apremiantes, no contando con suficientes recursos para impulsar la urgente y tan necesaria inversión social (educación, salud, agricultura, vivienda, etc.), por la que la agenda de gestión territorial-ambiental debe estar en concordancia con la agenda social, de tal manera que se complementen, abaratando costos y dando un mayor impacto social y ambiental.

Los desafíos que presenta el tratamiento de la funcionalidad y habitabilidad, la sostenibilidad territorial-ambiental y el financiamiento e inversión en las áreas urbanas, exigen un esfuerzo entre distintos actores (urbanos, servicios públicos, sectores financieros y del desarrollo económico) como así también la coordinación entre ellos; sin embargo, esta misma articulación entre distintos niveles gubernamentales (nacionales, sub-nacionales y locales), el sector privado y sectores ciudadanos podría también ser crítica.

En este sentido, un doble desafío que se presenta para el desarrollo urbano sostenible en los asentamientos humanos se refiere tanto a la necesaria incorporación conjunta de racionalización y efectiva focalización de los limitados recursos (financieros, técnicos e institucionales) como así también a la determinación de áreas de intervención claves que podrían generar un importante efecto multiplicador en las distintas dimensiones que afectan a la sostenibilidad territorial.

Dentro de este proceso, una ventaja podría constituir la ampliación -en cantidad y diversidad- de experiencias regionales en la gestión de las dimensiones sociales, económicas y medioambientales del desarrollo sostenible. En este sentido es importante también activar y profundizar lo máximo posible, el potencial de las redes de especialistas (planificadores urbanos, agentes de desarrollo local, líderes sociales, técnicos medioambientales entre otros) en todas las áreas, como así también de la disponibilidad de fuentes de información sistematizadas (información y estadísticas vinculadas a experiencias, programas y políticas).

Será conveniente retomar las ventajas del SISTEMA DE DESARROLLO URBANO Y RURAL e integrar dentro del mismo a un grupo de trabajo técnico ad-hoc, conformado de las instituciones nacionales relacionadas con las políticas, estrategias y acciones de gestión local, incluyendo ordenamiento territorial, medio ambiente y desarrollo sostenible con el objetivo de ayudar a la conjunción de los elementos básicos de la Gestión Territorial. En este grupo debiera participar al menos la Universidad Nacional del país.

En cuanto a la formación de recursos humanos para el desarrollo territorial, se deberá promover e incentivar capacitaciones a empresarios y microempresarios por medio de seminarios, cursos o formaciones continuas que podrían ser estimuladas a través del gobierno local. Las Administraciones Municipales pueden adoptar sistemas educativos para la capacitación laboral y la adaptación de profesionales y técnicos intermedios a los requerimientos del desarrollo económico, así como de mano de obra calificada; todo de acuerdo a la vocación productiva de la zona.

Un papel importante de los municipios es integrar las preocupaciones relativas al desarrollo sostenible, prestando la atención debida a los problemas ambientales, territoriales y sociales dentro del proceso de toma de decisiones sobre el desarrollo, para así mejorar las políticas locales pertinentes y su implementación, hacer un seguimiento sistemático de las condiciones territoriales-ambientales y del proceso de desarrollo local, y elaborar los informes oportunos para su aplicación en la toma de decisiones de las instancias correspondientes. Los alcaldes y alcaldesas deberían suscribir un compromiso de cuidado del medio ambiente y de ordenamiento territorial con sus respectivos municipios.

Por último, pero no menos importante por ello, para cumplir con ese papel de atención al desarrollo territorial sostenible de los municipios, se deberán implementar programas de inversión social, decidida y fuertemente financiados con recursos provenientes del gobierno central, coordinando acciones con las "Oficinas Técnicas de Planificación" y con el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural". Estos recursos deberán preverse en el presupuesto nacional y ser otorgados oportunamente a las municipalidades y a los Consejos de Desarrollo respectivos, a efecto de contar con esos medios en tiempo y con posibilidad de ejecutarlos de manera ágil y oportuna, sin tropiezos ni entorpecimientos que generalmente ocurren debido a que las oficinas de presupuesto que se ubican en el Ministerio de Finanzas Públicas, encargado de asignar los fondos de inversión, habitualmente proporcionan los mismos después de transcurridos varios meses del año y cuando su repercusión ya no es pertinente ni eficaz.

Bibliografía

- Allende Landa, José, *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, para la Unión Iberoamericana de Municipalistas. 2000.
- Boyden S. *Integrated studies of cities considered as ecological systems*, in P. di Castri, F.W.G. Baker and M. Hadley, eds. *Ecology in Practice*, Vol. II. 1984.
- Cáceres Mora Antonio, "Consideraciones sobre la Inversión Pública Territorial". Experto en Inversión Pública Territorial (CO1) Programa Municipios Democráticos PMD.
- Calvo Drago Jorge D. "El modelo de gestión territorial" en el "XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

- Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). *Carta de entendimiento entre CCAD y la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza y los Recursos Naturales (UICN/HORMA)*. 1997.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Estudio comparativo de los diseños institucionales para la gestión ambiental en los países de América Latina", documento presentado en la cuarta Reunión del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, Lima, 2 de octubre de 1999.
- Comisión Europea. *"Cooperación para la ordenación del territorio europeo"*. Luxemburgo. 1995.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente, Estocolmo 1972. Comisión Mundial del Medio Ambiente de las Naciones Unidas, creada en 1983.
- Congreso de la República de Guatemala. Constitución Política de la República de Guatemala. Año 1985.
- Congreso de la República de Guatemala. "Decreto 11-2002 Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural", 29 de noviembre de 2002.
- Congreso de la República de Guatemala. *Decreto 12-2002 Código Municipal*. 2 de abril de 2002.
- Congreso de la República de Guatemala. "Decreto 14-2002 Ley General de Descentralización", 11 de abril de 2002.
- Congreso de la República de Guatemala, Decreto 41-2005, Ley de Registro de Información Catastral. 15 de junio de 2005.
- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Guatemala, 1989.
- Consejo de la Tierra, "National experiences of integrative, multistakeholder processes for sustainable development", NCS D Report, 1999-2000, San José, Costa Rica, 2000, con información actualizada del Consejo de Tierras.
- Cumbre de Presidentes Centroamericanos (Cumbre Ecológica), "Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible" –ALIDES-. Managua, Nicaragua. 12 de Octubre de 1994.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD). Río de Janeiro, Brasil. Junio de 1992
- Dourojeanni Axel. "Procedimientos de Gestión para un Desarrollo Sustentable (aplicables a municipios, microrregiones y cuencas)", Informe presentado en Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago de Chile. 1997.
- Edwards Victoria y Stein Nathalie (1998). *Developing an analytical framework for multiple-use commons*, Journal of Theoretical Politics, Vol. 10.
- Enríquez Villacorta, Alberto, Desarrollo Local: Hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano; en Revista Red de investigación y acción para el desarrollo local –RIADEL-. El Salvador. Enero de 1980.
- Fernández Poyato, Antonio. Director de FIIAPP, "Desafíos de la Cohesión Social en América Latina"
- Gobierno de la República de Guatemala. Acuerdo Gubernativo No. 312-2002 "Reglamento de la ley General de Descentralización". 6 de septiembre de 2002.
- Gobierno de Guatemala. Acuerdo Gubernativo 346-2004 "Comisión Presidencial de Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y sus Entidades Descentralizadas de Gobierno –COPRE-"
- Gobierno de la República de Guatemala. Acuerdo Gubernativo No. 461-2002 "Reglamento de la ley de los Consejos de Desarrollo". 29 de noviembre de 2002.
- Gómez Ileana, García Margarita y Larios Silvia de; "La Gestión Territorial Participativa, Hacia la búsqueda de Medios de Vida Rurales Sostenibles" PRISMA, Año 2004.
- Hammond, Allen, et. al. Environmental Indicators: A Systematic Approach to Measuring and Reporting on Environmental Policy Performance in the Context of Sustainable Development, (capítulo VI y apéndice I). Instituto Mundial sobre Recursos, Washington, D.C. 1995.
- Healey P y Shaw T, *The treatment of environment by planners: evolving concepts and policies in development plans*. Working paper No. 13. Department of Town and Country Planning. University of Newcastle, 1994
- Hentschel Jesko & Lanjouw Peter, Combining census and survey data to study spatial dimensions of poverty, World Bank Policy, Research Working paper No. 1928, 30 de noviembre de 1999.
- Hernán Rosa, Gómez Iliana y Kandel Susan; "Gestión Territorial Rural" en Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente –PRISMA- 2003.
- Hernández Aja, Agustín. "Informe sobre los indicadores locales de sostenibilidad utilizados por los municipios españoles firmantes de la Carta de Aalborg. Madrid (España). 2003.
- Hildebrand Scheid, Andreas. *"Política de Ordenación del Territorio en Europa"*. Colección Kora No. 8, 544 pags. 1995.

- Instituto de Incidencia Ambiental, Universidad Rafael Landívar. "Indicadores Ambientales Municipales; un Manual para determinar el estado de gestión de los desechos sólidos y el agua a nivel local". Guatemala. Marzo de 2004.
- Instituto Nacional de Estadística –INE-, Censo del año 2006.
- Petty Jules y Ward Hugh. "Social Capital and the Environment". World Development, Vol. 29, No.2 (2001).
- Rosal Renzo Lautaro, "Planificación Estratégica Participativa". Experto en PEP (CO1) PMD
- Sanabria Artunduaga Tadeo Humberto, Diseño del Diplomado: "Gestión y Fortalecimiento Institucional, con énfasis en el Ordenamiento del Territorio desde la óptica de la Dimensión Ambiental". Docente Investigador de la Universidad de Boyaca, Colombia. Año 2005.
- Schlager Edella y Ostrom Elinor. *Property rights regimes and natural resources: A conceptual analysis*. Land Economics, Vol. 68, (1992).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). 2000. Indicadores para la evaluación del desempeño ambiental. Página de internet: <http://www.semarnat.gob.mx>. 19 de septiembre de 2003.
- Segura Bonilla Olman. "Desarrollo Sostenible y Políticas Públicas en Centroamérica", Centro Internacional de Política Económica. Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica. 1998
- Vergara Alfonso, *Cultura urbana y cultura de Territorio. Los retos del urbanismo del siglo xxi. Ciudad y Territorio*. Estudios Territoriales, Vol.1, núms. 95-96, pp.245-247. Año 1993
- Zoido Naranjo, Florencio: "Geografía y ordenación del territorio", en *Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, nº 16, p. 19-31 (1998).

Autor:

Sydney Alexander Samuels Milson
sydneysamuels@hotmail.com

-Tesis Doctoral-

**A Model of Territorial Public Management
For Guatemala**

A Final Thesis Presented to
The Academic Department
Of the School of Business and Economics
In Partial Fulfillment of the Requirements
For the Degree of Doctor in Public Management
ATLANTIC INTERNATIONAL UNIVERSITY
HONOLULU, HAWAII
SUMMER 2011

Atlantic International University
A New Age for Distance Learning

