

# **PLANIFICACIÓN Y ORDENACIÓN TERRITORIAL EN GUATEMALA: REVISIÓN DE SU MARCO LEGAL E INSTITUCIONAL Y PROPUESTA PARA SU MEJORA Y DESARROLLO**

**Dr. Román Rodríguez González**

**Dr. José Antonio Aldrey Vázquez**

*Departamento de Geografía.*

*Universidad de Santiago de Compostela*

Guatemala es un país que cuenta con bajos niveles de desarrollo, que sólo muy recientemente ha abierto sus puertas a una democracia que arrastra un fuerte pasado de enfrentamientos civiles, conflictos étnicos, profundas desigualdades, bajos niveles en prácticamente todos los indicadores de desarrollo humano, etc. Sus municipios, como parte integrante del Estado, se caracterizan por una fuerte debilidad institucional. Carecen en su mayor parte de los recursos humanos o financieros mínimos para llevar a cabo cualquier actividad de planificación. En la cultura política guatemalteca son prácticamente un apéndice del gobierno central, con escasas capacidades inversoras o de gestión. Incluso su legitimidad democrática puede relativizarse por los altos índices de corrupción, la en ocasiones muy reducida participación electoral, o la muy habitual práctica de cambio de partido político de sus dirigentes. Se carece, en definitiva, de cualquier interés de planificar la ocupación del territorio, ya que muchas de las carencias y necesidades básicas de la población están aún sin cubrir, por parte de las administraciones y el grueso de la sociedad.

En este trabajo se aborda el estudio de los marcos normativos existentes en Guatemala en materia de ordenación y planificación territorial, así como los instrumentos existentes orientados a poner en marcha un sistema de ordenamiento que pueda revertir en una mejora de la gestión del territorio, y con ello contar con mayores posibilidades de desarrollo. Finalmente, analizados ambos elementos, se realiza una propuesta de mejora del sistema de planificación existente para que, a nuestro entender, este pueda adecuarse a las necesidades reales, y generar un mayor desarrollo humano.

El estudio es fruto de la experiencia directa de los autores, que realizaron una estancia entre septiembre y diciembre de 2007 en Guatemala, contratados como consultores para promover la planificación municipal e intermunicipal dentro del *Programa Municipios Democráticos*, financiado por la Unión Europea en colaboración con el Gobierno de Guatemala con la finalidad de lograr la descentralización y el fortalecimiento municipal.

## **1. EL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN GUATEMALTECO: ENCUADRAMIENTO LEGAL E INSTITUCIONAL**

En octubre del 2000, un informe realizado por la Fundación DEMUCA sobre Ordenamiento y Planificación Territorial, afirmaba que en ese momento “no existía en Guatemala legislación aprobada, ni constaban propuestas en trámite parlamentario relacionadas con el ordenamiento y planificación territorial”. La situación actual, a finales de 2008, ha cambiado, aunque aún no sea efectivo el cambio, pues se está procediendo a la elaboración de una *Ley de Ordenamiento Territorial* para el país, en este momento en fase de anteproyecto (disponible en la Web <http://www.leyotguatemala.org>). A la espera de la aprobación de dicha ley se carece todavía de un marco jurídico específico que regule esta compleja función pública. Si bien se ha avanzado de modo destacado en la puesta en marcha de un Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET); en el desarrollo de marcos normativos que, pese a no tratarse de leyes específicas de política territorial, si tienen una repercusión directa en la ordenación-gestión del territorio; y en una serie de instrumentos de planificación a diferentes escalas.

La ordenación y el desarrollo territorial son dos conceptos diferenciados en la literatura científica (Romero y Farinós, 2004; Gómez Orea, 2002; Acosta y Burraco, 1998; Pujadas y Font, 1998; Hildebrand, 1996). No obstante no se pueden aislar ni abordar de un modo diferenciado. Son las dos caras de una acción de planificación que coinciden en su meta: mejorar la calidad de vida de la población de un espacio. De este modo no es posible plantearnos el desarrollo, en términos socioeconómicos de un grupo humano, sin proceder de manera conjunta a la ordenación de aquellos elementos que conforman la estructura territorial del espacio que habitan (divisiones político-administrativa, red urbana, ambiente y recursos naturales, infraestructuras, equipamientos-dotaciones, etc.). Del mismo modo, la ordenación territorial debe servir para posibilitar que los agentes socioeconómicos, públicos y privados, puedan llevar a cabo sus actuaciones sobre un escenario lo más óptimo posible, y así lograr un desarrollo integral de la sociedad.

### **1.1. Legislación de incidencia territorial**

Ordenación y desarrollo deben planificarse de modo conjunto y coordinado, aunque diferenciando los objetivos parciales de cada una de estas políticas. En ambos casos debe prevalecer una visión estratégica, integral y global, y una meta final: mejorar la calidad de vida de la población, mediante la acción sobre las múltiples variables que repercuten en ella (empleo, nivel de

renta y consumo, sanidad, transporte, educación, calidad ambiental, seguridad, etc.). Por su carácter integral, y en base a su caracterización como una política pública, en la planificación territorial desempeña un papel fundamental la coordinación interadministrativa, de modo que los diferentes departamentos y niveles administrativos, aúnen esfuerzos, eviten duplicidades y gestionen los siempre escasos recursos públicos de un modo más eficaz y eficiente. En un país fragmentado socialmente como Guatemala, es básico articular mecanismos de coordinación que posibiliten plantear líneas de acción gubernativas coherentes, y aseguren la participación dentro del proceso planificador de todos los agentes sociales existentes.

Ante la carencia de un marco normativo específico, cuenta Guatemala con un conglomerado legal variado, cuyos planteamientos tienen una traslación territorial directa. Se pueden diferenciar cuatro grandes tipos de leyes en lo tocante a su incidencia territorial (cuadro 1).

**Cuadro 1:** Legislación de incidencia territorial en Guatemala

<b>LEGISLACIÓN DE INCIDENCIA TERRITORIAL</b>
<p><b>Leyes que introducen criterios de compartimentación territorial y definen el marco espacial de las políticas públicas.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley preliminar de regionalización (1986)</li> <li>- Código municipal (2002)</li> <li>- Ley general de descentralización (2002).</li> </ul>
<p><b>Leyes que regulan el funcionamiento de las instituciones y/o entidades con responsabilidad en el ámbito de la planificación territorial.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de los consejos de desarrollo urbano y rural (2002).</li> <li>- Código municipal (2002)</li> <li>- Ley general de descentralización (2002).</li> </ul>
<p><b>Leyes sectoriales de incidencia territorial directa.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley de áreas protegidas y sus reformas (1989)</li> <li>- Ley de protección y mejoramiento del medio ambiente (1995)</li> <li>- Ley de tránsito (1996)</li> <li>- Código de salud (1997)</li> </ul>
<p><b>Leyes de finalidad urbanística.</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Ley preliminar de urbanismo (1956)</li> <li>- Ley parcelamientos urbanos (1961)</li> <li>- Ley de vivienda y asentamientos humanos (1996)</li> </ul>

La legislación que introduce criterios de compartimentación territorial, o establece las diferentes escalas en las que se puede estructurar el territorio desde el punto de vista político administrativo, son de especial interés. Definen la estructura territorial de referencia que deben ser tomadas en cuenta a la hora de diseñar los instrumentos de ordenación y desarrollo (y, en el caso particular de Guatemala, de participación). La *Ley preliminar de*

*regionalización*, pese a no ser aún ratificada, ha permitido asentar la noción de región, compartimentándose el espacio guatemalteco en 7 regiones. Por región se entiende una agregación de Departamentos (excepto Guatemala ciudad y Petén donde coinciden Departamento y Región propuesta) que comparten una cierta homogeneidad geográfica y caracterización socioeconómica. La región se toma ya como referencia espacial dentro del SINPET, y al margen de la oportunidad de su debate como entidad político-administrativa, su reconocimiento y concepción es de interés, ya que posibilitan el diseño de estrategias de planificación territorial a una escala inferior a la nacional, pero superior a la departamental o a la municipal.

De singular importancia, y vinculado al proceso político de descentralización, es la aprobación en el 2002 del *Código municipal*. En el mismo se abre la posibilidad de crear entidades de rango territorial submunicipal. Es notable la amplitud de figuras y conceptos que introduce, que desde nuestro punto de vista no hace sino contribuir a un caos conceptual en lo tocante al diseño de un sistema de división submunicipal. El Código municipal establece la posibilidad de crear Mancomunidades de municipios. Por mancomunidad se entiende la asociación voluntaria de varios municipios para la prestación en común de un determinado servicio público de un modo más eficaz y eficiente. La finalidad de las mancomunidades, y su propia concepción, es básicamente funcionalista. No se deben considerar de un modo directo como referencias territoriales para la planificación (cosa que está sucediendo en los escasos ejemplos de planificación llevados a cabo en el país), ya que el actual mapa de mancomunidades de Guatemala carece de coherencia desde el punto de vista espacial.

El *Código municipal* establece las competencias municipales en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, la obligatoriedad de elaborar un Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y de impulsar la puesta en funcionamiento de Oficinas Técnicas Municipales, encargadas de planificar y coordinar las diferentes políticas públicas municipales.

Es singular la escasa atención prestada al Departamento como entidad territorial de referencia para la planificación territorial. Solamente en la *Ley de Consejos* se abre la posibilidad de creación de Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES). Estimamos que su no consideración como una posible escala territorial de planificación, puede no ser acertada. En este nivel se puede plantear mecanismos de planificación, coordinación e intercambio de información entre los diferentes municipios que integran cada Departamento y el Gobierno Central.

La interrelación entre el *Código municipal* y la *Ley de consejos* se manifiesta en la complementación que se plantea entre ellos. La estructura de consejos tiene como finalidad la creación de órganos representativos y de participación de la compleja sociedad guatemalteca. Ambas normas se amparan dentro de los principios políticos de otro marco regulador, la *Ley*

*general de descentralización*, que establece los marcos competenciales de los diferentes órganos políticos del país y establece como referencia el principio de subsidiariedad. El sistema de consejos de planificación reproduce en su estructura jerárquica (no entendida como correlación de poder) la organización administrativa del país. Esta circunstancia se entiende de interés, ya que a partir de aquí se debería crear un sistema de instrumentos de planificación territorial que se correspondiese con la arquitectura institucional existente, situación que no sucede en la actualidad.

En las diferentes leyes sectoriales de incidencia territorial directa, es significativo el papel que ocupa la legislación ambiental (relacionado directamente con el *Código de salud*, que fija la obligatoriedad de la elaboración para determinadas actividades de una Evaluación de Impacto Ambiental). También la Ley de tránsito adquiere un protagonismo destacado en la planificación territorial, ya que las vías de comunicación son un elemento estructurante fundamental para cualquier territorio. La planificación territorial no debe perseguir direccionar la acción de los departamentos sectoriales, pero si debe establecer mecanismos de coordinación, para que todos los organismos públicos compartan la misma estrategia de desarrollo.

Los municipios son las entidades responsables de la ordenación y gestión urbanística. Es significativa la prontitud con la que Guatemala se dota de legislación general en esta materia. En 1956 aprueba su *Ley preliminar de urbanismo*, que aún se mantiene vigente en la actualidad. En la misma se fijan los instrumentos que cada municipio debería poseer para poder encauzar el uso del suelo de su término (zonificación) y la expansión urbanística. Evidentemente la operatividad de este marco legal ha sido muy débil en Guatemala.

Del entramado jurídico analizado se desprende la necesidad de que la planificación territorial introduzca criterios de coordinación e integración entre los diferentes marcos normativos. Sólo así los efectos derivados de su implementación tendrán efectos multiplicadores. La ordenación y el desarrollo del territorio deben convertirse en ejes transversales (como la multiculturalidad, la igualdad de género, la conservación ambiental, etc.) a tener siempre presentes en las diferentes políticas sectoriales y en sus instrumentos de implementación.

## **1.2. Diseño del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial**

Ante la ausencia de una legislación específica en materia de ordenación y desarrollo territorial, el diseño de los instrumentos de planificación parte del SINPET, creado en su momento por SEGEPLAN (*Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia*, dependiente del Gobierno guatemalteco).

El SINPET, surge con el objetivo general de cubrir un hueco importante en la gestión pública de Guatemala. Se concibe como un sistema que posibilite una mayor coordinación de los agentes, públicos y privados, que interactúan en el territorio. Adquiere una visión estratégica, es decir, busca intervenir en la realidad existente, para modificarla y alcanzar un modelo territorial futuro que genere para los habitantes del país un mayor desarrollo humano y calidad de vida en sentido amplio. Para alcanzar lo anterior, plantea unos instrumentos de planificación (los Planes Estratégicos Territoriales –PET- y los Planes de Desarrollo Municipal -PDM), sobre los que descansará la acción planificadora pública. Así mismo estos instrumentos, integran la participación ciudadana a través de los diferentes niveles de los consejos de desarrollo.

El SINPET diseña una estructura de instrumentos de planificación territorial, y una serie de análisis de referencia que son fundamentales para entender el sistema de planificación. Importancia significativa lo adquiere la Estrategia de Desarrollo Territorial (EDT), presentada en agosto de 2006. Este documento es fundamental para diseñar el marco conceptual de la planificación territorial.

La EDT se fundamenta en el estudio del sistema-red urbana, partiendo de criterios demográficos y de la situación de los núcleos urbanos respecto a la trama de vías de comunicación. Si bien sería interesante la introducción de más criterios (funcionales, papel en la estructura territorial y en la organización de la sociedad, etc.), es un paso inicial de interés.

La EDT tiene vocación de convertirse en un eje referencial dentro de la planificación territorial guatemalteca. La potenciación de la red urbana es fundamental para el logro de un mayor equilibrio territorial y de una mayor cohesión e integración socioeconómica. Así mismo, el desarrollo del sistema de ciudades genera una base territorial más favorable a la diversificación económica, evitando la macrocefalia capitalina, y por consiguiente, la aparición de procesos de acumulación excesivos, que derivan en la generación de externalidades negativas que devalúen las posibilidades de desarrollo. Sobre esta idea rectora, la política de planificación territorial debe generar un sistema de actuación descentralizado, utilizando la red urbana como soporte para difundir estrategias de desarrollo integral en el conjunto del territorio.

La EDT pretende, en este sentido, identificar dentro de la red urbana aquellos asentamientos que cuentan con mayor potencial para centrar procesos de desarrollo y convertirse en lugares de equilibrio y lograr así en ellos estímulos e inversiones que fomenten la calidad de vida y el desarrollo humano de los habitantes de su área de influencia próxima.

La EDT realiza una propuesta de clasificación del sistema de asentamientos que parte del principal referente urbano, la ciudad de Guatemala, y a partir de ella establece los diferentes niveles jerárquicos, aportando un listado de núcleos rectores a diferentes escalas, aunque se evidencian algunos

problemas derivados de una evidente desconexión entre los niveles del sistema de ciudades y la estructura político administrativa.

De interés es la referencia al “Centro de servicios locales”, que se pueden identificar como aquellos asentamientos rurales que cuentan con un número mínimo de servicios que generan cierta atracción sobre las comunidades rurales más próximas. Así mismo se entiende que los denominados “Centro mancomunitario”, deben ser asentamientos que ejerzan cierta centralidad sobre áreas supramunicipales. En este caso se plantea como algo fundamental la subdivisión del Departamento en una serie de unidades subdepartamentales en base a criterios funcionales y de integración socioeconómica. No se debe confundir el término “mancomunitario” con “mancomunidad de municipios”, pues responden a lógicas organizativas diferenciadas. En este sentido estas áreas subdepartamentales, deben concebirse como espacios para la planificación, no como unidades de gestión de servicios públicos o de participación ciudadana. Esta compartimentación debe realizarse partiendo de criterios comunes para el conjunto del país, y ser realizado por un organismo de coordinación estatal (cosa que en la actualidad no sucede), que bien podría ser la SEGEPLAN.

Los enunciados anteriores se pueden sintetizar en el cuadro 2, en el que se interrelaciona la estructura de la EDT con aportaciones propias. El planteamiento realizado no debe entenderse, sin embargo, como un esquema completamente rígido e inalterable, siendo necesario adaptarlo a las realidades concretas de cada escena territorial. No obstante se plantea como una base referencial inicial que genere una estructura básica.

Dentro del SINPET, dos organismos sectoriales adoptan un protagonismo especial: el Instituto Nacional de Estadística y el Instituto Geográfico Nacional. Su función es clave en todo el proceso de planificación, ya que deben ser los entes suministradores de la imprescindible información territorial y cartográfica que permitirá al planificador llevar a cabo su actividad con la mayor garantía. En este sentido sería deseable fomentar vínculos de coordinación e integración informativa entre los anteriores organismos y los municipios. Estos pueden, a través de sus oficinas municipales de planificación, y bajo la coordinación directa del INE, crear nueva información territorial de singular importancia para la implementación de los instrumentos de planificación, especialmente en los niveles municipales.

El SINPET para el logro de sus objetivos debe implementarse como línea de acción política en el territorio guatemalteco. Para ello sería de gran importancia su conversión en un documento legislativo con rango de Ley. Esto generaría una mayor implicación del conjunto de agentes, públicos y privados, que intervienen en el proceso de planificación, aumentaría su legitimidad y reforzaría el compromiso político del conjunto del proceso, desde sus células iniciales a los más altos niveles administrativos.

**Cuadro 2:** Propuesta de correlación entre escalas administrativas y la red urbana nacional

ESCALA TERRITORIAL DE REFERENCIA	DENOMINACIÓN DE CENTROS URBANOS SEGÚN EDT	CARACTERIZACIÓN TERRITORIAL
Región	Centro regional	Capital de Departamento que ejerce liderazgo sobre su área regional.
Departamento	Centro intermedio	Capital departamental u otras ciudades de entidad mínima para la generación de centralidades espaciales.
Mancomunidad (unidad subdepartamental).	Centro mancomunitario	Cabeceras municipales u otros asentamientos de entidad mínima como para ejercer centralidades sobre áreas rurales supramunicipales.
Municipio	Centro estratégico comunitario	Cabeceras municipales u otros asentamientos de entidad mínima, que ejercen atracción limitada a su área municipal.
Microregión (unidad submunicipal).	Centro de servicios locales	Asentamientos rurales, con servicios mínimos, que sirven de referencia a las colectividades locales próximas

Las definiciones marcadas en gris responden a criterios de los autores de este trabajo, no estando presentes en la EDT de Guatemala.

## 2. INSTRUMENTOS E IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

### 2.1. Instrumentos de planificación estratégica territorial: el PET y el PDM

En Guatemala se cuenta con poca tradición en la elaboración e implementación de instrumentos de planificación territorial. No obstante, se está caminando en los últimos tiempos hacia la construcción de un sistema de planificación territorial, de carácter estratégico, que permita un desempeño eficiente en la prestación de servicios, una promoción y desarrollo a nivel infraestructural (residencial, de la producción, del viario, etc.) y que sea, además, un elemento esencial en la elaboración y orientación hacia proyectos de inversión social, ordenación del uso del suelo y gestión de riesgos naturales. En definitiva, que favorezca el desarrollo equilibrado del territorio nacional e incremente la calidad de vida de sus ciudadanos.

En el epígrafe precedente insistimos en la inexistencia de un marco legislativo adecuado para la puesta en marcha de la ordenación territorial. Sin embargo, SEGEPLAN ha diseñado un *Modelo de Gestión Territorial*, descentralizado y desconcentrado para la puesta en marcha de un sistema de planificación estratégica territorial en las escalas intermunicipal y municipal, y que sirva de base en la construcción de los programas de preinversión e inversión pública municipal y territorial (intermunicipal). Ese *Modelo de Gestión Territorial* se implementará mediante el SINPET. Establece un instrumento básico de planificación, la *Planificación Estratégica Territorial* (PET), con un ámbito de actuación Intermunicipal (territorial) y municipal, aunque en esta última escala, a nuestro modo de ver, necesita una mayor concreción. Por otra parte, el *Código municipal* plantea que todos los municipios deben contar con un *Plan de Ordenamiento Territorial* (POT), cuya función es fijar las bases de la expansión edificativa de acuerdo con su vocación de uso y convertirse en la referencia del desarrollo físico-constructivo de los asentamientos de población. En este caso sólo la municipalidad de Guatemala ha elaborado este instrumento de planificación. En el resto de municipalidades, y ante esta situación real, la SEGEPLAN potencia la elaboración de PDM, que en su amplia concepción conceptual del desarrollo podría entenderse como un sustitutivo de los propios POT. Evidentemente, los PDM adoptan una mayor visión estratégica e introducen una más fuerte visión participativa, aunque su elaboración y concreción tampoco es muy abundante debido a la juventud de este instrumento.

Con la finalidad de lograr procesos de planificación mediante la PET, el SINPET ha desarrollado una metodología de planificación participativa con enfoque territorial que sirva como guía para la elaboración de PET y ha implementado un *Sistema Nacional de Información para la Planificación Estratégica Territorial* (SINIT), que tiene la función de proporcionar información territorial digital de base departamental y municipal para orientar las decisiones y ayudar a llevar a cabo los procesos de PET.

Los niveles, o escalas, de intervención del SINPET es quizá uno de sus puntos más débiles, pues no vincula unívocamente los ámbitos de aplicación de la planificación a las estructuras territoriales ya existentes (a la división administrativa). El problema estriba fundamentalmente en que no existe un marco legislativo con respecto a la planificación que identifique claramente, en función de lógicas geográficas, económicas y funcionales, los territorios sobre los que se ha de efectuar la planificación territorial. Así, sería conveniente la existencia de un mapa de aplicación de la PET a partir de subdivisiones que fuesen acordes con la división administrativa y el sistema de asentamientos. De tal manera que a nivel de departamento se procediese a una división intraterritorial en unidades homogéneas de ámbito intermunicipal en las que basar el ordenamiento y planificación territorial. Con esta perspectiva, esta consultoría tiene como una de sus finalidades la de hacer una propuesta

concreta de ámbitos de aplicación en base a una coherencia geográfica, funcional y social basada en el sistema de asentamientos.

Para poner en marcha esos procesos de planificación en las escalas de referencia que acabamos de mencionar, SEGEPLAN ha editado recientemente (2007) una guía conceptual que busca capacitar técnica y metodológicamente a aquellas entidades territoriales (agrupación de municipios para hacer un PET, o municipios que quieran hacer su PDM) que decidan poner en marcha procesos de planificación y gestión del desarrollo territorial. Se denomina *Guía de Facilitación* y está dirigida a los propios técnicos de la SEGEPLAN, con la intención de que puedan facilitar la planificación estratégica territorial a los diferentes actores interesados en poner en marcha un proceso de ordenación y planificación a escala municipal o intermunicipal.

La *Guía de Facilitación* establece una metodología común para elaborar los PET y PDM (figura 1). Se basa en un proceso de planificación participativo desde la base, en el que las comunidades se organizan tras un primer paso de sensibilización de las instituciones y comunidades que participarán en el proceso que realiza SEGEPLAN. Además, la propia Secretaría General de Planificación capacitará a los equipos técnicos, que se deben integrar con todos los demás agentes y actores implicados en este proceso participativo de elaboración de la planificación estratégica. Este aporte metodológico es de interés, y supone un importante avance a fin de homogenizar y dotar de mayor coherencia metodológica a una actividad de planificación que, hasta este momento, se realizaba de un modo desorganizado.

El procedimiento metodológico para la elaboración de PET y PDM se desglosa en cinco fases, acordes con los criterios de planificación y ordenación territorial más avanzados y comúnmente aceptados en la literatura científica que se ocupa de estos temas (Gómez Orea, 2002; Pujadas y Font, 1998; Hildebrand, 1996). Son las etapas Preparatoria, de Análisis, de Planificación y Ejecución (figura 1).

**Figura 1. Proceso de elaboración del PET y del PDM según SEGEPLAN**

Fuente: elaboración propia en base a esquemas de SEGEPLAN (2007).

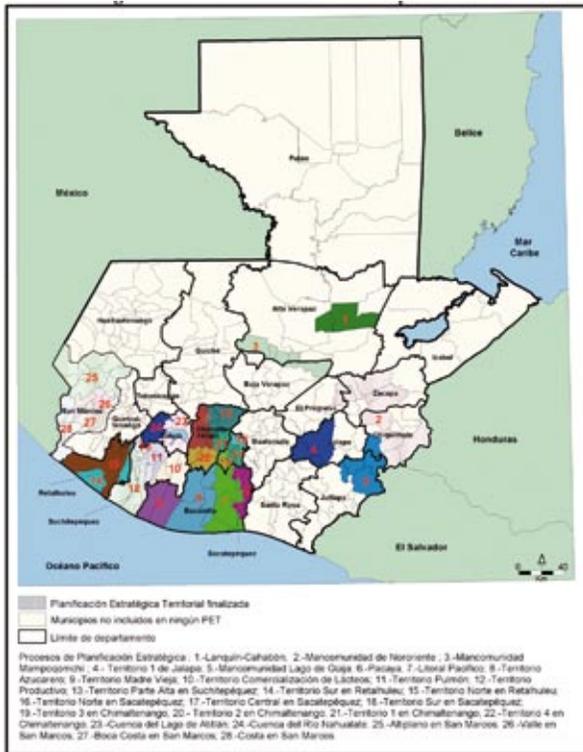
## 2.2. Implementación de los instrumentos de planificación estratégica territorial

Hasta el momento presente los procesos de Planificación Estratégica Territorial (PET) puestos en marcha, en los que se ha comenzado a aplicar la *Guía de Facilitación*, a la que acabamos de aproximarnos, afectan a trece de los veintidós departamentos que conforman el territorio guatemalteco. Aunque el proceso no es uniforme en todos ellos, ni en lo que se refiere a lo avanzado del proceso, ni en la uniformidad territorial a la hora de poner en marcha la planificación.

En total son veintiocho los procesos PET impulsados por SEGEPLAN puestos en marcha en el país (figura 2). Sólo dos departamentos han concluido la Planificación Estratégica Territorial en la totalidad de su territorio. Se trata de San Marcos y Suchitepéquez, pero están en marcha en otros departamentos en los que también afectará la planificación a toda su extensión territorial: Retalhuleu, Sololá, Chimaltenango, Escuintla y Sacatepéquez. De ellos sólo en Sololá se ha rematado alguno de los procesos PET puestos en marcha, en concreto, el de la *Cuenca del Lago Atitlán*. Además, la Planificación Estratégica Territorial ha concluido también en el territorio de la *Mancomunidad de Nororiente*, integrada por munici-

pios pertenecientes a tres departamentos (El Progreso, Zacapa y Chiquimula).

La cuestión de la uniformidad territorial es muy importante, por cuanto ha de hacerse efectiva en la medida de lo posible para lograr una planificación territorial adecuada, eficiente y con criterios geográficos y funcionales coherentes.



**Figura 2. Procesos de PET en marcha o ya finalizados**

Fuente: Elaboración propia en base al boletín de Información SINPET n° 3 (septiembre 2007).

En este sentido es necesario apuntar que estamos de acuerdo en como se ha llevado a cabo el proceso de división departamental en territorios sobre los que realizar la planificación territorial en los casos de San Marcos, Sololá, Escuintla, Chimaltenango y Sacatepéquez. En ellos se cumplen los principios de continuidad espacial de los municipios integrados en cada uno de los PET que se han puesto en marcha o ya finalizados, y además se ha producido una división interna de la totalidad de municipios de esos departamentos en territorios homogéneos según criterios geográficos y/o funcionales. Pensamos que esa es la línea que debería emprenderse en todo el país, pues una adecuación a las estructuras administrativas existentes y un proceso de identificación clara de espacios en los que aplicar la Planificación Estratégica Territorial ayudarán mucho a su éxito.

**Figura 3. Procesos de PDM en marcha y POT de Guatemala**



Fuente: Elaboración propia en base al boletín de Información SINPET n° 3 (septiembre 2007).

Más problemática es, a nuestro entender, la división interna que se ha realizado en los departamentos de Retalhuleu y Suchitepéquez, al no cumplirse el principio básico de la continuidad espacial, con la posibilidad de la existencia de lógicas territoriales diferentes en aspectos diversos (vías de comunicación, vinculación funcional a núcleos de orden superior, áreas de servicios, etc., que probablemente no sean coincidentes) y, consecuentemente, una dificultad añadida a la hora de promover un desarrollo futuro coherente y equilibrado.

Por otra parte, en los departamentos de Alta y Baja Verapaz, Jutiapa, Chiquimula, Jalapa, El Progreso y Zacapa se han puesto en marcha procesos de PET sin contar previamente con esa división departamental en territorios coherentes que sirvan de base para iniciar la planificación estratégica.

La situación nos parece especialmente complicada en los casos en que la planificación se ha realizado, o está en marcha, en mancomunidades formadas por municipios que pertenecen a varios departamentos. El problema que se ha constatado de la inexistencia de una delimitación previa de los territorios a planificar, se agrava si tenemos en cuenta que la unión de municipios para llevar a cabo la PET no tiene ningún tipo de vinculación obligatoria, de modo que un abandono del proceso por uno o varios municipios puede llevar a una paralización inmediata del proceso o a que no tenga sentido en su aplicación de estar ya acabada la PET.

La creación de mancomunidades puede ser muy útil para gestionar conjuntamente la prestación de un servicio o solucionar necesidades comunes, pero no deberían ser la base territorial para realizar la planificación por los efectos negativos comentados (pertenencia a departamentos diferentes, discontinuidades espaciales, lógicas geográficas, funcionales y sociales diferentes, etc.).

Por lo que respecta a la puesta en marcha de los planes de desarrollo municipal la cuestión no está tan avanzada (figura 3). Se han comenzado a realizar PDM en algunas municipalidades de dos departamentos, Sololá y San Marcos, aunque sin finalizarse el proceso. En el caso del departamento de Sololá es donde se ha avanzado más, una vez finalizado el PET de la Cuenca del Lago Atitlán. En cuatro municipios de la Cuenca (Panajachel, San Andrés Semetabaj, Santa Catarina Palopó y San Antonio Palopó), que forman la Mancomunidad de Mankatitlán, el proceso se encuentra en una fase avanzada, mientras que en el caso de las municipalidades de San Juan de la Laguna y Santiago Atitlán comenzaron la realización de sus respectivos PDM en septiembre de 2007. Por su parte, en el departamento de San Marcos la formulación de planes de desarrollo municipal se ha puesto en marcha en cuatro municipalidades: Ixchiguán, Sibinal, El Tumbador y San Pablo.

### **3. PROPUESTA COMPLEMENTARIA AL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA TERRITORIAL (SINPET)**

La intencionalidad de la elaboración de una propuesta complementaria al SINPET, debe entenderse como un aporte complementario al mismo, nunca sustitutivo, pues sería un derroche de medios no rentabilizar los esfuerzos ya realizados hasta el momento y no aprovechar las experiencias acumuladas. Se pretende introducir una serie de modificaciones que puedan mejorar el producto final, es decir, los propios instrumentos que contempla el SINPET, pero sin olvidar la existencia de una estructura planificadora en el ámbito territorial que es necesario fortalecer. La propuesta se soporta en una serie de aspectos que se pasan a describir a continuación:

**a) Vinculación de la estructura administrativa con los instrumentos de planificación territorial:** una de las debilidades identificadas en el SINPET, es la no adecuación territorial de los documentos de planificación a las divisiones administrativas ya existentes. Esta no adecuación podría suponer un riesgo de debilitamiento institucional y un no aprovechamiento de las sinergias derivadas del diseño de una arquitectura institucional y de participación ciudadana estable.

La propuesta parte de la adscripción a cada nivel administrativo reconocido de un instrumento específico de planificación. A su vez se tiene en cuenta, y se introduce como medida complementaria, la necesidad de crear una serie de unidades espaciales exclusivas para la planificación (sin que ello implique la creación de nuevas unidades políticas o de gestión pública). Se trata por una parte de las regiones, amparadas en un marco legal aún no aprobado de modo definitivo. Y, por otra, de las áreas subdepartamentales o intermunicipales, que deben resultar de la división de cada Departamento en una serie de unidades que agrupan a varios municipios que presentan características territoriales y socioeconómicas semejantes.

Se diferencian, en función de la escala administrativa de referencia, varios tipos de instrumentos. Así a nivel nacional y regional, se plantea la elaboración de sendos modelos territoriales, que tienen como finalidad marcar los grandes ejes estratégicos de la planificación y la ordenación del territorio guatemalteco. Son documentos fundamentales y de referencia, pues a partir de ellos se deben elaborar las PET y los PDM (a niveles supramunicipales y municipales respectivamente), concretizando y fijando ya en el territorio las estrategias definidas anteriormente. En los modelos territoriales se deben analizar los elementos estructurantes del territorio con capacidad para influir en la calidad de vida de los ciudadanos y en su desarrollo humano: red urbana, estructura viaria, localización de equipamientos y dotaciones públicas, identificación de vocaciones productivas, grandes áreas naturales protegidas, etc.

En este esquema general de inicio no se plantean instrumentos por debajo de la escala municipal. Es decir para la planificación de las entidades submunicipales, pues este nivel espacial de base, junto con su ordenación-desarrollo se integrará en los PDM, como documento municipal de referencia. Este último es el que aporta más concreción a todo el sistema planificador, pues en el mismo se territorializan de un modo definitivo las propuestas específicas de ordenación del territorio, de desarrollo local y de planificación de inversiones.

Desde una visión metodológica, se podrían identificar los modelos territoriales, nacional y regional, como documentos de encuadramiento territorial y definición de líneas estratégicas básicas. Mientras las PET implicarían ya una acción de coordinación interadministrativa y de programación estratégica, pública y privada, dentro de un marco espacial definido. Por su parte el PDM sintetizaría una acción urbanística básica, con la programación de las acciones necesarias para fomentar el desarrollo integral de los habitantes de cada municipio. Evidentemente, y para dar cierta credibilidad al ejercicio planificador, se introduce un plan de inversiones que responda a las lógicas anteriores. Todo este proceso planificador ha de contar, necesariamente, con las líneas de participación ciudadana que se reconocen en

el marco legal guatemalteco a través de los Consejos de Desarrollo urbanos y rurales.

**b) Reforzamiento institucional de SEGEPLAN:** este organismo está llamado a desempeñar un papel fundamental dentro de la estructura de planificación y ordenación territorial de Guatemala. Al no existir un marco legal específico, sus funciones de órgano coordinador de la política territorial y de desarrollo es básica para poder implementar el SINPET, y lograr con ello sus amplios objetivos. Sería muy positivo para la sociedad guatemalteca la conversión del SINPET en un documento con rango de Ley. De este modo se reforzaría la legitimidad política e institucional de SEGEPLAN y sus complejas tareas de coordinación serían más eficientes.

Así mismo debe desempeñar un papel básico en la propia acción planificadora. Primero como institución que debe fijar unos criterios básicos y reconocibles en todo el ejercicio planificador, pues hasta el momento se ha estado realizando sin excesivos vínculos de coordinación (situación derivada de la actividad específica, voluntarista y poco coordinada de la cooperación internacional). En segundo término, como institución que debe elaborar los instrumentos y documentos básicos de planificación: los modelos territoriales nacionales y regionales, las propuestas de subdivisión departamentales en espacios intermunicipales coherentes e incluso las PET, tanto las departamentales como las intermunicipales. Y, en tercer lugar, como institución facilitadora de guías metodológicas de referencia que permitan la creación de un marco planificador común e integrado para todo la nación guatemalteca.

**c) Estructuración de subdivisiones departamentales y municipales:** la ordenación y el desarrollo territorial deben, necesariamente, referenciarse a un ámbito espacial definido. Una de las debilidades detectadas en la evaluación del SINPET es, precisamente, el hecho del desajuste existente entre los niveles político-administrativos existentes y los documentos de planificación. Nuestra propuesta va encaminada al reforzamiento de su vinculación, con la finalidad de racionalizar la implementación de los instrumentos de planificación.

La lógica de la articulación territorial formada a partir de la integración de sistemas espaciales y de asentamientos, debe reflejarse en el ejercicio de planificación. Es necesario plantear una división genérica de los departamentos guatemaltecos en subáreas intermunicipales que agreguen varios municipios en un ámbito de planificación (no confundir con las mancomunidades, como ya se ha manifestado anteriormente). Esta división debe ser realizada por la SEGEPLAN con criterios funcionalistas y de organización socioeconómica. De la coherencia de esta división dependerán en gran medida las posibilidades de éxito de las PET. Así mismo, dentro de la escala municipal, también es necesario establecer criterios uniformes y genéricos que permitan el establecimiento de áreas internas o ámbitos submunicipales. Esta compartimentación debe integrarse en los PDM y debe servir como primer escalón de la participación

ciudadana. Las microrregiones pueden corresponderse con una comunidad o aldea rural (o una agregación de varias con semejantes características), o con los distritos urbanos, según el ámbito espacial de actuación.

**d) Disponibilidad de información territorial:** la planificación para la ordenación y el desarrollo territorial debe partir de un conocimiento exhaustivo del territorio y de sus dinámicas sociales y económicas. Para ello es necesario contar con información territorial, tanto alfanumérica como cartográfica.

La oferta de información territorial es clave para el éxito de la actividad planificadora, y adquiere una relación directa con la calidad de los instrumentos de ordenación y desarrollo territorial.

Se ha identificado una cierta debilidad en el sistema de creación y suministro de información geográfica en Guatemala. Fundamentalmente por la descoordinación entre los órganos productores de la propia información: el INE y el IGN, y a su vez de estos con otros organismos gubernamentales productores de información. Por si esto no fuese suficiente, la no coordinación de la muchas actividades de cooperación internacional que han incidido en la creación de información geográfica, ha derivado en la duplicidad de esfuerzos, o incluso en una cierta inutilidad, al carecerse de un modelo de datos que permitiese integrar toda la producción de información en un banco de datos común.

El SINIT, como órgano dependiente de SEGEPLAN, debe pasar a integrar la información suministrada por IGN e INE, para poder ofertarla a los municipios. A su vez esta información debe tomarse como referencia para la elaboración de los diferentes PET. Por su parte los municipios tienen grandes carencias en materia de información geográfica. Sin embargo, por la proximidad al territorio tienen gran capacidad para crear información, especialmente a partir de las Oficinas Municipales de Planificación (OMP).

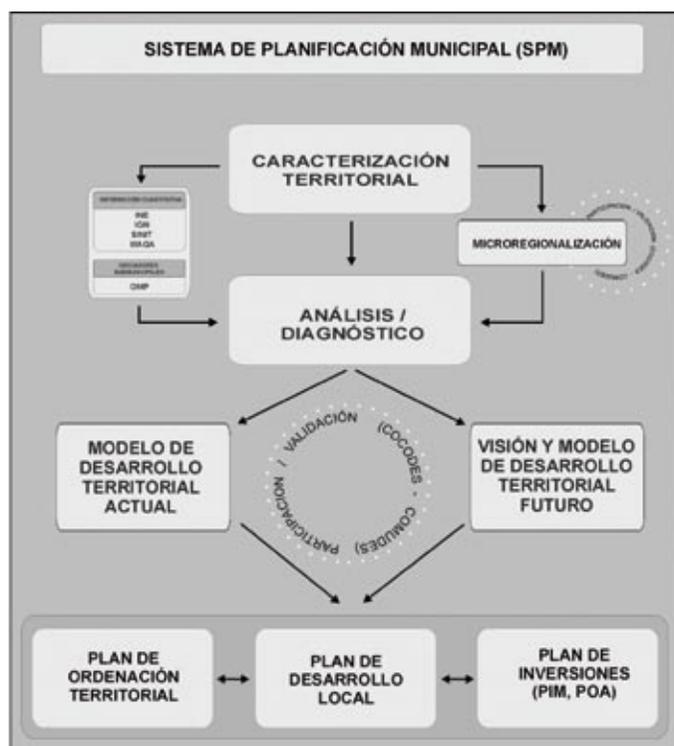
**e) Estructura del Sistema de Planificación Municipal:** la planificación de escala municipal en Guatemala debe integrar con una visión estratégica común diversos aspectos básicos: la ordenación territorial-urbanística del ámbito municipal, el conjunto de propuestas sociales y económicas encaminadas a favorecer el desarrollo local, y los planes de inversiones que permitan cuantificar y programar temporalmente las cantidades asignadas a las estrategias y proyectos definidos (figura 4).

El punto de partida para la realización de la planificación es la información. La cantidad y calidad de la misma permitirá diagnosticar con la mayor precisión los problemas principales y debilidades del municipio sobre los que, precisamente, la planificación debe actuar. Y, también, aquellos recursos y puntos fuertes que deben potenciarse, en la búsqueda de una mayor calidad de vida y de desarrollo humano. En este sentido, el primer paso es identificar toda la información geográfica existente, estadística y cartográfica, suministrada por los organismos oficiales encargados de tal actividad: el INE, el IGN, el SINIT. Esta se debe complementar con aquella información de

carácter más cualitativo y/o de detalle que puede ser aportada directamente por las OMP. Otra fuente de información deriva de los necesarios procesos de participación vinculados al sistema de consejos rurales y urbanos. Esta información es básicamente cualitativa, permitiendo una más correcta aproximación a la realidad específica de cada municipio.

Esta información ha de ser analizada en profundidad, de tal modo que se pueda efectuar una radiografía integral del municipio, identificando las características fundamentales de cada uno de ellos. Así mismo, la parte analítica debe permitir identificar las unidades intramunicipales (denominadas en Guatemala microrregiones), de cada municipalidad. Esta compartimentación interna es muy significativa, al permitir la creación de un ámbito de participación ciudadana y la territorialización e individualización de la situación específica de cada porción del municipio. Estas microrregiones, en lógica, deben fijarse a partir de criterios geográficos y socioculturales, de tal modo que se puedan considerar como subunidades coherentes dentro del término municipal. Las microrregiones podrán estar conformada por una o varias comunidades, intentando adecuarse al máximo a las divisiones preexistentes en el propio municipio.

**Figura 4.** Propuesta para la ordenación y planificación municipal



Una vez realizada esta actividad, fundamentalmente por la OMP, se deben plantear el modelo de desarrollo actual (es decir una visión de síntesis de la situación en la que se encuentra, a todos los niveles, el municipio). Y con posterioridad el modelo de desarrollo territorial futuro, que no es más que el escenario futuro deseado por los planificadores, que se debería alcanzar una vez implementadas las medidas planificadoras, y donde la calidad de vida y los niveles de desarrollo humano se han modificado en una línea positiva. Este último modelo es la base para la elaboración de la visión estratégica del municipio, que ha de convertirse, así mismo, en el referente de toda la acción planificadora.

Para concretizar y posibilitar el logro de esta visión estratégica, se plantea que el SPM genere tres instrumentos de planificación diferenciados que dan respuesta a tres problemáticas diferenciadas, pero perfectamente coordinados entre sí y que respondan, también, a una visión estratégica única. En su elaboración deben fusionarse variables puramente técnicas, con aportes procedentes de la participación ciudadana. El Plan de ordenamiento físico y el de desarrollo local, deben adquirir una vigencia temporal de medio plazo (entre 12-16 años), mientras que los planes de inversiones deberán responder a 4 años (coincidiendo con los periodos electorales) y a un año correspondiente al presupuesto anual.

#### **4. CONCLUSIÓN**

En el presente trabajo se han resaltado las carencias actuales en la planificación y ordenación territorial en Guatemala. Cabe citar la inexistencia de un marco legal específico para la puesta en marcha de estas funciones públicas, circunstancia que les resta protagonismo político, dificulta su puesta en marcha e impide una coordinación interadministrativa efectiva entre los diferentes organismos y agentes públicos. Por otro lado, es patente la inadecuación de los instrumentos de planificación a las divisiones políticas existentes. Directamente relacionado con este aspecto aparece la desvinculación del sistema urbano nacional de diferentes escalas político administrativas, de modo que no se generan, tal y como sería deseable, sinergias y complementariedades en la acción pública. Todo ello lleva a una carencia de visiones territoriales estratégicas de escala nacional, regional y departamental, que sirvan para su concreción posterior a nivel subdepartamental (PET) y municipal (PDM). No se trata de elaborar proyectos “pesados”, pero sí de dotarse de referencias estratégicas para encauzar la planificación municipal y supramunicipal. Es preciso significar también la existencia de una fuerte debilidad técnica y operativa de las Oficinas Municipales de Planificación, que son incapaces de llevar a cabo la labor que tienen encomendada.

Todos estos déficits, en opinión de los autores, podrían solucionarse en buena medida mediante la introducción de los aspectos apuntados en la parte final de este trabajo. En concreto, se debería lograr una mayor vinculación de la estructura administrativa con los instrumentos de planificación territorial; potenciar el organismo público (SEGEPLAN) dedicado en la actualidad a la puesta en marcha de los procesos de planificación, pues tiene una debilidad institucional importante (con el riesgo añadido de que puede ser desmantelado en cualquier cambio de gobierno). Este organismo es el ideal para actuar como coordinador de la política territorial guatemalteca; lograr una estructuración de divisiones departamentales y municipales a las que adecuar los instrumentos de planificación espacial; y generar con información territorial, tanto alfanumérica como cartográfica, para una correcta caracterización territorial de los espacios a ordenar. Finalmente, ha de estructurarse un sistema de planificación municipal con una visión estratégica que busque el desarrollo local vinculado a planes de inversiones concretos en estrategias y proyectos perfectamente definidos.

Somos conscientes de la dificultad de la puesta en marcha de esta propuesta en un país como Guatemala, con necesidades perentorias que en muchas ocasiones impiden llevar a cabo iniciativas de este tipo. En todo caso, no es una cuestión menor, pues su puesta en marcha redundaría en una mayor facilidad para alcanzar cotas más altas de desarrollo humano en el país, al priorizar áreas de intervención y una mejor gestión territorial.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA, G. y BURRACO, M. (1998): *Glosario básico de la ordenación urbanística y territorial*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas, Junta de Andalucía.
- FUNDACIÓN DEMUCA (2000): *Ordenamiento y Planificación Territorial*. Reflexiones para el debate, 6. San José, Costa Rica.
- GARCÍA GONZÁLEZ, D. (2005): *La cuestión municipal en Centroamérica: un desafío para la consolidación y la modernización del Estado*. AECI-Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica.
- GOMEZ OREA, D. (2002): *Ordenación territorial*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.
- HILDEBRAND, A. (1996): *Política de ordenación del territorio en Europa*. Sevilla, Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes.
- MUNICIPALIDAD DE LA ANTIGUA GUATEMALA (2003) : Plan Regulador de La Antigua Guatemala. AECI. Guatemala.

- LEGISLACIÓN AMBIENTAL GUATEMALTECA. Tomo III. Descentralización, participación y fortalecimiento del poder local. Ciudad de Guatemala.
- PUJADAS, R. y FONT, J (1998): *Ordenación y planificación territorial*. Madrid, Síntesis.
- ROMERO GONZÁLEZ, J. Y FARINÓS DASÍ, J. (ed) (2004): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*. Trea, Oviedo.
- SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA (SEGEPLAN) (2006): *Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial (SINPET). Marco Conceptual*. Guatemala.
- SECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE LA PRESIDENCIA (SEGEPLAN) (2007): *Guía de Facilitación de la Planificación Estratégica Territorial (PET) y El Plan de Desarrollo Municipal (PDM)*. Guatemala.
- GOBIERNO DE GUATEMALA (2007): *Anteproyecto Ley de Vivienda*. Ministerio de Vivienda. Guatemala.