

LINEAMIENTOS SOBRE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO ENDÓGENO PARA LOS TERRITORIOS EN GUATEMALA Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN

Propone: Sydney Samuels

CONTENIDO

I. DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL EN GUATEMALA

- I.1. RESEÑA DE ASPECTOS CONDICIONANTES DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL
- I.2. INSTITUCIONALIDAD OPERATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN LOCAL
- I.3. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES
- I.4. CUMPLIMIENTO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN
- I.5. ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS

II. PROPUESTA DE UN MODELO DE GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

- II.1. LA INVERSIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO LOCAL
- II.2. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES Y CON LA SOCIEDAD CIVIL

LINEAMIENTOS SOBRE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO ENDÓGENO PARA LOS TERRITORIOS EN GUATEMALA Y SU INSTITUCIONALIZACIÓN

I. DIAGNÓSTICO DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL EN GUATEMALA

I.1. RESEÑA DE ASPECTOS CONDICIONANTES DE LA GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

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.

Por aparte, los indicadores internacionales sobre desarrollo humano colocan a Guatemala en la posición 116 de 119 países estudiados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo¹.

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 338 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 habitantes² y un relevante crecimiento migratorio del área rural.

La misma Constitución establece 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)³ y con la

1 Ir a la página web <http://hdr.undp.org/es/datos/perfiles>

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

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

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.

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.

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 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 una competencia 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.

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*.

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, se ha pedido condonación de deudas sin una resolución hasta el momento de la elaboración del presente trabajo. 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)⁴

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.

⁴ Convenio 169 sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Guatemala, 1989.

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.

I.2. INSTITUCIONALIDAD OPERATIVA DE LA DESCENTRALIZACIÓN LOCAL

Guatemala es un Estado Unitario independiente que 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 del territorio 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**. En este cuerpo legal, 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 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.

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 en algunas cabeceras departamentales como Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz,

Suchitepequez y Guatemala; se 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 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.

I.3. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

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, política 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 de Gestión del Desarrollo Urbano-Rural
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

Es pertinente hacer notar que 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. CUMPLIMIENTO DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESCENTRALIZACIÓN

La Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo ha sido establecida en mayo de 2005, a estas alturas (año 2011) es evidente que la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia no ha cumplido ni 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.

Es necesario impulsar y fortalecer acciones en la dimensión administrativa de la política de descentralización, que podrían auxiliar a una buena 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. **La función de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización deberá trasladarse al nuevo Ministerio de Desarrollo, derogándose de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia**, que de hecho, ha quedado sin posibilidad material de poder ejecutar tal función por mandato de la Corte de Constitucionalidad.

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, con el riesgo 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 ningún reglamento 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 solamente erogaciones fuertes pero poco transparentes hoy en día con el mencionado y cuestionado Consejo de Cohesión Social.

Las razones de los incumplimientos enumerados anteriormente tienen relación con los enredos de todo el aparato burocrático del Organismo Ejecutivo; como ejemplos entre otros, que los Ministerios realizan transferencias que les implica ceder importantes recursos que reducen sus capacidades y la ley tampoco determina un traslado completo de competencias, sino, pareciera que se promueven transferencias a medias. Por aparte, 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 “Secretaría 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 casi dos décadas de atraso en la toma de decisión por parte de este Ente, desde que se estableció ese importante mandato.

I.5. ALGUNAS LECCIONES APRENDIDAS

Se 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 actores⁵ 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 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.

5 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.

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.

II. PROPUESTA DE UN MODELO DE GESTIÓN DEL DESARROLLO LOCAL

II.1. LA INVERSIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO LOCAL

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 local⁶:

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.

⁶ Rosales, Mario. "Tareas de un gobierno local, Impulsor del desarrollo" en "Promoción Económica del Territorio y Desarrollo Local", Asociación Chilena de Municipalidades (Junio 2004).

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.

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.

En ese contexto, 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 constituir una Comisión Mixta formada por AGAAI, ANAM ampliada con participantes que represente un espacio de amplia representatividad y ser un enlace entre el gobierno y las instituciones locales territoriales, como ente estratégico.

La mencionada Comisión Mixta constituye un espacio de interacción y coordinación con representaciones del Gobierno Central y los Gobiernos Locales. Debiera definir mecanismos de espacios de participación y definir con el **Ente de Desarrollo** las Inversiones del Estado. Debe ser claro que **en sustitución de la SCEP, que ha sido relegada en sus funciones, debe haber una unidad responsable** de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización, bajo la dirección del **Ente de Desarrollo**.

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.

II.2. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES Y CON LA SOCIEDAD CIVIL

II.2.1 Coordinación de Instancias nacionales a través de Oficinas Técnicas Departamentales

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 “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 fortalecerán el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural 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:

- Generalmente, 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 el **Ente de Desarrollo** 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.
- El **Ente de Desarrollo** 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 y sus sedes constituídas como “Asociaciones departamentales de Municipales” como “centros de servicios para las comunas”
- Las Ventanillas Departamentales propuestas deberán funcionar bajo la Coordinación del **Ente de Desarrollo** y podrían ser ubicadas en la Gobernación Departamental.

Vale mencionar que las funciones de la SCEP relacionadas con la descentralización deberán ser derogadas, toda vez que la Corte de Constitucionalidad le ha desasignado tareas de manejo de recursos para los proyectos de las comunidades, como una tarea importante que ahora deberá asumir el **Ente de Desarrollo**.

Es urgentemente necesario que el Gobierno defina nuevas líneas de acción para este ente, con miras a evitar incongruencias, y por ende, entorpecimientos de los logros deseados en cuanto a la formulación de políticas e implementación de programas generados desde lo local.

II.2.2 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 sobre todo 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.

En cuanto a la participación indígena sobre bases lingüísticas, tomando en cuenta los criterios de los Acuerdos de Paz en cuanto a la “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.

II.2.3 Relación Estado-sector micro-empresarial/rural

II.2.3.1 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.

II.2.3.2 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”⁷ 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”⁸, entre otros.

Estos instrumentos podrían ser utilizados por el Estado a través del **Ente de Desarrollo** que aquí se propone 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.).

II.2.3.3 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,

7 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.

8 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.

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.

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.