



Universidad de San Carlos de Guatemala

Facultad de Ingeniería

Escuela de Estudios de Postgrado

Maestría en Artes en Gestión de la Planificación para el
Desarrollo

**PROPUESTA DE LINEAMIENTOS BÁSICOS QUE DEBEN REGIR EL CRECIMIENTO
URBANO Y RURAL MUNICIPAL EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Lic. Erick Enrique Blanco Acevedo

Asesorado por el MSc. Arq. Luis Estuardo Ovando Lavagnino

Guatemala, mayo de 2023

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE INGENIERÍA

**PROPUESTA DE LINEAMIENTOS BÁSICOS QUE DEBEN REGIR EL CRECIMIENTO
URBANO Y RURAL MUNICIPAL EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

TRABAJO DE GRADUACIÓN

PRESENTADO A LA JUNTA DIRECTIVA DE LA
FACULTAD DE INGENIERÍA
POR

LIC. ERICK ENRIQUE BLANCO ACEVEDO

ASESORADO POR EL MSC. ARQ. LUIS ESTUARDO OVANDO LAVAGNINO

AL CONFERÍRSELE EL TÍTULO DE

**MAESTRO EN ARTES EN GESTIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PARA EL
DESARROLLO**

GUATEMALA, MAYO DE 2023

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE INGENIERÍA



NÓMINA DE JUNTA DIRECTIVA

DECANA	Inga. Aurelia Anabela Cordova Estrada
VOCAL I	Ing. José Francisco Gómez Rivera
VOCAL II	Ing. Mario Renato Escobedo Martínez
VOCAL III	Ing. José Milton de León Bran
VOCAL IV	Br. Kevin Vladimir Cruz Lorente
VOCAL V	Br. Fernando José Paz González
SECRETARIO	Ing. Hugo Humberto Rivera Pérez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL PRIVADO

DECANA	Inga. Aurelia Anabela Cordova Estrada
EXAMINADOR	Mtro. Ing. Juan Carlos Fuentes Montepeque
EXAMINADORA	Mtro. Mtra. Licda. Karen Marleni Ortiz López
EXAMINADOR	Mtro. Lic. Luis Alberto Santos Quiñónez
SECRETARIO	Ing. Hugo Humberto Rivera Pérez

HONORABLE TRIBUNAL EXAMINADOR

En cumplimiento con los preceptos que establece la ley de la Universidad de San Carlos de Guatemala, presento a su consideración mi trabajo de graduación titulado:

PROPUESTA DE LINEAMIENTOS BÁSICOS QUE DEBEN REGIR EL CRECIMIENTO URBANO Y RURAL MUNICIPAL EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Tema que me fuera asignado por la Dirección de Escuela de Estudios de Postgrado con fecha 31 de enero 2022.



Lic. Erick Enrique Blanco Acevedo

Decanato
Facultad de Ingeniería
24189101- 24189102
secretariadecanato@ingenieria.usac.edu.gt

LNG.DECANATO.OI.465.2023

La Decana de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, luego de conocer la aprobación por parte del Director de la Escuela de Estudios de Posgrado, al Trabajo de Graduación titulado: **PROPUESTA DE LINEAMIENTOS BÁSICOS QUE DEBEN REGIR EL CRECIMIENTO URBANO Y RURAL MUNICIPAL EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**, presentado por: **Lic. Erick Enrique Blanco Acevedo**, que pertenece al programa de Maestría en artes en Gestión de la planificación para el desarrollo después de haber culminado las revisiones previas bajo la responsabilidad de las instancias correspondientes, autoriza la impresión del mismo.

IMPRÍMASE:

Inga. Aurelia Anabela Cordova Estrada

Decana



Guatemala, mayo de 2023

AACE/gaoc



Guatemala, mayo de 2023

LNG.EEP.OI.465.2023

En mi calidad de Director de la Escuela de Estudios de Postgrado de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de San Carlos de Guatemala, luego de conocer el dictamen del asesor, verificar la aprobación del Coordinador de Maestría y la aprobación del Área de Lingüística al trabajo de graduación titulado:

“PROPUESTA DE LINEAMIENTOS BÁSICOS QUE DEBEN REGIR EL CRECIMIENTO URBANO Y RURAL MUNICIPAL EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL”

presentado por **Lic. Erick Enrique Blanco Acevedo** correspondiente al programa de **Maestría en artes en Gestión de la planificación para el desarrollo** ; apruebo y autorizo el mismo.

Atentamente,

“Id y Enseñad a Todos”

Mtro. Ing. Edgar Darío Álvarez Cotí
Director

Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ingeniería





Guatemala, 05 de julio de 2022.

M.Sc. Edgar Darío Álvarez Cotí
Director
Escuela de Estudios de Postgrado
Presente

M.Sc. Ingeniero Álvarez Cotí:

Por este medio informo que he revisado y aprobado el **INFORME FINAL** del trabajo de graduación titulado: **“PROPUESTA DE LINEAMIENTOS BASICOS QUE DEBEN REGIR EL CRECIMIENTO URBANO Y RURAL MUNICIPAL EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL”** del estudiante **Erick Enrique Blanco Acevedo** quien se identifica con número de carné **202090948** del programa de **Maestría en Gestión de la Planificación para el Desarrollo**.

Con base en la evaluación realizada hago constar que he evaluado la calidad, validez, pertinencia y coherencia de los resultados obtenidos en el trabajo presentado y según lo establecido en el **Normativo de Tesis y Trabajos de Graduación aprobado por Junta Directiva de la Facultad de Ingeniería Punto Sexto inciso 6.10 del Acta 04-2014 de sesión celebrada el 04 de febrero de 2014**. Por lo cual el trabajo evaluado cuenta con mi aprobación.

Agradeciendo su atención y deseándole éxitos en sus actividades profesionales me suscribo.

Atentamente,

M.Sc. Ing. Juan Carlos Fuentes Montepeque
Coordinador
Área de Desarrollo Socio Ambiental y Energético
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ingeniería USAC



Guatemala, 30 octubre 2021.

Ingeniero M.Sc.
Edgar Álvarez Cotí
Director
Escuela de Estudios de Postgrado
Facultad de Ingeniería USAC
Ciudad Universitaria, Zona 12

Distinguido Ingeniero Álvarez:

Atentamente me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que como asesor de trabajo de graduación del estudiante Erick Enrique Blanco Acevedo, Carné número 2265 47833 0101, cuyo título es "**PROPUESTA DE LINEAMIENTOS BÁSICOS QUE DEBEN REGIR EL CRECIMIENTO URBANO Y RURAL MUNICIPAL EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL**", para optar al grado académico de Maestro en Gestión de la Planificación para el Desarrollo, he procedido a la revisión del PROTOCOLO.

En tal sentido, en calidad de asesor doy mi anuencia y aprobación para que el estudiante Blanco Acevedo, continúe con los trámites correspondientes.

Sin otro particular, me es grato suscribirme de usted.

Atentamente,



Arq. Luis Estuardo Ovando Lavagnino
M.Sc. en Planificación y Gestión Urbana
Asesor

Luis Estuardo Ovando Lavagnino
Arquitecto
Colegiado No. 817

ACTO QUE DEDICO A:

Dios

Por haberme dado la luz, la vida y la sabiduría para realizar una más de mis metas.

Mis padres

Por haberme traído al mundo y guiado a través de él, mi eterno agradecimiento por su ejemplo y apoyo para hacer realidad este sueño.

Mi esposa

Sinatra de la Cruz, por su maravilloso amor incondicional.

Mis hijos

Shariel y Kevin Blanco, por haberle dado sentido a cada uno de los esfuerzos realizados.

Mi hermana

María Elena Blanco, por su apoyo y compañía durante mi vida.

AGRADECIMIENTOS A:

Universidad de San Carlos de Guatemala	Por ser el <i>alma mater</i> que me permitió nutrirme de conocimientos.
Facultad de Ingeniería	Por proporcionarme los conocimientos que me han permitido realizar el presente trabajo de graduación.
Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia	Por haberme brindado la oportunidad para participar en la Maestría.
Ministerio de Finanzas Públicas	Por haberme permitido la oportunidad de participar en el presente estudio de maestría
Mi asesor	MSc. Arq. Luis Estuardo Ovando Lavagnino, por haberme guiado durante el trabajo de graduación.
Mi compañero de maestría y de trabajo	MSc. Lic. Wilton Silvestre por su apoyo incondicional en la maestría.

ÍNDICE GENERAL

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES	V
LISTA DE SÍMBOLOS	IX
GLOSARIO	XI
RESUMEN	XV
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	XVII
OBJETIVOS	XXIII
RESUMEN DEL MARCO METODOLÓGICO	XXV
INTRODUCCIÓN	XXVII
1. MARCO REFERENCIAL	1
1.1. Estudios previos	1
1.2. Antecedentes	3
2. MARCO TEÓRICO	7
2.1. Iniciativa de Ley Marco de OT	7
2.2. Análisis de la Política de OT en Guatemala	9
2.3. El plan de desarrollo	11
2.4. Teorías y definiciones en relación con el crecimiento urbano, así como el rural de acuerdo con el OT	12
2.5. Críticas y derecho comparado de las regulaciones internas ...	16
2.6. Desarrollo de estrategias	18
2.6.1. El ordenamiento territorial	19
2.6.2. El ordenamiento territorial ambiental	21
2.6.3. La participación ciudadana	23
2.6.4. El manejo de los suelos	24

2.6.5.	Cambios en la estructura administrativa	26
2.6.6.	Presupuesto orientado al crecimiento ordenado y OT	27
2.6.7.	Decisiones efectivas en el ordenamiento territori	28
3.	DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN	29
3.1.	Características del estudio	29
3.1.1.	Diseño	29
3.1.2.	Enfoque	30
3.1.3.	Alcance.....	30
3.1.4.	Unidad de análisis	30
3.2.	Variables	32
3.3.	Fases del diseño de investigación	33
3.3.1.	Primera exploración bibliográfica	33
3.3.2.	Gestión o recolección de la información.....	33
3.3.3.	Análisis de la información.....	33
3.3.4.	Interpretación e integración de la información al marco teórico	34
3.4.	Técnicas de análisis de información	34
3.4.1.	La estadística descriptiva	34
3.4.2.	La estadística inferencial.....	35
4.	PRESENTACIÓN DE RESULTADOS.....	37
4.1.	Estrategias legales para disminuir un crecimiento urbano y rural municipal desordenado en el marco del ordenamiento territorial	37
4.1.1.	Fortalecimiento del crecimiento urbano y rural y desarrollo económico municipal	45

4.1.2.	Determinación del impacto social en el marco del crecimiento urbano y rural municipal	47
5.	DISCUSIÓN DE RESULTADOS	53
5.1.	¿Cómo se pueden fortalecer las actividades que regulan el crecimiento urbano y rural municipal?	53
5.2.	¿Qué factores legales deben fortalecer el crecimiento urbano y rural y desarrollo económico municipal?	54
5.3.	¿Cómo se determina el impacto social en el marco del crecimiento urbano y rural municipal?	55
5.4.	¿Cuáles son las estrategias legales para disminuir un crecimiento urbano y rural municipal desordenado en el marco del ordenamiento territorial?	57
6.	PROPUESTA DE LINEAMIENTOS BÁSICOS QUE DEBEN REGIR EL CRECIMIENTO URBANO Y RURAL MUNICIPAL EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	61
	CONCLUSIONES	107
	RECOMENDACIONES	109
	REFERENCIAS	111

ÍNDICE DE ILUSTRACIONES

FIGURAS

1.	Árbol de problemas	XIX
2.	Porcentaje de artículos de la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural	41
3.	Porcentaje de artículos de la Constitución Política de la República relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural	42
4.	Porcentaje de artículos de la ley de Parcelamientos Urbanos relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural	43
5.	Año de emisión de las leyes relacionadas al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural	44
6.	Porcentaje de artículos de la ley de Minería relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural.....	46
7.	Porcentajes de artículos de la ley de Desarrollo Social relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural.....	48
8.	Persistencia de las privaciones en desarrollo humano en Guatemala de acuerdo al índice de pobreza multidimensional	49
9.	Porcentaje de artículos de la ley de Vivienda relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural.....	50
10.	Avance de la ejecución financiera por ministerio	51
11.	Porcentaje global de ejecución financiera planificada vinculada a los resultados estratégicos de desarrollo.....	52

12.	Porcentaje de artículos de la ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural	69
13.	Porcentaje de artículos de la ley de Consejos y Desarrollo Urbano y Rural relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural.....	81
14.	Porcentaje de artículos de la ley Preliminar de Regionalización relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural.....	83
15.	Porcentaje de artículos de la ley del Organismo Ejecutivo relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural.....	84
16.	Porcentaje de artículos del Código Municipal relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural	86
17.	Porcentaje de artículos de la ley General de Descentralización relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural.....	88
18.	Porcentaje de artículos de la ley de Protección y Mejora del Medio Ambiente relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural.....	92
19.	Porcentaje de artículos de la ley de Transformación Agraria relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural.....	93
20.	Porcentaje de artículos de la ley de Desarrollo Social relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural	94
21.	Porcentaje de artículos de la ley Forestal relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural	96

22.	Porcentaje de artículos de la ley Preliminar de Urbanismo relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural	100
-----	--	-----

TABLAS

I.	Definición teórica y operativa de variables definidas para el estudio del presente trabajo de investigación	32
II.	Análisis de las leyes relacionadas al crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial municipal.....	40
III.	Análisis estadístico de las leyes relacionadas a la investigación	40

LISTA DE SÍMBOLOS

Símbolo	Significado
%	Porcentaje

GLOSARIO

ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala.
Biodiversidad	Se refiere a un grupo de especies (plantas, animales y microorganismos) con características similares que comparten un ecosistema determinado. Según el Convenio Internacional sobre la Diversidad Biológica, este se refiere a la variedad de seres vivos sobre la Tierra y su consecuencia en la naturaleza.
CDD	Consejo de Desarrollo Departamental.
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
CONRED	Comité Nacional de Reducción de Desastres.
CPRG	Constitución Política de la República de Guatemala.
Crecimiento rural	Se refiere al crecimiento de la población local, en sus dimensiones económicas, políticas, sociales, culturales y ambientales.
Crecimiento urbano	Es el desplazamiento de la población a las zonas urbanas, generado por factores económicos, políticos,

sociales, entre otros, esto aumenta el consumo de bienes y servicios de acuerdo a sus necesidades.

CRG	Congreso de la República de Guatemala.
DNOT	Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial.
Ecosistema	Se refiere al conjunto de especies que interactúan entre sí en un mismo ambiente, que es parte de un ciclo de vida de energía y al mismo tiempo de nutrientes.
GxR	Gestión por resultados.
INDH	Informe Nacional de Derecho Humano.
INE	Instituto Nacional de Estadística.
K'atun	Plan Nacional de Desarrollo, nuestra Guatemala 2032.
LOE	Ley del Organismo Ejecutivo.
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
Mantos acuíferos	Mantos de agua formados naturalmente por la lluvia, que forman un proceso de absorción.

Mantos freáticos	Se refiere al subsuelo en donde se encuentra acumulada el agua que puede ser extraída para el consumo humano.
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales.
Medio ambiente	Se refiere al conjunto de factores físicos, económicos, culturales, entre otros, de un lugar determinado que afectan las condiciones del ser humano y animales para su desarrollo.
Minfin	Ministerio de Finanzas Públicas.
ODT	Ordenamiento y desarrollo territorial.
ONU	Organización de la Naciones Unidas.
OT	Ordenamiento territorial.
OTA	Ordenamiento territorial ambiental.
PEI	Plan estratégico institucional.
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
POA	Plan operativo anual.
POM	Plan operativo multianual.

POT	Plan de ordenamiento territorial.
PpR	Presupuesto por resultados.
Recursos Naturales	Se refiere a los recursos que provee la tierra, los cuales son provistos por la naturaleza en su estado original.
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana.
Sistema biofísico	Se refiere al conjunto de elementos que integran la naturaleza como el medio ambiente, los recursos naturales, el clima, tipos de suelo, el agua, el relieve, la vegetación, la fauna, todo tipo de cultivos, población, riesgos por fenómenos naturales, entre otros.
Sistemas acuíferos	Se refiere a los depósitos de agua dulce en su forma natural, disponibles para satisfacer las necesidades de las personas.
UDT	Unidad técnica departamental.

RESUMEN

El OT en Guatemala es un tema que aún no tiene fundamento jurídico asociado o vinculado con las políticas relacionadas, es más se puede indicar que, ni la propia política de OT está debidamente aprobada, no obstante el tema es relativamente nuevo se tiene un atraso considerable, el tema de OT se trabaja a nivel mundial por países desarrollados y subdesarrollados como una medida de protección, en el uso del suelo y áreas protegidas, así mismo se establecen controles en el crecimiento urbano así como en el crecimiento rural, protección del paisaje y como moderador del intercambio de bienes y servicios entre la propiedad privada y los trabajadores.

En Guatemala el CONADUR como ente rector del tema, aprueba el plan K'atun en donde se definen metas, indicadores y objetivos orientados entre otros, al fortalecimiento del crecimiento urbano como una medida de control del uso de los suelos a nivel metropolitano así mismo, tiene consideraciones para el ámbito rural, en el marco del OT.

No obstante los esfuerzos realizados y propuestas de ley presentados al CRG, no se tiene la claridad legal que abarque los problemas de las áreas rurales y que fortalezcan la creación municipal del POT, por lo que en el presente trabajo de investigación, se analizan estrategias para abordar los lineamientos básicos legales que permitan fortalecer las propuestas de leyes relacionadas al tema así como formulación de políticas en el orden del crecimiento urbano, crecimiento rural municipal en el ámbito del OT.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Los esfuerzos realizados por el Estado de Guatemala por un adecuado Ordenamiento Territorial aunado a un crecimiento urbano y rural, se tienen deficiencias principalmente en las áreas rurales del país, se puede observar la buena voluntad con la propuesta de una Política Nacional de Ordenamiento Territorial (recientemente elaborada en julio de 2019), la cual no ha sido aprobada.

Se carece de una normativa que refleje el poder coercitivo del Estado para la aplicación de las acciones definidas en la misma, no contar con una ley y su respectivo reglamento es un documento más que no puede prosperar en la agenda presidencial, así mismo hace falta la emisión de leyes colaterales y la transformación de todas aquellas leyes desactualizadas por un lado y falta de objetividad de acuerdo a la priorización de necesidades de la población, principalmente en su desarrollo urbano y rural así como, en su desarrollo económico, político y social.

- Contexto general

La falta de lineamientos normativos generales y específicos en el uso del suelo para la explotación agrícola y la regulación de las actividades socioeconómicas de una región determinada, nos hace retroceder hasta la época de la colonia o bien reforzar el poder económico de las grandes productoras que hace uso desmedido de los recursos naturales, esto afecta no solo a la población de la región sino también a un Estado y al mundo en general destruyendo con ello la fauna y flora por favorecer modelos de producción dañinos a los suelos.

- Descripción del problema

El problema se origina por la falta de políticas públicas dirigidas al crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial, así mismo por la ausencia de regulaciones pertinentes que regulen el intercambio de las actividades socioeconómicas que llevan consigo el intercambio de bienes y servicios, así mismo la falta de regulaciones para el uso y control del suelo en el marco de la explotación agrícola.

El problema es no contar con normativas legales relacionadas al Ordenamiento Territorial en el crecimiento urbano y rural municipal, lo cual nos lleva a consecuencias negativas en el desarrollo y crecimiento económico municipal, una explotación agrícola que vaya en detrimento del uso del suelo y consecuentemente generar riesgo a desastres naturales, aunado todo esto nos lleva a una deficiente toma de decisiones en el marco del Ordenamiento Territorial.

- Formulación del problema

La investigación del presente trabajo está centrada en que el Estado de Guatemala no cuenta con una normativa para en el ordenamiento territorial, lo cual afecta directamente a un adecuado crecimiento urbano y rural, a las actividades socioeconómicas, principalmente en el intercambio que de este se producen en la prestación de los bienes y servicios, así como, la falta de regulación en el uso de los suelos y de la explotación agrícola que se hace de los mismos.

Otro punto importante por considerar es la falta de regulaciones presupuestarias que permitan fortalecer el OT en Guatemala. En este sentido se

realizará una propuesta de lineamientos generales que permitan considerar cada uno de los temas citados anteriormente en el ámbito municipal, se considera que, es precisamente la población de esta región la que sufre las consecuencias de una inadecuada normativa que permita el desarrollo económico, político y social de la región.

En la figura 1 se presenta la estructura de la investigación por medio de la representación del árbol de problemas, en donde se indica en primer lugar el problema central de la investigación, sus causas y efectos que determinan el ámbito del presente trabajo de investigación.

Figura 1. **Árbol de problemas**



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

- Pregunta central
 - ¿Cuáles son las estrategias legales para disminuir un crecimiento urbano y rural municipal desordenado en el marco del Ordenamiento Territorial?
- Preguntas auxiliares

Para responder a esta interrogante se deberán resolver las siguientes preguntas auxiliares:

- ¿Cómo se pueden fortalecer las actividades que regulan el crecimiento urbano y rural municipal?
 - ¿Qué factores legales deben fortalecer el crecimiento urbano y rural y desarrollo económico municipal?
 - ¿Cómo se determina el impacto social en el marco del crecimiento urbano y rural municipal?
- Delimitación del problema

Según Martínez (2014), en su libro *Proceso de Urbanización en Guatemala*, en su edición revisada y ampliada, indica que desde 1964 todos los municipios en Guatemala ya manifestaban un crecimiento urbano, de acuerdo con este estudio la región metropolitana ya manifestaba un grado de urbanización significativo, otra de las regiones con alto grado de urbanización era el Petén y la región Noroccidental, esto se debía a que en este entonces se contaba con

grandes profesionales en el tema, como Manuel Colom Argueta el mismo Florentín Martínez con sus grandes aportes desde Santiago de Chile.

El crecimiento urbano y rural a nivel municipal se consideran rezagados, esto debido al poco apoyo y desarrollo de cada región, ya que estos dependen directamente de los aportes y pagos por arbitrios y tasas municipales.

Con la llegada del aporte constitucional al mismo tiempo que aumentaron los ingresos a nivel municipal también aumentaron los problemas de corrupción, que han limitado el desarrollo de la región.

Los lineamientos para una regulación básica relacionada al Ordenamiento Territorial municipal se debe enfocar en fortalecer todos aquellos vacíos legales que regulen el crecimiento urbano y rural desde la perspectiva del OT, que entre otros debe incluir la recomendación para la creación de la ley y reglamento que apoyen la implementación de las políticas relacionadas al OT, así mismo considerar los lineamientos básicos para el control de las actividades socioeconómicas y de la explotación agrícola derivada del uso del suelo y de los recursos naturales.

Esto lleva a plantear la pregunta principal de este estudio: ¿Cuáles son las estrategias legales para disminuir un crecimiento urbano y rural municipal desordenado en el marco del Ordenamiento Territorial?

OBJETIVOS

General

Aportar elementos de análisis de carácter jurídico político que contribuyan a un crecimiento urbano y rural municipal en el marco del ordenamiento territorial.

Específicos

1. Determinar los ejes principales para realizar un análisis de carácter jurídico político que deben regular las actividades relacionadas al crecimiento urbano y rural municipal.
2. Identificar los factores legales que deben implementarse para regular el uso de los medios de producción en el marco del Ordenamiento Territorial.
3. Analizar las políticas públicas que deben implementarse para fortalecer el crecimiento urbano y rural municipal en el marco del Ordenamiento Territorial.

RESUMEN DEL MARCO METODOLÓGICO

El enfoque del presente estudio de investigación fue mixto, ya que se hace una referencia al número, así como, a las características de las políticas públicas y normativas que se relacionan directamente con el OT municipal, esto debido a que, una política pública sin respaldo normativo pierde su aplicabilidad coercitiva en el ámbito territorial, es la razón por la que se deben indicar los ejes o estrategias principales que deben ser normados para un adecuado OT municipal.

El alcance fue explicativo, dado que se exponen las justificaciones para poder hacer una propuesta básica normativa que permita fortalecer las variables que derivan de los objetivos de la investigación, en este sentido es necesario delimitar los ejes principales que deben ser normados para un adecuado OT municipal; El alcance de esta investigación no comprobará una hipótesis.

El diseño adoptado será no experimental, debido a que la información recabada para la Propuesta de lineamientos básicos que deben regir el crecimiento urbano y rural municipal en el marco del ordenamiento territorial se analizaron en su estado original sin ninguna manipulación.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación se lleva a cabo para hacer una propuesta de lineamiento básicos que deben regir el crecimiento urbano y rural municipal en el marco del ordenamiento territorial, se basa en la línea de investigación de ordenamiento territorial y los numerales específicos, estrategias para el ordenamiento territorial comunitario y lineamientos y procedimientos para el ordenamiento territorial urbano, estos de acuerdo a las líneas de investigación proporcionados por la Facultad de Ingeniería, Escuela de Estudios de Postgrado de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

El Estado de Guatemala afronta una serie de problemas para el adecuado crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial, estos problemas se ven acrecentados en los municipios debido a las pocas capacidades técnicas, así como la falta de lineamientos legales específicos que les permitan la realización de un adecuado plan de ordenamiento territorial, no obstante se cuenta con el código municipal, este tiene lineamientos muy generales, por lo que, cada municipalidad elabora su –POT- de acuerdo a sus propias experiencias así como, a su propia interpretación de la norma, aunado a este problema se deben considerar las capacidades técnicas del personal.

En el capítulo 1, marco referencial, se indican los estudios previos llevados a cabo para formular el tema, en este sentido se hace una análisis en los antecedentes de la problemática, identificando que uno de los problemas muy significativos es la falta de una norma maestra de donde se puedan derivar normas específicas, en este sentido se identifica como norma maestra la Ley marco de ordenamiento y desarrollo territorial de la nación que desde el 2009

quedó como una propuesta de ley sin aprobación, así mismo los países latinoamericanos denotan una falta de implementación de políticas públicas relacionadas al OT que marque los lineamientos hacia el desarrollo político, económico, social, ambiental, entre otros.

Se determina la necesidad de analizar, definir e implementar un modelo urbano que considere las necesidades de la población, con una visión prospectiva que permita principalmente un adecuado desarrollo urbano y rural, económico y del medio ambiente, considerando que en 20 años el 60 % del mundo será urbano (Lebeau, 2015).

En el capítulo 2, marco teórico, permite hacer referencia a una serie de estudios sobre crecimiento urbano y rural en el marco del OT, en este sentido se hace un análisis sobre teorías y definiciones muy acertadas de los grandes exponentes teóricos de temas relacionados, se inicia con un análisis sobre la iniciativa de Ley Marco de OT, la que el CRG no ha aprobado desde el año 2009, no obstante que regula a las municipalidades para la elaboración de sus POT, esta iniciativa carece de regulaciones a la propiedad privada, uso de los suelos y de los recursos naturales.

Se presenta un análisis a la política de OT en Guatemala y su vinculación con la Ley de OT, la CPRG, La LOE y otras leyes relacionadas al tema, esta política a la fecha no ha sido aprobada, así mismo se hace un análisis de las diferentes teorías y definiciones sobre OT, considerando la teoría de Sanna sobre la estructura ordenada de desarrollo de vivienda y el trazado urbano y rural, la propuesta de Petit y Buruaga sobre un nuevo orden futurista sobre la distribución de los espacios, se hace una referencia a la enciclopedia italiana sobre el orden agrario, para Hildenbrand, Estaba y Zoido el territorio debe estar vinculado a

políticas de Estado que procure el bienestar de las personas, haciendo referencia a procesos complejos de orden jurídico.

En este mismo capítulo se hace un análisis a las estrategias que se consideran prioritarias, siendo estas el ordenamiento territorial, el ordenamiento territorial ambiental, la participación ciudadana, el manejo de los suelos, los cambios en las estructuras administrativas, Presupuesto orientado al crecimiento ordenado y OT, Decisiones efectivas en el OT.

En el capítulo 3 se aborda el desarrollo de la investigación, en donde se definen las características del estudio que, en este caso su diseño es no experimental, con un enfoque de investigación mixta ya que se realizan análisis de tipo cuantitativo como cualitativo, su alcance explicativo ya que se exponen las justificaciones para la propuesta lo que permite fortalecer las variables de la investigación, la unidad de análisis se justifica en el OT definiendo para el efecto lineamientos y procedimientos.

Se analizan las fases del diseño de investigación, siendo la primera bibliográfica, la segunda la gestión de la información, en la tercera se realiza el análisis de la información que permitió hacer la selección y clasificación de la información y en la cuarta se hace la interpretación e integración de la información vinculada al marco teórico.

En el capítulo 4 se hace un análisis de la presentación de los resultados obtenidos en la investigación, para el efecto se tomaron como muestra 15 leyes íntimamente relacionadas al crecimiento urbano y rural en el marco del OT, con la finalidad de determinar vacíos legales que permitan fortalecer la propuesta de los lineamientos legales básicos que deben ser considerados como la ruta para

la actualización de las normas, así como la elaboración de otras, como la Ley marco de ordenamiento y desarrollo territorial nacional.

La presentación de los resultados permite dar una orientación para la propuesta de los lineamientos, se determina la poca fortaleza hacia las áreas rurales más vulnerables del país, el poco aporte al desarrollo económico regional, cuidado del medio ambiente, recursos naturales, suelo, subsuelo, paisaje, flora fauna, así como de la poca orientación legal hacia el cuidado de los recursos hídricos y del manejo de los desechos, en este sentido se evalúan 15 leyes conexas al desarrollo urbano y rural en el marco del OT identificando el número de artículos que tienen relación al tema por cada ley.

En el capítulo 5, discusión de los resultados, se hace un análisis sobre las figuras presentadas, cada una de ellas hace referencia a cada una de las leyes y a los artículos que se relacionan con el tema, muchas de ellas por la fecha de emisión se encuentran desactualizadas y fuera del contexto de las necesidades de la población, se hace un análisis de los factores legales que deben fortalecer el crecimiento urbano y rural, así como del desarrollo económico municipal, en este contexto se determina el impacto social y las estrategias legales para disminuir un crecimiento urbano y rural municipal desordenado.

En el capítulo 6 se hace la propuesta de los lineamientos básicos que deben regir el crecimiento urbano y rural municipal en el marco del ordenamiento territorial, estos lineamientos deberían ser la base para la propuestas de la Ley marco de ordenamiento y desarrollo territorial nacional, así como de las leyes analizadas en el presente trabajo de investigación, en este sentido de acuerdo con los objetivos y variables definidas para la propuesta de lineamientos se hace un análisis jurídico de acuerdo a un número de normas conexas con el tema.

Se determina el número de ejes principales considerados como la estrategia para ordenar la propuesta de los lineamientos, que de acuerdo a la investigación el ordenamiento territorial va íntimamente ligado a establecer un marco de referencia espacial como el ordenamiento de los asentamientos, producción industrial y agrícola, y por ende la protección de los recursos naturales (suelo, subsuelo, paisaje, sistemas hídricos, medio ambiente, entre otros).

Por último, se hacen las conclusiones y recomendación del presente trabajo de investigación, se incluyen las referencias bibliográficas.

1. MARCO REFERENCIAL

De acuerdo al Marco Referencial se llevó cabo un análisis sobre la selección del material bibliográfico de primera y segunda mano, en este sentido se incluyeron libros, revistas, columnas de los diarios con mayor circulación, y principalmente las leyes y políticas sobre el tema referenciado, con el cuidado de adoptar teorías, temas y comentarios para realizar los estudios previos que permitieron despejar la fórmula de la pregunta principal, preguntas auxiliares, y variables definidas para el presente trabajo de investigación.

1.1. Estudios previos

Se inicia con una investigación sobre la iniciativa de Ley presentada al pleno del Organismo Legislativo, el 20 de octubre de 2009, número de registro 4049 presentada por Juan Manuel Giordano, Edgar Leonel Castañeda y compañeros, esta dispone aprobar la Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación, esta se encuentra en trámite para su estudio y dictamen.

Se hace un análisis de la Constitución Política de la República de Guatemala, en relación con el uso y acceso a la propiedad privada, así como el uso de yacimientos, ríos, lagos, entre otros, utilizado este recurso para la producción agrícola, así como el acceso del vital líquido a las poblaciones aledañas.

En el análisis del INDH del PNUD (2011), indica que la pobreza en Guatemala es del 90.6 % esto se refiere a que, dentro de este porcentaje se incluye a la población que cuenta con algún tipo de escasez, un 62.4 % vive en

pobreza media, el 29.6 % vive en extrema pobreza, o sea que sus ingresos no cubren en valor de la canasta básica por lo que su consumo es racionado a una o dos porciones al día, y el 3.6 % en pobreza severa, estas personas carecen de la mayoría de los servicios básicos como agua, letrinas y tiene un grado avanzado de desnutrición.

De acuerdo con el estudio anterior del PNUD (2011), la pobreza impacta directamente en el desarrollo integral tanto de las personas como del Estado, lo que crea desórdenes en el crecimiento urbano y rural debido a que se alojan en donde tienen la oportunidad, sin importar el uso de la tierra ni de la propiedad privada debido a los pocos recursos que poseen.

En cuanto al análisis de las políticas y planes se cuenta con algunos documentos muy bien elaborados, como lo es la formulación de la Política Nacional de Ordenamiento Territorial y el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, nuestra Guatemala 2032, en el primer documento se hacen las relaciones con las normas vigentes, sin embargo no se adoptan las medidas para verificar el cumplimiento de la asignación de tareas de acuerdo a los entes rectores, en el segundo caso, no obstante que se determinan una serie de lineamientos para el ordenamiento territorial y ordenamiento territorial ambiental no se tiene una norma que permita su cumplimiento, en ambos casos no se tiene la especificidad ni el poder coercitivo del Estado.

Por último, se hace una investigación de libros y documentos relacionados al tema, de tal forma que permitió desarrollar un análisis sobre las teorías y definiciones en relación con el crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial.

1.2. Antecedentes

Guatemala se considera como un país incipiente en el Ordenamiento Territorial y por ende en lo relacionado con el crecimiento urbano y rural, en este sentido es parte de los países latinoamericanos con una historia muy reciente en el Ordenamiento Territorial -OT- que inicia en los años ochenta, con diferentes formas de asumir el tema, en donde se denotan algunos problemas para definir e implementar Políticas Públicas relacionadas al OT, para estos países el OT significa una estrategia que permite orientarlos al desarrollo político, económico, ambiental, social entre otros (Massiris, 2002).

Desde inicio del siglo XXI miles de personas buscan una vida más digna, para mejorar sus ingresos en las zonas urbanas, este fenómeno se puede observar en los países subdesarrollados, esto se conoce como dinámicas económicas debido a los servicios que el Estado presta a la población, aquí la emergencia es implementar un modelo urbano acorde a las necesidades modernas, que permita ciudades seguras, resilientes y sostenibles, de acuerdo con esta tendencia, en 20 años el 60 % del mundo será urbano (Lebeau, 2015).

Guatemala ha sufrido transformaciones urbanas que en pequeños períodos de tiempo se han vuelto exponenciales, esto se observa de acuerdo con su desarrollo influenciado por el capitalismo heredado de la conquista, consecuentemente el capitalismo promueve el uso intensivo del territorio originado por la concentración de producción social y de bienes y servicios urbanos que permite un consumo de la comunidad de acuerdo a las necesidades de reproducción ampliada del capital y de la fuerza laboral.

Otro punto importante que afecta este crecimiento urbano y rural desordenado es la migración de las zonas rurales a la zona central, donde la tasa

de mortalidad se contrajo de 22.4 a 6.8. La ciudad capital con sus municipios periféricos se ha convertido en el destino más importante de los migrantes internos, con un 17.04 % de su población total, de 1950 a 2002 la población en Guatemala se ha cuadruplicado, de 2,790,868 a 11,237,196 lo que demuestra un crecimiento interanual del 2.7 % (Martínez, 2011).

No obstante la limitación de recursos, Guatemala tiene la iniciativa de una Política Nacional relacionada al OT (PNOT), en donde resaltan algunos puntos importantes a considerar, como una débil gestión institucional, una limitada capacidad técnica para hacer una gestión en el ámbito territorial y un inadecuado modelo que permita el desarrollo desde la visión de lo urbano y rural, esta iniciativa se refiere al resultado estratégico de Gestión para alcanzar un adecuado ordenamiento en el ámbito territorial, así mismo se han definido algunas metas que de acuerdo a la experiencia de años anteriores parecieran inalcanzables para el 2032.

Es necesario considerar una adecuada planificación que permita un adecuado crecimiento en el ámbito urbano y rural en el marco del OT, pero de acuerdo a los niveles sectoriales y territorial nacional, se considera la institucionalidad como canal o guía del desarrollo, con criterios fundamentados en la negociación así como la gestión ordenada de procesos iterativos, que permitan planificar, hacer, verificar y avanzar desde la visión institucional hasta su impacto, en donde los objetivos, metas, estrategias, acciones e indicadores son fundamentales para su correcta ejecución.

Uno de los grandes obstáculos para la planificación se da cada 4 años con los cambios de autoridades centrales, se considera que la planificación debe tener una visión de largo plazo regida por un proceso legal o una normativa que los regule, es una planificación o bien una política candidata a ser decapitada y

dejada en el olvido, la planificación más allá de ser una política de gobierno o partidista, debe tener fundamentos normativos legales que permitan una implementación de acuerdo a los plazos de corto, mediano y largo plazo.

La discrecionalidad política, no se debe enfocar precisamente en los procesos partidistas, que presentan sus necesidades en el amparo de sus consejos comunitarios y de desarrollo, la práctica participativa municipal genera conocimientos de las necesidades locales.

Las inversiones municipales se deben enfocar y dirigir a la sociedad del sector comunitario, por lo que se deben analizar los riesgos de toda índole, como la sequía, la lluvia, los deslaves, entre otros, es importante considerar un mapeo regional de estos problemas con indicadores de mitigación de riesgos, en donde estén involucradas las principales autoridades municipales.

La normativa debe considerar una retrospectiva en cuanto a la visión, definición de objetivos y de las estrategias que se generan a nivel municipal, hacia lo departamental, en este sentido cada uno de los departamentos debe tomar en cuenta la visión de sus diferentes municipios derivado que las necesidades no son homogéneas cada municipio tiene sus propias características y deben ser tomadas en cuenta por una visión integral departamental que se vincule a la visión de país.

En última instancia la institucionalidad del Estado central, debe generar las condiciones que permitan la integralidad de la visión, objetivos, metas y estrategias, desde el nivel municipal hasta el nivel central del Estado, bajo normas y políticas que determinen la forma de su relación integral que permita una planificación del desarrollo económico, político y social a todos los niveles, en este sentido entiéndase, municipal, departamental y nacional.

Cabe indicar que, desde 1992 no han existido planes para las diferentes regiones del país, únicamente como lo indica el K'atun, se dispone de una guía para la correspondiente formulación de planes de desarrollo a nivel regional.

De acuerdo a lo anterior expuesto cabe indicar, la necesidad de poder promulgar e implementar leyes que regulen el OT, así mismo se debe fortalecer la legislación nacional en temas territoriales e impulsar la certeza jurídica. El problema es complejo ya que Guatemala aún no cuenta con una legislación que le dé el poder coercitivo del Estado que permita tomar acciones legales prioritarias en el marco del OT.

El pleno del CRG conoció el 20 de agosto de 2009, Ley Marco de OT de la Nación, sin embargo, no se incluye a fondo regulaciones importantes como el uso y explotación del suelo, esto crea un obstáculo para los análisis de OT.

2. MARCO TEÓRICO

De acuerdo con la Organización de Estados Americanos, Guatemala a nivel Latinoamericano se considera aún en vías de desarrollo, conjuntamente con El Salvador, Granada y Belice entre otros países, así mismo es parte de los países Latinoamericanos que aún encuentran serios obstáculos para poder implementar sus políticas, entre estos se puede determinar una buena voluntad política para priorizar en la agenda de gobierno, políticas públicas encaminadas al estudio del ordenamiento territorial, propuestas y aprobación (sanción) de normas, que permitan la implementación de estas, así como el acompañamiento que permita determinar su cumplimiento.

La mayoría de los problemas de los países que integran la región latinoamericana, es la elaboración e implementación de políticas públicas sin su correspondiente normativa legal, esto conlleva a una colección de documentos muy bien trabajados, a veces por consultores internacionales, los cuales son archivados por no poderse implementar, uno de los factores comunes es la falta de fundamento legal como poder coercitivo del Estado.

2.1. Iniciativa de Ley Marco de OT

Esta iniciativa de Ley fue conocida por el pleno del Organismo Legislativo el 20 de agosto de 2009 y pasó a la comisión extraordinaria del Catastro y OT para su estudio y dictamen, sin embargo, por razones políticas no tuvo el apoyo para su aprobación debido a que podría marcar el inicio de controlar legalmente la producción agrícola del territorio, los intereses del sector productivo y el orden social.

Esta iniciativa de ley recae sobre los Gobiernos Locales, ya que de acuerdo con su mandato legal y autonomía, están obligados a realizar un POT, sin embargo esta no cuenta con una normativa que señale de forma clara y ordenada como hacer el OT, así mismo la política de OT en Guatemala es muy generalizada, en este sentido marca una llamada a la elaboración de otras políticas, para esto incluye a sus entes rectores (MAGA y MARN), cabe indicar que estas políticas referidas por la iniciativa de ley aún se encuentran pendientes de elaboración debido a que la ley referida no ha sido aprobada.

Otro punto importante es el acceso a la propiedad privada, el cual defiende la CPRG desde su concepción, sin embargo ha sido objeto de abusos en el uso de los suelos, yacimientos, ríos, lagos, entre otros, por parte de sus propietarios, al punto de utilizar los ríos para riego de la producción agrícola no importa dejar a grandes poblaciones sin el uso del mismo, y no se encuentra debidamente regulada en la ley, este punto candente de la propiedad privada y del uso de sus recursos, puede ser uno de los obstáculos para la aprobación de la misma.

El desarrollo sustentable es otro llamado de atención que hace la iniciativa de ley, se nota que es imprescindible un adecuado proceso de planificación que permita tener una guía metodológica que oriente tanto al sector público como privado, siempre desde la perspectiva del OT en el marco del ordenamiento legal.

Hace un llamado de atención al crecimiento desordenado, principalmente el crecimiento de los asentamientos en las diferentes áreas, ya sea urbana o bien rural, causados en primera instancia por las migraciones internas y la falta de oportunidades que se manifiestan en los municipios, en este sentido se observan contradicciones ya que en los municipios se concentran las áreas de producción agrícola, en teoría se requiere de mano de obra y precisamente de aquí surgen

las migraciones, por lo que es necesario hacer en este sentido las regulaciones que permitan ese intercambio de bienes y servicios regionales.

La misma iniciativa indica que es necesario adoptar e implementar con urgencia medidas jurídicas adecuadas que permitan hacer estas regulaciones, sin embargo, el tema es muy amplio y requiere de varias especialidades técnicas y científicas para su adecuado desarrollo y principalmente el impacto que se requiere en una sociedad en donde la pobreza en el país es evidente, en este sentido se tiene un 90.6 % de pobreza, es decir que se cuenta con algún tipo de privación; el 62.4 % vive en pobreza media; el 29.6 % vive en extrema pobreza, y el 3.6 % en pobreza severa (PNUD 2011).

Por último, como lo indica la causa 4 del árbol de problemas, es necesario disponer de un presupuesto que se ajuste a las necesidades priorizadas, la propuesta de ley indica disponer de un fondo que permita el apoyo estratégico a los gobiernos locales, para que dentro de sus planificaciones incluyan una visión a futuro, administrado de acuerdo con las estrategias de Gobierno.

Se concluye con la referencia que, no obstante, se presentó la iniciativa de ley marco para el OT, aún se encuentran grandes vacíos en donde no se aborda a fondo el tema del uso del agua, de las zonas protegidas, de la producción dañina a los suelos, del intercambio de bienes y servicios y del cuidado y manejo del paisaje entre otros.

2.2. Análisis de la Política de OT en Guatemala

Uno de los puntos más significativos de la política, se refiere a la creación del CONADUR, instancia que de acuerdo a ámbito de gestión, le corresponde la formulación de políticas en congruencia con el adecuado desarrollo urbano, así

mismo le corresponde hacer las gestiones para el buen desarrollo rural, desde la visión del OT, hace mención a que la LOE establece dentro de las funciones del MAGA y del MARN que conjuntamente dentro del ámbito de sus competencias definan políticas dirigidas al OT así mismo sobre el uso del suelo nacional, sin embargo no se tienen las propuestas correspondientes.

El análisis legal de la presente política se refiere al mandato constitucional del CONADUR (art. 225, CPRG), la Autonomía Municipal (art. 253 CPRG), a las funciones del MAGA (art. 29, LOE), y del MARN (art. 29 bis, LOE), así mismo hace referencia a los artículos 3, 4, 22, 23, 23 TER, 35, 36, 96, 142, 143, 144, 145 y 147 del Código Municipal en el marco del OT, sí se hace un pequeño análisis de la normativa anterior expuesta, se puede ver la falta de objetividad y ampliación en los temas de OT por parte de la normativa, y sobre ésta deben trabajar los POT en las municipalidades.

En la parte normativa de la política, se hace una referencia al Decreto 7-2013 que se refiere a la Ley que regula los efectos causados por cambio del clima y regulación de gases causados por el calentamiento de la tierra, sin embargo, no se especifican los detalles o bien la forma como se atienden o como se debe aplicar la misma, nuevamente se encuentra un vacío legal para que el tema sea atendido por los entes involucrados en el OT.

De acuerdo con lo anterior vale la pena observar la generalidad de las leyes, así, el artículo 17 de la presente ley indica la protección del suelo. Este hace referencia a que El MAGA y el MARN, son las instituciones que de acuerdo a sus funciones específicas les corresponde establecer políticas, programas y proyectos que delimiten el cuidado en la degradación así como, la conservación adecuada de los suelos, les corresponde establecer una serie de recomendaciones para el uso y explotación de estos, en este sentido cabe indicar

que, estas recomendaciones no son suficientes para ejercer el poder coercitivo sobre el ámbito privado de la producción que permita un adecuado intercambio de bienes y relación con los servicios.

El marco normativo a que hace referencia la política es muy generalizado, en este sentido, de acuerdo con lo analizado, es necesario regular de forma detallada y uso y explotación de la producción agrícola, que permita normar adecuadamente la propiedad privada, para tener una adecuada visión de crecimiento urbano o bien en el ámbito rural dentro del OT.

Por último resaltar que la misma política hace una referencia dentro de la problemática a la débil gestión institucional, pero refiriéndose a la gestión municipal y la base del análisis es el ranking 2016 que realizó la SEGEPLAN en el 2017, vale la pena indicar una contradicción en este sentido, debido a que quien revisa y autoriza los proyectos municipales es precisamente la SEGEPLAN, por lo que, de esta institución se deben fortalecer las capacidades de gestión, que como bien lo indica la política se tiene una limitada capacidad técnica para llevar a cabo una adecuada gestión en el ámbito territorial de acuerdo a los modelos de desarrollo ya sea en ámbito urbano como en el rural.

2.3. El plan de desarrollo

En vinculación con el plan se realiza un enfoque urbano, gestión y manejo de los riesgos, fortalecimiento de capacidades técnicas de la región, alianzas desde la visión pública con las capacidades privadas, estándares urbanos con criterios habitacionales de desarrollo, en este sentido su vinculación con el reglamento para la construcción de viviendas y edificios, su vinculación con el catastro para el control urbano, desarrollo de planes habitacionales, cuidado y protección de las cuencas de agua y del paisaje, utilización, fertilidad y cuidado

de los suelos y mantos acuíferos, planificación para la producción, participación ciudadana, y su articulación con los consejos municipales de desarrollo.

En síntesis, se considera importante el fortalecimiento que se requiere sobre los asentamientos urbanos, las actividades extractivas y sostenibilidad ambiental, sin embargo, no obstante, las instrucciones del ente rector, aún no se cuenta con las normativas específicas que regulen las referencias indicadas en el K'atun.

2.4. Teorías y definiciones en relación con el crecimiento urbano, así como el rural de acuerdo con el OT

A continuación, se hace una exposición de las diferentes teorías y definiciones sobre el Ordenamiento Territorial y sus diferentes implicaciones en el ámbito del Estado, quién es el encargado de hacer las regulaciones para realizar una adecuada implementación de políticas relacionadas al OT, al amparo de un ordenamiento jurídico que haga el poder coercitivo del Estado para la aplicación de estas.

El ordenamiento territorial es todavía un concepto en construcción que deriva de los inicios del siglo XX, se tiene íntima relación al crecimiento urbano que se desencadenó con la revolución industrial, y de la segunda guerra mundial, que fue en donde se inicia la reconstrucción de la ciudades destruidas principalmente en el área de Europa, Asia y Japón, en palabras de Le Corbusier (2017) La arquitectura es un acto de voluntad consiente, hacer arquitectura es poner orden, es más indica, la arquitectura preside a los destinos de la ciudad, en este sentido se ordena la estructura de desarrollo de vivienda y el trazado urbano y rural (Sanna, 2011).

A mediados del siglo XIX en Francia surgen las diferentes teorías y consejerías sobre urbanismo y OT, Europa contaba con las aportaciones de Charles Edouard Jeanneret-Gris (1887-1965) que generó los primeros principios de urbanismo, el fin primordial de estos aportes era generar un ordenamiento en el crecimiento urbano y OT, surgen en Europa algunas estrategias relacionadas al desarrollo, al uso del suelo y aprovechamiento del territorio, esto en concordancia con las cartografías y recursos que sobrevivieron a la segunda guerra, sin embargo estos desarrollos se realizaron con mucha complejidad y buenas técnicas de la época.

En 1950 Petit hace una propuesta para un nuevo orden futurista de tal forma que se mejore la utilización de los suelos, así mismo propuso mejorar la distribución de los espacios en beneficio de la sociedad, de tal forma de organizar y beneficiar el crecimiento económico, así como el social (Massiris, 2002).

De Buruaga hace una referencia al OT, aporta que se requiere de un equipo formado por diferente tipo de profesionales expertos, con una visión futurista que transforme los espacios para beneficio de la población urbana, de tal forma que se pueda proyectar para integrar regiones supranacionales (Massiris, 2002).

En 1985 en Italia se realiza la enciclopedia de orden agrario, hace referencia al OT, debe contener estudios coordinados que se plasmen en proyectos con beneficios a los más afectados, por lo que los estudios técnicos de planificación se deben traducir en elementos operacionales con ejecución de un año máximo, con el cuidado de los ambientes naturales.

El OT cuenta con algunas definiciones, sin embargo, están orientadas a temas muy similares, como los temas relacionados a la protección al suelo y de

otros recursos, así como la forma de mejorar los niveles de vida, su implementación debe ser desde la gobernanza y gobernabilidad de un Estado. Seguidamente se exponen algunas teorías sobre el OT.

El OT debe ser un proceso técnico que se refiere a la planificación, indica que, por ser parte integral de una política, esta debe tener el respaldo del Estado, así mismo debe estar dirigida al cuidado del medio ambiente y enfocada al desarrollo de los pobladores de la región, debe contemplar actividades económicas (Massiris, 2002).

Orea lo justifica como una actividad propia del Estado, la cual debe gestionar el crecimiento y desequilibrios derivado del movimiento urbano, busca una justicia socio espacial con una vida de calidad enfocada en el crecimiento y justicia económica, que debe estar condicionada por una planificación de tipo sectorial y urbana (Massiris, 2002).

Para Hildenbrand el territorio debe tener un orden de acuerdo con las políticas centralistas buscan un bienestar para las personas, su génesis deriva de los procesos de la industrialización ocurridos en la segunda guerra. No obstante, en otros países de la unión europea su génesis es muy antigua refiriéndose a la planificación que se debe hacer en el territorio de forma ordenada, desde la visión local (Massiris, 2002).

De los criterios anteriores Zoido se refiere al OT, desde una visión pública y desde todo punto de vista complejo, ya que su implementación conlleva procesos jurídicos que permitan la actuación imponente del Estado vigilante, debe precisar buenas prácticas con conocimientos científicos de administración que permitan una adecuada planificación y la participación activa de la sociedad, en primera instancia de la más necesitada o bien la población beneficiada, sin

embargo su visión debe estar en el ámbito del bienestar general, y nuevamente se refiere a la calidad de una vida plena de desarrollo para las personas de acuerdo a la priorización u ordenamiento de un territorio (Massiris, 2002).

Estaba también coincide en una definición para el OT, de un ordenamiento político que afecte el territorio, por ende es el Estado el que debe definir las estrategias de ordenamiento para el territorio, estas deben llevar acciones específicas para el uso adecuado de la tierra, debe coincidir en la distribución de oportunidades de servicios a la población de acuerdo a sus necesidades, estas alianzas de los diferentes sectores deben definir las ventajas de la producción regional, contribuyendo al progreso armónico de las ciudades urbanas, en busca de competir con la globalización dominante, enfoca los esfuerzos para evitar las migraciones masivas hacia estas ciudades (Massiris, 2002).

Llama la atención que para Méndez (1999) se refiere al proceso que deriva de la planificación efectiva y una política dirigida a los sectores más influyentes de la producción, Estaba coincide en la responsabilidad del Estado en la formulación de una política que asuma el control de un crecimiento natural o espontáneo que deriva de la actividad de las personas, un ejemplo de esta espontaneidad, son las favelas de Brasil, que no cuentan con un ordenamiento en el crecimiento urbano, debido a la masiva cantidad de población lo cual es incontrolable para el Estado, Orea toca un punto muy importante que es una planificación con visión económica pero de impacto social, que es parte fundamental del crecimiento económico derivado de una buena administración o gestión de los bienes y de los servicios a los ciudadanos.

En cuanto al OT Hildenbrand se refiere al igual que los demás, que debe estar regida por una política de responsabilidad pública o sea del Estado, planificada y orientada al nivel local, en este sentido Zoido se refiere al OT como

una función netamente estatal con un alto grado de complejidad debido a las variables sociales que intervienen, sin dejar de ver las políticas y por supuesto las variables económicas, sobre un ordenamiento legal que las regule de acuerdo a su ámbito de gestión regional que deben cumplirse, sin embargo estas deben ser una serie de acciones dirigidas desde el Estado para la organización y regulación del uso y explotación del suelo.

En resumen, el OT corresponde exclusivamente al Estado el cual debe darse a la tarea de ordenar políticas públicas encaminadas a resolver la problemática desde el ámbito local hasta el ámbito nacional (Massiris, 2002).

Los Estados deben contar con normativas exhaustivas de carácter coercitivo, que permitan el crecimiento desde un ámbito urbano, así como rural en el marco del OT, que den origen en lo local hasta su efecto a nivel nacional, apoya los regímenes presupuestarios vinculados a la metodología de presupuesto por resultados, un presupuesto debe estar orientado a resultados que atiendan las necesidades más urgentes de la población más necesitada crea en definitiva un bienestar en los beneficiados.

2.5. Críticas y derecho comparado de las regulaciones internas

Entre los aportes sobre esta crítica, Sanna, indica que algunos Estados no han definido normas de OT que determine un crecimiento ordenado, así como en lo rural, indica que, el Dto. 12-2002 en congruencia con el análisis relacionado, no se observa un articulado que regule las diferentes acciones que conlleva el OT, en este el relacionado decreto cuenta con únicamente 13 artículos relacionados al tema (Sanna, 2011).

De acuerdo con lo anterior, se observa que, en relación con el OT, aún no se puede concretar en una solución efectiva, no obstante, se pueden observar los esfuerzos sin efectividad que se realizan por parte de SEGEPLAN y las competencias específicas de OT del MARN y MAGA, en la referencia que Sanna hace, se determina la incoherencia entre la política y lo realizado por los entes rectores.

Otra referencia que hace es que, debido a la autonomía municipal estos son los encargados de atender los servicios públicos municipales, más pareciera que el Estado pretende desatenderse de estos problemas de los Gobiernos Locales en lugar de una correcta planificación para su adecuada atención.

Esto indica que los gobiernos locales son los encargados de velar por todo lo relacionado al OT en la región, debido a que cuentan con una autonomía, sin embargo, es importante hacer hincapié, que el Estado, es responsable de la emisión de Políticas Públicas adecuadas, acompañadas de sus respectivas normas que la regulen, de lo contrario cada Gobierno Local atenderá sus planes de OT de acuerdo con las pocas capacidades y normativas que los regula.

Es importante indicar que el estado de Guatemala, aún no logra delimitar el tema de OT, esto puede derivarse de los diferentes poderes que puede afectar, por un lado están los poderes populares que exigen al Estado la solución a las necesidades básicas como son salud, educación, seguridad, entre otros y por otro lado están los poderes económicos que determinan el uso adecuado o inadecuado de los suelos de acuerdo a la producción que realizan, al uso desmedido del agua, basándose en el derecho de propiedad privada.

Otro punto muy importante es que las pocas leyes que se relacionan con el OT no abordan a profundidad el tema, el articulado que las regula es muy poco,

en este sentido el normativo de OT está en un nivel muy bajo y lo poco que existe se encuentra totalmente desvinculado, algunas de estas leyes están vigentes desde 1956, entre lo inconcluso es la regulación a la explotación por parte del sector privado (Sanna, 2011).

De acuerdo al tema del sector privado, la misma CPGR establece (artículo 39) que el propietario tiene la libertad de manejar su propiedad de la forma que lo desee, no obstante esta libertad que se le brinda, se cuenta con una salvedad legal, no se tiene el derecho absoluto del uso de aquellas áreas reguladas como protegidas así mismo, se cuenta con una protección legal en el uso de los recursos como el agua en otros, por leyes específicas en donde el poder coercitivo del Estado limita el uso inadecuado de estos, el artículo 44 de la misma CPRG, indica que el interés social prevalece sobre el interés particular y para fortalecer aún más el tema de esta excepción, el artículo 2 de esta misma norma constitucional, se refiere a que el fin primordial del Estado es el bien común.

En el área centroamericana se vislumbran algunos esfuerzos por determinar y conceptualizar diferentes teorías de OT, se han creado Foros a nivel de área en relación con el OT, así como, consejos para la organización e integración del área, en especial al SICA, que fortalece los complejos sistemas de OT en las diferentes áreas del territorio.

2.6. Desarrollo de estrategias

En este apartado se abordan las estrategias en base a los objetivos que se definieron para la presente investigación (general y específicos), esto permitirá desarrollar un análisis para una propuesta de lineamientos legales básicos que deben regir el crecimiento desde la visión urbana, así como lo rural municipal en el marco del ordenamiento territorial.

Estas estrategias dan sentido a los objetivos definidos en la presente investigación, estructura la incidencia legal, identifica los lineamientos legales que permitan atender las partes generales como las específicas, abarca por lo menos, los temas de mayor envergadura relacionados al OT municipal.

2.6.1. El ordenamiento territorial

De acuerdo a lo expuesto se puede observar que las ciudades desarrolladas se han organizado para el OT de tal forma que de acuerdo a sus propias necesidades y estrategias se ha implementado el desarrollo territorial, esto se debe a que para este se requiere tomar en cuenta, cinco puntos importantes:

- El sistema administrativo en el marco de la estructura administrativa y de gestión pública del Estado, que permitan hacer un análisis de las funciones institucionales para luego hacer las recomendaciones correspondientes.
- El sistema Biofísico que permita hacer la zonificación ecológica, definir las unidades del entorno como el paisaje.
- Así mismo se requiere hacer un análisis del sistema social, que es una debilidad a nivel Latinoamericano, identifica las necesidades inherentes a la población más necesitada.
- El sistema económico en el marco del intercambio de bienes y servicios, los sistemas de producción, el uso adecuado de los suelos.
- El manejo del clima de acuerdo con sus cambios a nivel mundial.

- El sistema presupuestario; y por último el sistema político legal.

Se debe tener presente que el OT debe ser aplicado en cada región vinculado a sus necesidades y de acuerdo a los elementos que la conforman, como la geografía del terreno, la cultura, la flora y fauna y su producción por lo que es necesario contar con un equipo multidisciplinario experto que determine su forma, verbigracia puede ser contar con expertos arquitectos, ingenieros civiles, ingenieros agrónomos, economistas, siempre relacionados al crecimiento de las áreas urbanas, sin dejar de considerar las rurales de acuerdo con la visión del OT municipal.

De acuerdo con la perspectiva de los países donde se ha implementado el tema, se requiere contar con una planificación desde la visión estratégica que puede ser de corto, mediano y largo, de acuerdo con lo realmente necesario por cada Estado, esta debe estar en relación a una política determinante en OT municipal, y de acuerdo con una normativa con un panorama muy claro.

La planificación es requerida por muchos teóricos, de acuerdo con algunos de ellos, se están construyendo castillos en el aire, o bien castillos de arena que, en cuanto regresa una ola estos desaparecen, los objetivos de la organización deben estar en la línea de la misión con objetivos bien definidos para lograrlos (Koontz, 2012).

La planificación requiere definir proyectos efectivos dirigidos a las necesidades de una población. Cabe indicar que las acciones para que sean operadas se deben planificar dentro del Plan Operativo, en el caso del Estado se deben organizar, ordenar y planificar en el Plan Operativo Anual –POA-.

La teoría administrativa dirigida a proyectos es considerada como un arte que determina la guía de la planificación como una obra artística, desde todo punto de vista organizado, ordenado, programado, ejecutado y que genere un impacto de transformación organizacional, en este caso específico, el Estado como una organización de gran envergadura con un enfoque altamente organizado debe tecnificarse en el área administrativa de la planeación, en el marco de una plataforma jurídica legal de administrar la gestión estatal como un arte organizacional.

Otro punto importante dentro de la estrategia para el OT, es lo indicado en la guía de planificación y presupuesto por resultados para el sector público, indica que la planificación y presupuesto por resultados, es el Instrumento guía para el país, desde la visión, ¿Dónde estamos?, ¿A dónde queremos ir? Y ¿cómo podemos llegar? esto permitirá tener un impacto en la población de acuerdo con la estrategia definida.

La Guía de GxR hace referencia a la inclusión de las necesidades priorizadas de la población y debe terminar con un impacto en la misma, se debe contar una evaluación expost que permita evaluar ese impacto programado.

2.6.2. El ordenamiento territorial ambiental

En el ámbito de concepción del OT, se ven varios temas íntimamente relacionados, el OTA es un tema que debe ser desarrollado de acuerdo con casos de éxito internacionales, y en cumplimiento a la sostenibilidad, la teoría administrativa requiere que, en todo proyecto de éxito deben involucrarse las altas autoridades, donde se adquiere un compromiso en el cumplimiento de este.

Es importante el involucramiento tanto del Gobierno (principalmente), así como de los locales (ejecutores directos), CRG (emisor de normas), el CONADUR (ente directamente responsable), la sociedad regional (beneficiarios), sociedad civil (aportes técnicos), iniciativa privada (responsables de la explotación de los recursos), Organismos Financieros Internacionales (velan por el cumplimiento de acuerdos de orden internacional y aportes en donaciones o préstamos que se desembolsan para los proyectos), los ministerios directamente involucrados, (MAGA y MARN), Organizaciones Ambientales (observadores) y todos aquellos que puedan aportar beneficios para un adecuado OTA.

Se debe fortalecer al Organismo Judicial, quien ejecuta el poder coercitivo del Estado para aplicar normas reguladoras de OT y OTA, a nivel nacional, incluyendo el orden político, las afectaciones sociales y las económicas que se determinen de la norma vigente.

Es necesario contar con una legislación agraria que permita la regulación de los parcelamientos, la explotación hotelera, el desarrollo de viviendas en el área rural, la explotación de los latifundios, el uso de los predios del Estado, que permitan revertir los daños y desequilibrios ecológicos, desde las áreas municipales hasta las ciudades urbanas.

Para el cuidado del paisaje se requieren de algunas medidas regulatorias inmediatas, como la regulación de los desechos sólidos, la regulación del uso de los plásticos, la protección de los bosques, identificación de las áreas de riesgo (inundaciones, deslaves, erupciones, entre otros), utilización de ríos, lagos, mares, entre otros. El transporte, el uso del suelo para la cría del ganado, el uso de los árboles para leña, el uso excesivo de los recursos naturales como materia prima.

Se deben emitir regulaciones que permitan el cuidado del paisaje, para preservar la flora y fauna, inculcar el respeto y necesidad de preservar el medio ambiente, principalmente el civismo a nuestros recursos.

2.6.3. La participación ciudadana

No obstante es un tema muy discutido y un poco gastado, debido al hincapié sobre los resultados esperados en cada proyecto público, aún en temas de presupuesto abierto que actualmente han tomado auge, la participación no llega a lo requerido para tener el impacto esperado, cabe indicar que la única forma de conocer la problemática de una región específica, es por manifestación de los problemas por los pobladores del lugar, debido a que cada problema no puede ser atendido por limitaciones presupuestarias, por eso es necesario su priorización, estos deben ser presentados y justificados en cada presupuesto abierto que realiza el gobierno.

La participación ciudadana crea un sistema de legitimidad, por esta razón es un tema que debe estar normado, la falta de una encuesta ciudadana de los problemas más importante de su región debe ser un requerimiento indispensable, de lo contrario la ejecución no logra el impacto deseado o bien no soluciona los problemas principales de la sociedad.

Las comunidades indígenas, deben estar representados por sus líderes comunitarios, por lo que se debe normar la participación desde los grupos vecinales hasta los grupos representativos comunitarios debidamente registrados, en este sentido como indica Méndez (1999), la expresión activa de un territorio debe estar representado por gremios laborales, grupos vecinales, empresarios, políticos, la iglesia, grupos ecologistas, grupos culturales y en general por todos aquellos líderes que representan a la población.

La regulación a la explotación económica está ligada al desarrollo, se debe enfocar con los lineamientos y características del Estado, desde la misma política de gobierno, debe contar con planes organizados de desarrollo, hasta la visión y misión política que se espera del Estado, la visión permite que los diferentes gobiernos que asumen el poder del Estado puedan continuar con lo planificado, las regulaciones legales que se implementan son una guía para que el OT pueda continuar.

La responsabilidad del Estado afecta a todos los sectores, por lo que, este debe emitir políticas acordes al desarrollo en base a las necesidades regionales y con lo requerido por los ciudadanos, así mismo cada política debe estar normada para poder tener un impacto en estos, un punto importante es precisamente ese intercambio de los diferentes servicios de la explotación agrícola entre actores privados y los trabajadores que hacen realidad esta producción, el Estado debe velar porque se cumpla la normativa reguladora de estos intercambios y medios de producción, de tal forma que se respete el salario, el uso desmedido del suelo y el cuidado de los recursos como del paisaje.

2.6.4. El manejo de los suelos

Las regulaciones legales deben enfocarse en la producción, el empleo recurrente de trabajadores, el intercambio entre los sectores de la producción, un punto de mayor envergadura es la regulación agrícola y del suelo, así como de las industrias especialmente las mineras, es en esta última donde el Estado puede inferir indirectamente por medio de regulaciones que permitan un desarrollo de los sectores poblacionales más necesitados, así como la trabajadora.

El Estado debe realizar los estudios pertinentes para una adecuada proyección de vivienda, de forma ordenada y planificada, que permita digerir un horizonte claro entre la población y las políticas y su correspondiente atención en el manejo de la vivienda, desde las áreas locales hasta la integración a las metrópolis urbanas, de tal forma que se desaceleren las migraciones.

Las regulaciones deben incluir el uso de los suelos abandonados, de tal forma que se puedan aprovechar para una explotación regional adecuada, sin embargo, todo uso y administración de los suelos debe estar acompañado de un análisis exhaustivo profesional que permita justificar el adecuado uso de este en todos los ámbitos.

Se deben definir y regular (mapeo) el acceso a las zonas culturales, protegidas, y abandonadas verbigracia de este último el corredor seco, una prueba de éxito en Guatemala fue la recuperación de aproximadamente 5000 hectáreas de este, con la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo, en donde se adoptaron medidas de recuperación de suelos con estudios altamente calificados, combina la reforestación con la producción de algunos granos básicos como el frijol, maíz y café, el mapeo de los suelos debe permitir en primera instancia la definición y caracterización de estos y segundo, la regulación de los suelos, lo que significa para el Estado un avance en el uso y explotación de estos.

La regulación de estas clasificaciones territoriales, permite mapear sus diferentes actividades y nos da una guía entre otros, para proyectar el buen uso de las áreas urbanas con la visión rural desde la perspectiva del OT municipal, en este sentido el mapeo de la clasificación de los suelos, permite una perspectiva muy amplia de la región, así mismo, una visión panorámica en el ámbito correspondiente en el marco del OT.

Las regulaciones legales deben estar enfocadas al cuidado de la flora, la protección de la fauna, los recursos que nos permite la naturaleza, recuperación y cuidado de los recursos hídricos, el manejo y control de desechos, así mismo debe regular la reforestación, las áreas abandonadas de tal forma que se tenga comunión con el paisaje de la región, se debe regular la integración de un sistema que permita identificar los recursos naturales, en síntesis el cuidado del paisaje debe guardar la integración del agua, los minerales, áreas rocosas y su integración con el relieve.

La geomorfología que estudia las diferentes formas que toma el relieve del suelo va unido a los procesos de formación natural o bien de la destrucción del mismo por diferentes motivos, como es el crecimiento urbano y rural desordenado o bien por los mismos desastres naturales, en este último sentido se deben realizar las evaluaciones de los suelos que estén en peligro o riesgo por desastres naturales, esto permitirá evitar deslaves o deslizamientos de grandes extensiones de tierra , por lo tanto si es importante tomar en cuenta las regulaciones legales que permitan el control del sistema biofísico.

2.6.5. Cambios en la estructura administrativa

El Estado debe definir indicadores y los instrumentos de planificación, monitoreo y seguimiento de la planificación urbana y rural, con sus respectivos lineamientos administrativos, con atención a las municipalidades, estructurar las estrategias necesarias y los modelos de gestión administrativa.

De acuerdo con la CPRG y de otras regulaciones específicas, se refieren a que las municipalidades son las responsables de elaborar su POT, sin embargo, es necesario normar las estructuras administrativas de estas, para

lograr esa efectividad que se requiere a nivel del Estado, ya que este documento es vital para la auditoría social.

Los gobiernos locales se han alejado del proceso operativo que les brinda un espacio mediático en donde se observa el desarrollo de la vida comunitaria. En este sentido la planificación es básica del sitio en donde se genera la necesidad del crecimiento rural, específicamente en el uso y administración de los suelos en donde los gobiernos locales encaran los problemas de forma cotidiana (Sousa, 2014).

El Estado debe proponer las modificaciones en las estructuras de producción bajo un orden social de tal forma que se regule la explotación industrial y agrícola y del intercambio de bienes de producción, ya que de acuerdo con la estructura económica de producción la propiedad privada requiere de ganancias o dividendos, se pierde de vista la satisfacción social, lo que deviene en conflictos sociales.

Las regulaciones deben estar encaminadas a que, de las ganancias o bien de los dividendos, la iniciativa privada brinde un aporte de desarrollo económico o social, generación de empleo a la comunidad en donde se desarrolle, este tema regulatorio debe considerar medidas más drásticas y efectivas para las industrias extractivas e internacionales que exploten los recursos naturales del Estado.

2.6.6. Presupuesto orientado al crecimiento ordenado y OT

El Estado debe garantizar el gasto público para la realización del OT municipal que permita definir un panorama integral del gasto por institución y por ejercicio fiscal, es pertinente indicar que instituciones rectoras como el MAGA y el MARN cuenta con recursos presupuestarios para su funcionamiento, y por

estar vinculados al tema de OT se asume que la totalidad del presupuesto corresponde al tema, sin embargo, es totalmente inadecuado.

El Estado debe considerar un presupuesto adecuado a la intervención para que se pueda regular y ordenar efectivamente el OT, así mismo se deben regular las asignaciones presupuestarias municipales que inicie desde el municipio.

2.6.7. Decisiones efectivas en el ordenamiento territorial

La toma de decisiones por los diferentes agentes debe estar, en primera instancia vinculadas a las políticas que rigen el tema de crecimiento desde la visión urbana, sin perder su relación con la rural, en concordancia con el OT, deben estar basados como indica Méndez (1999), en los principios normativos, que orientan el proceso de OT.

Otro punto fundamental para las decisiones efectivas de un correcto OT, es considerar otros principios fundamentales como son la ética, la justicia, la solidaridad, la subsidiaridad, el bien común, derechos de las personas, la democracia, la participación de una comunidad activa, que revele temas significativos que le afectan, de tal forma que los tomadores de decisiones puedan hacer efectiva su labor de acuerdo a la GxR, o sea un verdadero impacto en los más necesitados así como la protección y sostenibilidad de los recursos.

3. DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Características del estudio

El presente estudio se caracterizó por ser no experimental ya que el mismo se basó en el análisis de documentación relacionada a las formas legales que rigen el ordenamiento territorial, así mismo la investigación fue mixta, por realizar análisis de tipo, tanto cualitativo como cuantitativo, el cual presentan características y número de documentos como políticas y leyes que se relacionan con el tema de investigación, y por último tuvo un alcance explicativo ya que se justifican las causas de la propuesta de los lineamientos básico que permitan organizar un adecuado ordenamiento territorial.

De acuerdo a lo anterior cabe indicar que la planificación de las políticas relacionadas debe estar en congruencia con las necesidades de las comunidades rurales, con las altas autoridades de los gobiernos locales, de tal forma que se involucraron tanto autoridades como los agentes sociales comunitarios.

El estudio se enfocó en los lineamientos básicos legales que permitieron que la planificación fuera sustentable en relación con los grandes movimientos sociales, que por lo general van de lo rural hacia las zonas metropolitanas, en el sentido de eliminar las desigualdades sociales.

3.1.1. Diseño

El diseño adoptado fue no experimental, debido a que la información recabada para la *Propuesta de lineamientos básicos que deben regir el*

crecimiento urbano y rural municipal en el marco del ordenamiento territorial, l se analizó en su estado original sin ninguna manipulación.

3.1.2. Enfoque

El enfoque del presente estudio de investigación fue mixto, ya que se hace una referencia al número, así como, a las características de las políticas públicas y normativas que se relacionan directamente con el OT municipal, esto debido a que, una política pública sin respaldo normativo pierde su aplicabilidad coercitiva en el ámbito territorial, es la razón por la que se deben indicar los ejes o estrategias principales que deben ser normados para un adecuado OT municipal.

3.1.3. Alcance

El alcance fue explicativo, dado que se exponen las justificaciones para poder hacer una propuesta básica normativa que permita fortalecer las variables que derivan de los objetivos de la investigación, en este sentido es necesario delimitar los ejes principales que deben ser normados para un adecuado OT municipal; El alcance de esta investigación no comprobó una hipótesis.

3.1.4. Unidad de análisis

En presente trabajo de investigación se justifica en la línea de investigación ordenamiento territorial, estrategias para el ordenamiento territorial comunitario así como, en lineamientos y procedimientos para el ordenamiento territorial urbano, en este sentido se aportará la propuesta de lineamientos básicos que deben regir el crecimiento urbano y rural municipal en el marco del ordenamiento territorial, que permita ser un punto de referencia para la actualización y elaboración de las normas vinculantes a la propuesta.

Con la presente investigación se determinan 15 normas que actualmente se relacionan con el crecimiento urbano y rural en el marco del OT con una deficiente normativa relacionada al tema, en algunos casos se observan leyes muy vinculantes sin regulación a los temas específicos, en este sentido “aún el país presentó un complejo cuerpo de instrumentos jurídicos que apoya el proceso de ordenamiento territorial” (Sanna, 2011, p. 15).

Los datos investigados revelan que las 15 normas como indica Sanna (2011) son un cuerpo complejo de instrumentos jurídicos, debido a que son muchas leyes vinculantes, sin embargo, no indican ni regulan especificidades del tema y en la mayoría de los casos no cuenta con regulación sobre el ordenamiento territorial, mucho menos sobre crecimiento urbano y rural como es el caso de la ley de Vivienda, Desarrollo Social, Minería, Parcelamientos Urbanos, entre otras.

El producto sobre la investigación obtenido permite hacer la propuesta de lineamientos referenciados a temas muy específicos, que, si son tomados en cuenta para la actualización de las normas, pueden ser un punto de apoyo para el fortalecimiento de estas.

La actualización de las 15 normas es más que evidente, unas datan de 1956, y las modernas del año 2012, deben estar debidamente actualizadas de acuerdo a los cambios climáticos que se desarrollan a nivel mundial, así como a las necesidades del crecimiento poblacional del Estado.

El beneficio de la actualización de las normas, y de la propuesta y elaboración de la Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación, de acuerdo con los lineamientos que se proponen, tienen consecuencia en todo el Estado de Guatemala, directamente en el cuidado del medio ambiente,

de los recursos naturales, del sistema biofísico, de la biodiversidad, de los sistemas acuíferos, que se derivan de los movimientos sociales por el crecimiento de la población.

3.2. Variables

A continuación, se desarrollarán las variables utilizadas en la investigación.

Tabla I. **Definición teórica y operativa de variables definidas para el estudio del presente trabajo de investigación**

Variable	Definición teórica	Definición operativa
Normas aplicables al OT	Conjunto de normas que regulan el ordenamiento territorial de un Estado.	Número de normas que regulan el ordenamiento territorial de un Estado.
Ejes legales principales en el marco del OT.	Se refiere a los principales ejes legales o estrategias definidas para la investigación, de donde se deriva el alcance de la normativa básica,	Número de ejes o estrategias de donde se debe derivar la propuesta de lineamientos básicos para el OT.
Uso de los recursos naturales.	Forma de utilización del suelo para su explotación agrícola, incluyendo el cuidado del medio ambiente.	Recursos naturales que requieren una regulación específica para sus diferentes usos.
Políticas públicas de OT.	Conjunto de Políticas públicas emitidas por un Estado que permiten tener una guía o planificación para el ordenamiento territorial.	Número de políticas públicas que regulan el crecimiento urbano y rural en el marco del OT.

Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Word.

3.3. Fases del diseño de investigación

A continuación, se describen las fases del diseño de acuerdo con su cronología de desarrollo de la investigación, cada fase determinó la técnica de investigación en la misma.

3.3.1. Primera exploración bibliográfica

En la primera fase se realizó una búsqueda de la información relacionada al tema de investigación de acuerdo con el marco teórico, así mismo se clasificaron y caracterizaron para el análisis e integración al trabajo de investigación.

3.3.2. Gestión o recolección de la información

En la segunda fase se realizó una consulta de todas las bibliografías (libros, revistas y estudios de investigación) posibles relacionadas al tema, para enriquecer los conocimientos sobre el tema, de tal forma que permitiera determinar las teorías y definiciones sobre el OT y el crecimiento urbano y rural municipal. En este sentido fueron la evidencia comparativa de las teorías universales con los avances políticos y legales presentados por el estado de Guatemala.

3.3.3. Análisis de la información

El análisis de la información en la primera fase, permitió hacer una selección de la documentación, lo que permitió fortalecer el tema de investigación de acuerdo a los objetivos y variables que se definieron para la realización de

este, así mismo permitió verificar las deficiencias para alcanzar los fines del OT de acuerdo a los alcances y buenas prácticas internacionales.

3.3.4. Interpretación e integración de la información al marco teórico

De acuerdo con el análisis, interpretación y clasificación de la información se realizó la elaboración del Protocolo de tesis hasta el Marco Lógico, por lo que se integran las referencias bibliográficas de acuerdo con las normas APA requeridas para la realización de este.

3.4. Técnicas de análisis de información

Debido a que el presente trabajo es una investigación sobre lineamientos y normas legales se utilizaron muy pocas técnicas de la estadística descriptiva, para la presentación de alguna información de indicadores relacionada al crecimiento urbano y rural municipal, algunas se representaron en forma de gráfica de barras, cual permitió una mejor comprensión de la información.

La información recolectada, analizada y extraída para fortalecer el presente trabajo de investigación se obtuvo de revistas, libros, documentos de organismos internacionales, organizaciones civiles de investigación, entre otros de tal forma que permitió profundizar en el tema de investigación.

3.4.1. La estadística descriptiva

Permitió hacer una recolección de datos que se podrán representar en tablas y gráficas que presente información digerible y de fácil comprensión, la investigación no requirió del uso de probabilidades estadísticas ya que no se

investigaron fenómenos aleatorios, sin embargo, será de acuerdo con las necesidades de la investigación.

3.4.2. La estadística inferencial

Las variables del presente trabajo están definidas por un número real de elementos, en el caso de las leyes analizadas, así como de las políticas se definen como variables continuas, de características cuantitativas por el número de ellas analizadas.

La estadística descriptiva permite realizar análisis estadísticos de la información recolectada, almacenada y ordenada, obtenida con el propósito de realizar tablas y gráficos de acuerdo a los parámetros definidos para el efecto, esto nos permitirá obtener con precisión los porcentajes de las leyes y políticas analizadas vinculadas al crecimiento urbano y rural, así como al ordenamiento territorial.

Para efecto de presentación de la información se presentan: tablas de datos y gráficos estadísticos de acuerdo a criterios para mejor comprensión de la información.

De acuerdo al análisis de la información presentada en las tablas y gráficos se establecen criterios para plantear la pregunta principal del presente estudio: ¿Cuáles son las estrategias legales para disminuir un crecimiento urbano y rural municipal desordenado en el marco del ordenamiento territorial?

Para responder a esta interrogante se deberán despejar las siguientes preguntas auxiliares:

- ¿Cómo se pueden fortalecer las actividades que regulan el crecimiento urbano y rural municipal?
- ¿Qué factores legales deben fortalecer el crecimiento urbano y rural y desarrollo económico municipal?
- ¿Cómo se determina el impacto social en el marco del crecimiento urbano y rural municipal?

Para despejar el anterior cuestionamiento se procede a realizar la presentación de resultados, los cuales se exponen en el capítulo 4 siguiente.

4. PRESENTACIÓN DE RESULTADOS

4.1 Estrategias legales para disminuir un crecimiento urbano y rural municipal desordenado en el marco del ordenamiento territorial

Para poder integrar estrategias legales, se investigaron 15 leyes, el Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, políticas públicas, libros, revistas y publicaciones de prensa, todas relacionadas al tema de crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial municipal, y su impacto con el medio ambiente, se identifican en cada norma los lineamientos que contiene, así como los que hacen falta.

Se identifican los primeros lineamientos en el mandato constitucional, artículo 97, el que se relaciona al fortalecimiento del desarrollo social, económico y tecnológico en prevención de la contaminación y el equilibrio ecológico, así mismo indica la creación normas necesarias para garantizar la utilización y el aprovechamiento de la fauna, flora, de la tierra y del agua, sin embargo no obstante que la carta magna indica la emisión de normas, en el cuidado del medio ambiente, no se ha aprobado la ley de aguas ni la ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación, entre otras de urgencia nacional.

La identificación de lineamientos permite ver la ruta de las estrategias, estas son la parte medular de la planificación, estas como punto inicial permiten delinear el camino o la guía a seguir, la teoría administrativa indica que esta debe ser la primera fase para la determinación de resultados estratégicos.

Otro punto importante que se obtuvo de acuerdo a la investigación es dirigir los lineamientos legales en el orden social, económico, político, ambiental y cultural de las zonas rurales, los cuales deben estar vinculados a los 5 ejes del K'atun, así mismo el desarrollo debe estar orientado a la política de ordenamiento territorial, la política de ciudades y desarrollo urbano y a la política de sistemas rurales, por lo que cada lineamiento debe considerarse como estrategia de desarrollo.

El ordenamiento territorial ha trascendido del enfoque urbano a un proceso de planificación territorial, este es un tema de emergencia del urbanismo, convirtiéndose en un eje transversal en el OT, otro punto estratégico es definir una buena gobernanza.

Otra de las estrategias es determinar una planificación territorial integral con las políticas públicas y con normas conexas reguladoras, estas deben ser referidas desde una Ley de OT, es urgente que se emita una Ley Reguladora de OT en consideración con el desarrollo urbano y rural, vinculada a las normas conexas.

Los estudios de planificación de crecimiento urbano y rural deben permitir entre otros, hacer una proyección de la generación de basura, desechos orgánicos, plásticos, metales, eléctricos y electrónicos que permita determinar el lugar en donde deben ser depositados.

En todos los proyectos de desarrollo, como lo indica Conjura, se debe considerar una economía generativa de beneficio social y no una economía extractiva de beneficio de sectores privados nacionales e internacionales, en donde las partes aprueben las responsabilidades de cada uno.

La propuesta de Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación es un ejemplo de beneficio común, de igual forma la propuesta de ley de aguas es imperativo para el Estado su aprobación, estas deben ser declaradas de urgencia nacional, para el uso y cuidado de los suelos, debe estar vinculado al cuidado y recuperación de los mantos acuíferos.

Se deben tener lineamientos que regulen los elementos del paisaje, del relieve, tipos de suelos, la flora, la fauna, la vegetación y los humedales que permitan un adecuado crecimiento urbano y rural, sin dañar el medio ambiente y los recursos naturales.

Se debe emitir una ley de ordenamiento territorial, que de forma general integre los problemas del crecimiento urbano y rural y remitir las especificidades a las leyes conexas, de tal forma de poder regular los lineamientos que a cada una de estas competa.

El cambio de estructuras organizacionales del Estado, que incluye a las municipalidades debe coincidir con la Ley de Ordenamiento Territorial y con las leyes conexas que se identifican en la presente investigación, en esta se debe nombrar para el efecto al ente rector, así como todas aquellas instancias de apoyo que conlleven al éxito de un adecuado crecimiento urbano y rural.

Tabla II. Análisis de las leyes relacionadas al crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial municipal

Descripción de las leyes analizadas	Fecha de sanción de la Ley
Constitución Política de la República de Guatemala	1986
Iniciativa 4049, Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Nacional	2009
Ley del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural	2002
Ley Preliminar de Regionalización	1986
Ley del Organismo Ejecutivo	1997
Código Municipal	2002
Ley General de Descentralización	2002
Ley de Vivienda	2012
Ley de Protección y Mejora del Medio Ambiente	1986
Ley de Transformación Agraria	1962
Ley de Desarrollo Social	2001
Ley Forestal	1996
Ley Preliminar de Urbanismo	1956
Ley de Parcelamientos Urbanos	1961
Ley de Minería	1997

Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Word.

Tabla III. Análisis estadístico de las leyes relacionadas a la investigación

Datos estadísticos de las leyes analizadas	
Media por año de la Ley	1990
Mediana por año de la Ley	1997
Año más reciente de la Ley	2012
Año más viejo de la Ley	1956

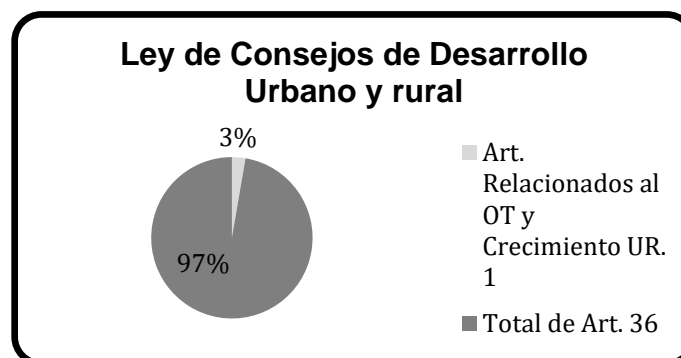
Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Word.

Del análisis de las 15 leyes se hace referencia a los lineamientos que cada una de ellas contempla en relación de crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial, así mismo se incluyen aquellos lineamientos que no están contemplados y que por el ámbito de competencia legal le corresponde.

Se debe emitir una Ley de Ordenamiento Territorial, con vinculación a cada una de las leyes conexas, se debe identificar un plan maestro integral de acuerdo con los lineamientos que permitan un adecuado desarrollo urbano y rural con el cuidado del sistema Biofísico.

- El fortalecimiento de las actividades que regulan el crecimiento urbano y rural municipal debe estar orientado de acuerdo a las políticas y normas que las rigen en el orden del tema de investigación, en este sentido a continuación se presenta un análisis de las leyes que, no obstante, su importancia y vinculación con el tema, algunas de estas no cuentan con artículos vinculantes ni regulatorios

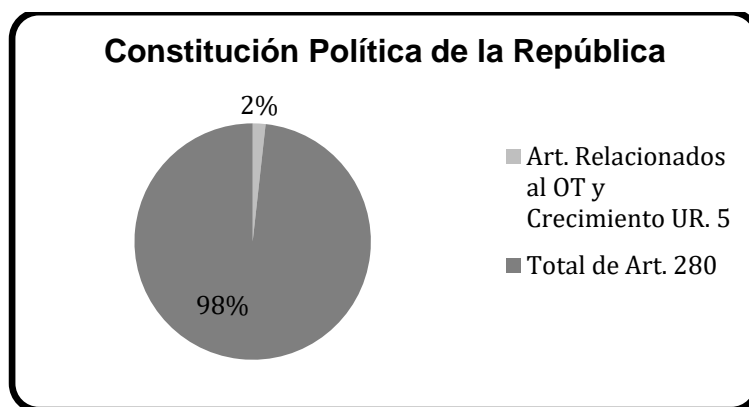
Figura 2. Porcentaje de artículos de la ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

En este caso se determinó que es necesario contar una planificación integral que permita vincular la CPRG con una Ley de Ordenamiento Territorial y estas con las normas conexas, con las políticas públicas, de tal forma que genere una buena gobernanza y un desarrollo urbano sustentable, de acuerdo con la figura 2 anterior un solo artículo de 36 se encuentra relacionado al tema.

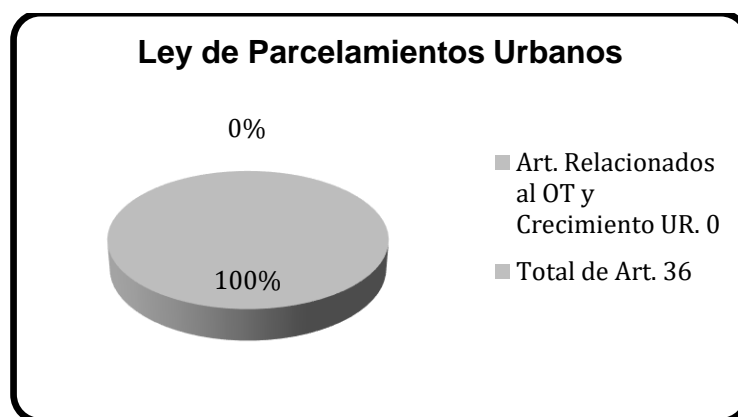
Figura 3. Porcentaje de artículos de la Constitución Política de la República relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

La figura 3 se determina la vinculación de 5 artículos de 280 (CPRG) al presente tema de investigación, no obstante, La responsabilidad que el Estado asigna a las municipalidades indicado en la ley de parcelamientos urbanos y del Código Municipal para solucionar los problemas del crecimiento urbano y rural, hace falta una política y su correspondiente normativa que fortalezca las actividades desde el “gobierno central” hasta los gobiernos locales.

Figura 4. **Porcentaje de artículos de la ley de Parcelamientos Urbanos relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural**

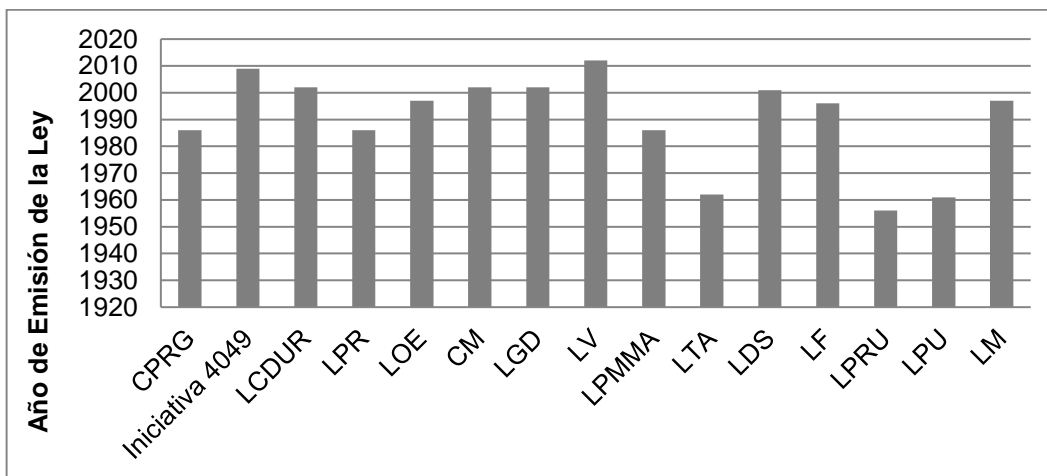


Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

Las alianzas público-privadas, convenios bilaterales, multilaterales con organismos financieros nacionales e internacionales, deben ser tratados por el gobierno central en acompañamiento de los consejos municipales, de tal forma que se puedan determinar en conjunto, las necesidades urgentes de la población y de la región, en este sentido se deben planificar las actividades de solución a los problemas sociales.

Una de las actividades principales es la planificación del territorio, la cual debe ser priorizada por normas especializadas como la Ley de OT, Ley de Crecimiento Urbano y Rural y la Ley de Parcelamientos Urbanos, para el logro de estos objetivos la planificación del territorio debe ser la punta del iceberg que permita saber hacia dónde se deben dirigir los esfuerzo, las actividades, las políticas públicas, la asistencia del gobierno y de los organismos financieros nacionales e internacionales, en este sentido la participación de las municipalidades es fundamental.

Figura 5. **Año de emisión de las leyes relacionadas al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural**



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

La planificación del territorio debe estar cimentada sobre normas claras y actualizadas, la figura 5 permite observar una serie de leyes que deben ser revisadas y actualizadas de tal forma que permitan la buena toma de decisiones en la planificación.

Se debe considerar que, desde la visión del desarrollo metropolitano se deben delinear acciones dirigidas a la movilidad, el transporte urbano y rural, proyectos habitacionales, definición de áreas de recreación así como comerciales y deportivas, creación de senderos naturales que permita posicionar en la mente de las personas la necesidad y protección del medio ambiente, seguridad, escuelas seguras libres de tráfico y de violencia, asistencia médica, así como para la atención del turismo nacional e internacional.

Cada una de las normas definidas como conexas deben regular las actividades socioeconómicas, en los sectores de agricultura, ganadería, minería

y forestal, entre otros, así mismo se deben hacer los mejores esfuerzos por regular el tratamiento de las aguas que lleguen a los mares, ríos, lagos, lagunas, yacimientos, humedales, así como a todas aquellas zonas hídricas rescatables para el uso de las personas.

4.1.1. Fortalecimiento del crecimiento urbano y rural y desarrollo económico municipal

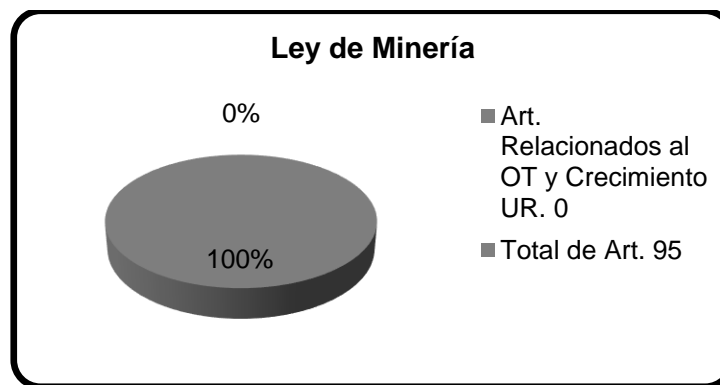
Se determinó que los lineamientos deben estar orientados al orden económico de las regiones, específicamente a las regiones más necesitadas y debidamente priorizadas, un punto clave es el fortalecimiento de las zonas turísticas regionales, este genera ingresos tanto para el país como para las personas de las regiones, este debe ser regulado de acuerdo con lineamientos específicos para la protección y seguridad del turista nacional e internacional, este rubro genera aproximadamente el 10 % del producto interno bruto (PIB) en el Estado de Guatemala (Banco de Guatemala, 2020).

Los lineamientos deben contemplar el desarrollo económico desde la zonificación por unidades de producción de acuerdo con el clima, limitaciones, posibles conflictos sociales, uso y afectación de los recursos naturales, y principalmente promover la explotación agrícola que no dañe el suelo y subsuelo de la región.

Otro de los puntos importantes a considerar dentro de los lineamientos y normas del crecimiento urbano y rural en el marco del OT son los procesos sociales como la movilidad, el transporte, el uso y explotación de los suelos derivado de la producción agrícola que permita un desarrollo económico equitativo y congruente con las necesidades de la región.

Otro punto clave se refiere a la explotación minera de los suelos, en este sentido la figura 6 permite observar que de 95 artículos que componen la ley de minería ninguno se relaciona al cuidado de los suelos, del medio ambiente, de los recursos naturales, o bien con el crecimiento urbano y rural.

Figura 6. **Porcentaje de artículos de la ley de Minería relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural**



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

La regulación minera en el Estado de Guatemala es un recurso con limitaciones legales fuertes, de donde depende parte del desarrollo económico y social de una región, se debe regular con la inclusión de la sociedad regional y donde, tanto los inversionistas como los pobladores tengan beneficios mutuos, esto evita posibles conflictos económicos y sociales y fortalece el desarrollo.

El crecimiento económico debe estar considerado desde la visión del sistema económico, en el sentido de la definición de las actividades sociedad economía, deben estar vinculadas al sistema de cadenas de producción diseñadas en una planificación integral, y desde la visión del presente estudio se debe regular el crecimiento urbano y rural, así como todo lo relacionado al sistema económico, los medios de producción y la explotación agrícola.

Una vez se tenga un adecuado estudio del crecimiento urbano y rural y del suelo con capacidad productiva, se pueden determinar qué niveles de producción son necesarios, la oferta de empleo, la demanda de mano de obra, los mercados focales y la forma de comercialización, estas capacidades son las que no están reguladas en las normativas conexas.

Se debe considerar que la creación de impuestos como medida de aumentar los ingresos fiscales para atender algunas necesidades de la población, deben estar muy bien acompañados por estudios de impacto macroeconómico (la academia, actores técnicos especializados, organismos internacionales, sociedad civil), que permitan la toma de decisiones de parte del Gobierno Central.

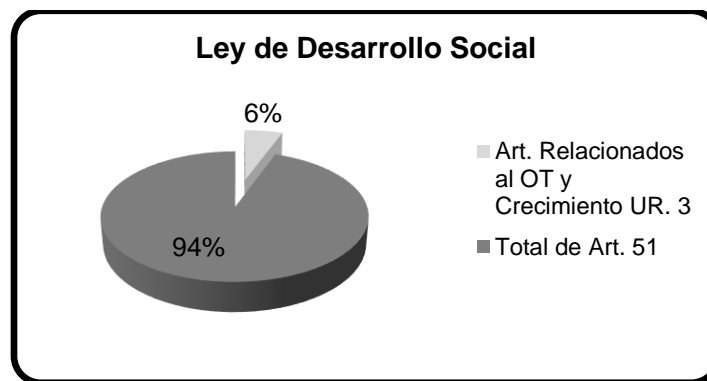
Se debe fortalecer la asistencia técnica a los gobiernos locales para diseñar un presupuesto adecuado para la población y en congruencia con planes de desarrollo económico, que permitan a cada Municipalidad realizar un presupuesto por resultados y de calidad del Gasto en el marco del crecimiento Urbano y rural del OT.

4.1.2. Determinación del impacto social en el marco del crecimiento urbano y rural municipal

Se debe verificar el índice de desarrollo social (IDS), este determina las personas en estado de pobreza y pobreza extrema, estas precisamente son las desigualdades y privaciones en el “desarrollo humano” que deben ser atendidas (ver figura 8) con lineamientos y regulaciones legales que permitan un ordenado crecimiento urbano y rural municipal.

La figura 7 indica que, de los 51 artículos de la ley de desarrollo social únicamente 3 de ellos se vinculan al crecimiento urbano y rural desde una visión de desarrollo.

Figura 7. Porcentajes de artículos de la ley de Desarrollo Social relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural



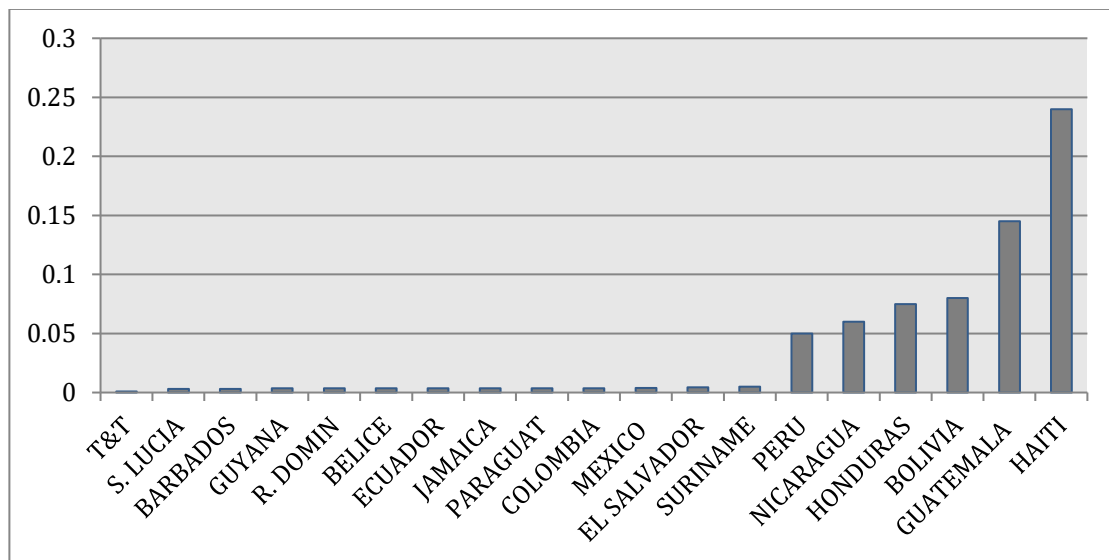
Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

Dentro de las políticas se deben especificar, metas, resultados, lineamientos e indicadores priorizados para realizar un seguimiento y evaluación del impacto a las acciones, un buen ejemplo es la Ley de Desarrollo Social que indica en el artículo 19 que el presidente de la república, en Consejo de Ministros, aprobará los lineamientos de la Política de Desarrollo Social y Población, es una medida muy acertada en donde los lineamientos deben cumplirse ya que están aprobados en una Ley específica.

En concordancia con el K'atun se deben desarrollar: la política de ordenamiento territorial; la política de ciudades y desarrollo urbano y la política de sistemas rurales y sus normativas, las cuales deben estar orientadas a mejorar el nivel de vida.

Los tableros de seguimiento de indicadores permiten visualizar el desarrollo de un Estado, en este sentido en diciembre de 2020 Guatemala se ubicaba en el puesto 127 de 189 países (ver figura 8), lo que evidencia un estancamiento de los indicadores en el Estado de Guatemala, el índice de Pobreza Multidimensional indica que Guatemala está en los últimos lugares.

Figura 8. Persistencia de las privaciones en desarrollo humano en Guatemala de acuerdo al índice de pobreza multidimensional



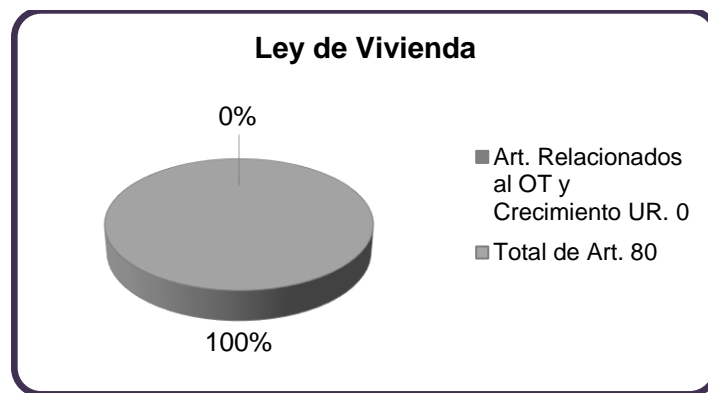
Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

Los lineamientos deben estar concentrados en el orden social, deben fortalecer las zonas más necesitadas, dirigidos a la reducción de las brechas de inequidad que permitan un desarrollo equitativo.

No obstante, la importancia que tiene la ley de vivienda sobre los movimientos sociales, y los proyectos habitacionales, no vincula este artículo al

crecimiento urbano y rural así como al ordenamiento territorial, la figura 9 muestra que ninguno de los 80 artículos se vincula con el tema.

Figura 9. Porcentaje de artículos de la ley de Vivienda relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

La planificación y regulación de viviendas dignas y seguras debe ser la priorización para atender las necesidades regionales, una forma de integración a la sociedad productiva es la creación de zonas productivas de explotación agrícola que generen ingresos a las personas por medio de su mano de obra, a la propiedad privada como inversionista y al Estado por medio de impuestos.

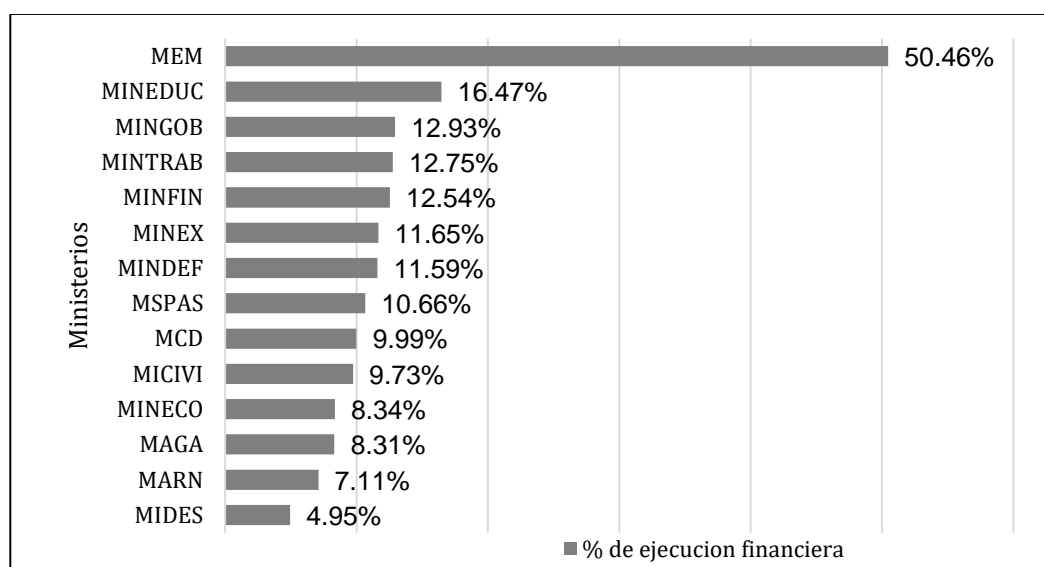
Se deben definir acciones legales que permitan el control de los asentamientos, así mismo acciones que regularicen el crecimiento de los perímetros urbanos, de las vías de acceso, salidas de emergencia y transporte.

En relación con las políticas que se vinculan al tema de crecimiento urbano y rural y del OT, las evaluaciones permiten determinar con claridad el impacto que se tuvo, así mismo puede ser un buen punto de partida para medir el

desarrollo social en el marco del crecimiento urbano y rural y su impacto con el sistema biofísico que debe ser evaluado en su totalidad.

La norma debe indicar la creación de lineamientos para la asignación de presupuesto en atención a los diferentes procesos del crecimiento urbano y rural de acuerdo con el orden de competencia de cada institución (ver figura 10).

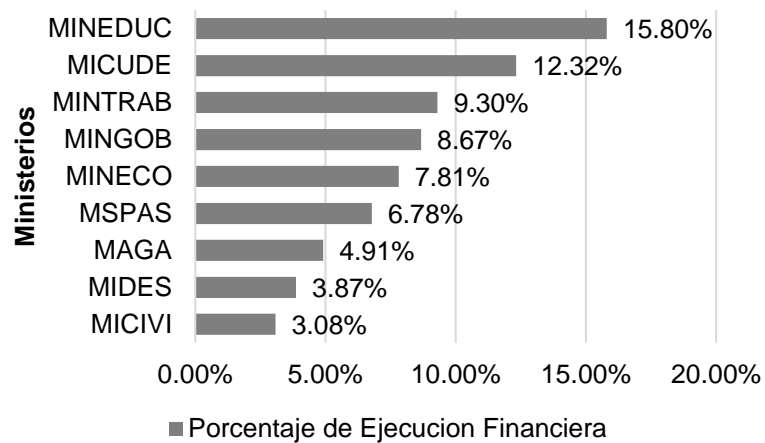
Figura 10. **Avance de la ejecución financiera por ministerio**



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (s.f.). *indicadores de gestión*. Recuperado de <https://sico.in.minfin.gob.gt/SICOINWEB/menu/index.html>.

La figura 11 permite ver el porcentaje de ejecución financiera que se vinculan a los resultados estratégicos de desarrollo, estos puntos de referencia deben permitir definir los lineamientos desde la Ley de OT, así como de las demás leyes conexas, que permitan vincular el Plan-Presupuesto, de forma que se pueda fortalecer cada uno de los procesos del crecimiento Urbano y rural con los ODS, con el K'atun nuestra Guatemala 2032 y con las Metas Estratégicas de Desarrollo.

Figura 11. **Porcentaje global de ejecución financiera planificada vinculada a los resultados estratégicos de desarrollo**



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas (s.f.). *indicadores de gestión*. Recuperado de <https://sicoi.minfin.gob.gt/SICOINWEB/menu/index.html>.

5. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

5.1. ¿Cómo se pueden fortalecer las actividades que regulan el crecimiento urbano y rural municipal?

Cada uno de estos lineamientos se determinó en base a un análisis de cada una de las leyes relacionadas, en este sentido podemos citar la tabla dos en donde se realizó un análisis estadístico de las 15 leyes que en el presente trabajo se encontraron vinculadas al crecimiento urbano y rural enmarcadas en el OT, es sorprendente encontrar una media de las leyes que datan de 1990, la ley más reciente relacionada al tema data del año 2012 y la más antigua data del año 1956.

De acuerdo con el análisis legal, en la figura 2 se observan los artículos de la ley de consejos de desarrollo urbano y rural relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural, tiene un solo artículo de 36 relacionado al tema.

En relación con la figura 3, en donde se hace un análisis de la CPRG, se puede observar el porcentaje de artículos relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural, donde se determina que, únicamente 5 artículos de 280 (2 % del total de la norma magna) se relacionan al tema, esta debe ser más específica y debe indicar las leyes que deben regular cada tema a detalle.

En la figura 4 se observa el análisis a la Ley de Parcelamientos Urbanos, una ley con mucha relación sobre el tema de investigación, sin embargo, no se

cuenta con artículos relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural.

En el capítulo 6 siguiente se identifican 19 ejes principales, cabe indicar que, estos ejes pueden ser tomados como lineamientos, de donde se derivan una serie de lineamientos específicos en favor de normar el crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial, el cuidado del medio ambiente, de los recursos naturales, el cuidado del sistema biofísico y de la biodiversidad, de los recursos hídricos y del desarrollo de proyectos habitacionales entre otros.

5.2. ¿Qué factores legales deben fortalecer el crecimiento urbano y rural y desarrollo económico municipal?

La utilización del suelo para la explotación agrícola, minera e industrial, entre otros, requiere de cuidado de las zonas protegidas, de los recursos naturales y del cuidado del medio ambiente y el cambio climático; en este contexto en la figura 5 se puede observar las 15 leyes que fueron identificadas para el presente trabajo de investigación, cabe indicar que las leyes analizadas están en el rango de 1956 hasta el año 2012, la Ley de Vivienda, el código municipal datan del año 2002, la Ley de Protección y Mejora del Medio Ambiente de 1986, la Ley Forestal de 1996 y la Ley de Parcelamientos Urbanos de 1961.

De acuerdo a lo anterior cada una de las leyes analizadas y relacionadas con el tema de explotación del suelo son leyes totalmente desactualizadas, es necesario hacer un análisis específico que determine por cada una de las 15 leyes relacionadas, la relación que se tiene con el cuidado del suelo, y luego hacer una propuesta de lineamientos clave de coadyuven al cuidado del suelo en sus diferentes usos, que sirvan de base para fortalecer una normativa integral

desde la base del desarrollo urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial.

En la figura 6 se visualiza el porcentaje de artículos de la ley de minería relacionados al uso del suelo derivado del crecimiento urbano y rural, se determinó que esta ley no cuenta con artículos que regulen el uso del suelo, clasificación de los suelos, cuidado del medio ambiente, de los recursos naturales, del paisaje y principalmente del manejo de asentamientos habitacionales derivado de las diferentes explotaciones del suelo, los 95 artículos están relacionados a la parte administrativa de los proyectos.

Las diferentes leyes conexas deben regular la mano de obra calificada y no calificada, que es requerida en grandes cantidades debido a la envergadura de cada proyecto, y para la explotación y producción de los hidrocarburos, no obstante, la importancia de estas leyes vinculadas al tema, la producción de hidrocarburos requiere la regulación de perforación de pozos, control del agua y de sus sedimentos, de la logística del transporte y almacenamiento de estos.

Como se puede observar es necesario ampliar las regulaciones de cada ley, El análisis y actualización de cada una de estas es uno de los puntos clave que deben ser atendidos en base a lineamientos claros y específicos, que fortalezcan la integralidad de las leyes relacionadas.

5.3. ¿Cómo se determina el impacto social en el marco del crecimiento urbano y rural municipal?

Las personas en estado de pobreza y pobreza extrema ocupan cualquier tipo de zona urbana sin importar si esta cuenta con los servicios esenciales para la supervivencia, y derivado de esta necesidad ocupan zonas de mucho riesgo,

como es el caso del crecimiento habitacional a las orillas de los barrancos y de los ríos, entre otros.

La ocupación de zonas urbanas derivado de una sobrepoblación, genera condiciones desordenadas que muchas veces por su alta afluencia son incontrolables por el Estado; la falta de una o varias políticas y de normas que regulen estos movimientos hacen que la toma de decisiones sea más complicada para el Estado.

Una de las aportaciones para mitigar los problemas del crecimiento urbano y rural es la política nacional de ordenamiento territorial, la cual fue elaborada en julio del 2019, sin embargo la misma no ha sido aprobada, no obstante el esfuerzo realizado, al analizar la política se observan temas muy generalizados, estos indican la elaboración de otras políticas que se relacionen al tema, se hace hincapié en la necesidad de un estado con lineamientos muy específicos, para la formulación de nuevas leyes y de la actualización de las leyes existentes y vinculantes al tema, así como de una política muy consistente y específica acorde a los cambios climáticos, necesidades urgentes y del cuidado del ecosistema.

El Estado de Guatemala debe especificar prioridades dentro de las políticas públicas que permitan un impacto social, la figura 7 indica el porcentaje de artículos de la ley de desarrollo social relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural, en el análisis a la norma que se refiere al desarrollo social, se pudo determinar que únicamente 3 artículos de 51 de esta ley están relacionados al crecimiento urbano y rural y al ordenamiento territorial, esto es el 6 % del total de la ley, sin embargo, se puede rescatar del artículo 19, en donde el presidente de la república en consejo de ministros, debe aprobar los lineamientos de la política de desarrollo social y población.

En el capítulo 6 se hace un análisis de las 15 leyes relacionadas al tema de crecimiento urbano y rural en el orden del ordenamiento territorial, así mismo se determina una propuesta de lineamientos vinculados estrictamente a la 15 leyes identificadas como conexas, que fortalezcan la formulación de políticas relacionadas al tema, así mismo estos lineamientos deben fortalecer la actualización de las normas que se han encontrado obsoletas, estas deben definir el cuidado del medio ambiente, de los recursos naturales, de los sistemas acuíferos, del sistema biofísico, de la biodiversidad y del crecimiento habitacional.

5.4. ¿Cuáles son las estrategias legales para disminuir un crecimiento urbano y rural municipal desordenado en el marco del ordenamiento territorial?

En este sentido uno de los resultados obtenidos se observa en la tabla II, en donde se hace un análisis de las leyes relacionadas al crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial municipal, del análisis a las 15 leyes, se observa que la más antigua data de 1956 que es una ley tan importante y vinculante al tema, esta es la ley preliminar de urbanismo no obstante que esta debe ser una de las leyes principales vinculadas al ordenamiento territorial, cuenta únicamente con 11 artículos y uno de ellos se relaciona al tema de investigación.

En la misma tabla II objeto de análisis de la 15 leyes, se observa que la Ley de Parcelamientos Urbanos data de 1961, cuenta con un total de 36 artículos y no obstante su vinculación al tema no cuenta con artículos que se relacionen al tema de investigación, no obstante que su objeto es la división de fincas y de áreas menores de tierras, también se observa en la ley que deja la responsabilidad reguladora de los planos territoriales a las municipalidades que cuentan con muy pocas capacidades técnicas.

Otra de las leyes muy vinculantes al tema es la Ley de Transformación Agraria, no obstante que cuenta con 259 artículos, no tiene como objetivo la planificación, desarrollo y ejecución óptima de las tierras maltratadas y cultivadas de forma desordenada, de tal forma que se logre mejorar la relación agraria y social, no relaciona ningún artículo al ordenamiento territorial en el orden del crecimiento urbano y rural.

En este mismo sentido, se observan tres leyes que datan de 1986, estas son: la Carta Maga; la Ley Preliminar de Regionalización; y la Ley de Protección y Mejora del Medio Ambiente, estas leyes están a punto de cumplir 40 años, la ley de protección y mejora del medio ambiente, debe tener estrecha relación con el cambio climático y todo lo relacionado al ecosistema, esto de acuerdo con los requerimientos actuales de los movimientos sociales, no obstante su injerencia directa en el tema de investigación cuenta con 42 artículos, de los cuales únicamente se relacionan 2.

Cabe indicar que se cuentan con tres leyes que datan, una de 1996 Ley Forestal, y las otras dos de 1997, Ley de Minería y la Ley de Organismo Ejecutivo, no obstante, su importancia en uso de los suelos, sistemas acuíferos, cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, la primera cuenta con 1 artículo de 116 y la segunda con cero de 95 artículos en el ordenamiento territorial y con el crecimiento urbano y rural.

Finalmente de acuerdo al análisis se cuenta con 6 leyes que datan del año 2001 al 2012, cabe destacar la iniciativa de ley 4049 que se refiere al ordenamiento y desarrollo territorial nacional, que fue presentada a la comisión extraordinaria del catastro y de ordenamiento territorial del Congreso de la República desde el año 2009, la cual cuenta con 122 artículos y ninguno hace mención a un adecuado crecimiento urbano y rural, y después de 13 años aún

no ha sido objeto de aprobación, otra de las leyes vinculadas con esta iniciativa, es la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural figura número 1 que, no obstante su nivel de importancia relaciona un solo 1 artículo de 36 al tema de investigación.

De acuerdo con el análisis discutido es necesario hacer una propuesta de lineamientos que fortalezcan las 15 leyes identificadas en la presente investigación que se relacionan al crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial municipal, el cual se hace en el capítulo 6 siguiente.

6. PROPUESTA DE LINEAMIENTOS BÁSICOS QUE DEBEN REGIR EL CRECIMIENTO URBANO Y RURAL MUNICIPAL EN EL MARCO DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Para realizar la propuesta se hace necesario vislumbrar algunos aspectos relacionados a la identificación de lineamientos, en este sentido se entiende como lineamientos a todos aquellos criterios o indicaciones que delimitan la forma que se deben realizar ciertas actividades o bien definir sus características, como es el caso específico del presente estudio sobre la forma legal que debe regir sobre el crecimiento urbano y rural municipal en el marco del ordenamiento territorial, estas actividades se deben enmarcar en formatos de planificación, por lo que se hace necesario dictar lineamientos previos para todos aquellos estudios o diagnósticos requeridos para solventar tanto las necesidades del Estado como de los gobiernos locales.

Los lineamientos, el presente estudio se refiere a las estrategias identificadas. Cabe indicar que no se abarca todo el estudio requerido para un crecimiento urbano y rural ordenado de un Estado, sin embargo, se definen los lineamientos básicos que permitan establecer una estrategia en orden social, económico, político, cultural, entre otros.

Los lineamientos de acuerdo al presente estudio se concentran en el orden social, económico, político, ambiental y cultural, están orientados al fortalecimiento de las zonas rurales, se tiene como intermediarios a los gobiernos locales, consejos de desarrollo y a la misma sociedad civil, en este sentido cada lineamiento se debe considerar como una estrategia de desarrollo sectorial, el

Plan Nacional de Desarrollo K'atun, define 5 ejes muy bien delimitados en donde deben encajar cada uno de sus lineamientos definidos.

De acuerdo con lo anterior tenemos los ejes siguientes: Guatemala urbana y rural; Bienestar para la gente; Riqueza para todos y todas; Recursos naturales hoy y para el futuro; y El Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo, (K'atun 2032, p. 11). Como puede observarse dentro de estos cinco ejes encajan perfectamente el orden social, económico, político, ambiental y cultural definido para los lineamientos, sin embargo, no obstante que están claramente identificados no se cuenta con normas específicas que los regulen.

El desarrollo urbano y rural es un trabajo entretelado que requiere de una visión de expertos, “delinear el Estado de acuerdo con el complejo conjunto de rasgos y características de una región en el ámbito de sus idiosincrasias, costumbres y necesidades es un verdadero arte” (Sanna, 2011, p.12).

Este es uno de los retos más relevantes del ordenamiento territorial por parte del Estado, sin embargo, Guatemala ya cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo K'atun, el cual tiene una serie de recomendaciones al respecto, en este sentido cabe destacar la parte que indica “el ordenamiento territorial trascendió el enfoque urbano y se convirtió en punto de partida del proceso de planificación territorial” (CONADUR y SEGEPLAN, 2014, p. 38). Lo que puntualiza la importancia, no solo del enfoque rural sino que, ya es un tema de emergencia del urbanismo hace especial énfasis en la planificación del territorio como un eje transversal.

En el orden del Plan Nacional de Desarrollo K'atun nuestra Guatemala 2032, se deben desarrollar: la política de ordenamiento territorial; la política de

ciudades y desarrollo urbano y la política de sistemas rurales, las cuales deben estar orientadas a desarrollar los niveles de vida de las personas más necesitadas en el marco del desarrollo urbano y rural, este debe estar íntimamente ligado a las políticas públicas del Estado, de tal forma que se contemplen en la agenda de gobierno, en este sentido es importante definir una normativa que evidencie el poder coercitivo del Estado, enmarcadas en una buena gobernanza.

En este sentido se deben considerar lineamientos dirigidos a la planificación integral del territorio, la identificación de las necesidades más urgentes de las personas debidamente identificados en las políticas públicas, la buena gobernanza y el desarrollo urbano sustentable, desde una visión de desarrollo metropolitano en base al desarrollo rural (movilidad, transporte, vivienda, áreas de recreación, áreas comerciales, áreas deportivas, senderos naturales, seguridad, educación, salud, centros de primeros auxilios, zonas hídricas, tratamiento de aguas negras, asistencia turística, entre otros).

Como indica uno de los principios de un buen plan integral de movilidad:

Dado que la movilidad y el desarrollo urbano están relacionados diversos procesos sociales, económicos, territoriales y ambientales, es fundamental dirigir las estrategias de movilidad para que la ciudad crezca hacia donde se desee (de acuerdo con los estudios y análisis de la planificación). Esto implica alinear las políticas y las estrategias de usos del suelo y de movilidad y fomentar la coordinación entre las dependencias que las llevan a cabo. (Medina y Rosas, 2012, p. 37)

De acuerdo con lo anterior, es necesario o bien ya es imperativo para el Estado emitir una ley que rijan la actuación del Estado y de la sociedad desde el

nivel nacional hasta los ámbitos locales, dirigida a favorecer la reducción de las brechas de inequidad existentes y la sostenibilidad del desarrollo en las áreas urbanas y rurales (CONADUR y SEGEPLAN, 2014).

La ley de ordenamiento territorial debe amparar los lineamientos relacionados al OT en el marco del poder coercitivo del Estado, en el caso de la movilidad, es necesario tomar las medidas de acuerdo a la planificación para que la ciudad tenga un crecimiento ordenado de acuerdo a técnicas científicas definidas para el efecto, debe tomar en cuenta los procesos sociales, ambientales, los procesos y aspectos económicos que están íntimamente relacionados con el territorio debido a la producción y a la mano de obra requerida para el efecto (proceso económico y social). (Medina y Rosas, 2012, p. 38)

Otro de los puntos importantes de la movilidad, es el ordenamiento de los modos y formas de transporte urbano, extraurbano, comercial y el tráfico causado por la sociedad civil, este crecimiento urbano debe estar acompañado por planes de crecimiento de la infraestructura vial, en este sentido es imprescindible la actuación del Estado por medio del Ministerio de Infraestructura, comunicaciones y vivienda en conjunto con los gobiernos locales, en tal sentido lo que regule la ley de ordenamiento territorial debe estar encajado en los POT municipales.

Otro punto que se debe considerar es la participación ciudadana, la teoría administrativa indica que el éxito de todo proyecto deriva de la participación de las altas autoridades de la empresa, los mandos medios y de los trabajadores técnicos y administrativos, esto quiere decir todos deben estar involucrados, (CONADUR y SEGEPLAN, 2014).

En este sentido para que la movilidad y el desarrollo urbano y rural tengan éxito se debe contar con un acuerdo entre la sociedad y el Estado.

De acuerdo con los puntos anteriores de movilidad, “se requiere de un equilibrio entre el desarrollo económico, la equidad social y la calidad ambiental de las ciudades” (Medina y Rosas, 2012, p. 38). En este punto hemos tomado en consideración los principios de movilidad de integralidad, participación y sustentabilidad en el mediano y largo plazo.

La planificación debe incluir un adecuado plan de desarrollo urbano y rural de movilidad, un diagnóstico del transporte de acuerdo con los 4 ámbitos identificados anteriormente, y se debe incluir un quinto elemento de transporte, como lo es la movilidad motorizada, todo esto de acuerdo con una adecuada y experimentada ingeniería de tráfico, debe considerar el cuidado del ambiente y las áreas verdes en base a estudios de impacto ambiental.

Uno de los problemas de mayor afectación en el ordenamiento territorial es el crecimiento desmedido y descontrolado de asentamientos habitacionales, ya que los mismos carecen de los servicios básicos, de una adecuada planificación y de la pobreza y pobreza extrema, la regularización del crecimiento de los perímetros urbanos es de urgencia nacional debido a la contaminación que generan, a la proliferación de enfermedades, de endemias, entre otros.

La administración de la vivienda requiere de la planificación de áreas verdes, infraestructura vial, urbanización, el crecimiento habitacional en Guatemala para el 2020 se proyectó, de acuerdo con el cálculo del PIB en 4.2 %, esto influenciado por las edificaciones privadas, así como de uso residencial, las inmobiliarias se proyectaron con un crecimiento del 4 % y de la población, según el INE está en el orden de los 17.1 millones.

Lo más importante para el desarrollo de proyectos del sector vivienda, es considerar una economía generativa en lugar de una economía extractiva, en este sentido las instituciones financieras por medio de los fideicomisos deben buscar un beneficio social, o el valor que deben aportar a la sociedad con inclusión del medio ambiente, estas consideraciones de tipo habitacionales de impacto social, económico, político y ambiental deben estar reguladas desde la ley de ordenamientos territorial en vinculación con la Política Nacional de Vivienda y de Asentamientos Humanos, ya que como hemos indicado anteriormente, una política no tiene efecto sustantivo sin una Ley reguladora.

El crecimiento de la vivienda ya sea horizontal o vertical debe regularse de acuerdo a una adecuada planificación sectorial, la cual como se indicó anteriormente debe de estar regulada desde el gobierno central hasta los gobiernos locales, estos proyectos habitacionales ciudad-rural debe incluir planes de desarrollo que permita el acceso al financiamiento con tasas preferenciales de acuerdo a estudios socioeconómicos familiares, esto puede ser con responsabilidad de la banca privada directamente o por medio de fideicomisos, que permitan una vivienda con servicios básicos como la accesibilidad, drenajes, electricidad, agua potable y la movilidad del transporte.

Los planes de desarrollo habitacional para personas en situación de pobreza y pobreza extrema (personas sin recursos de subsistencia), deben ser integrales al desarrollo comunitario, en este sentido podrían estar vinculados a planes integrales de producción en donde se incluyan a la propiedad privada o bien a la misma comunidad por medio de cooperativas que desarrollen un plan comunitario de producción (cadena productiva), servicios de vivienda propia, centros de salud, escuelas, mercados o comercios que proveen productos de la canasta básica y otros.

O sea que no solo es de prestar un subsidio comunitario como lo indica el inciso u, artículo 7, decreto No. 9-2012 del Congreso de la República, Ley de Vivienda, sino hacer una planificación de integración comunitaria de producción para la sostenibilidad de las necesidades básicas de la población, lo anterior se desarrolla en el marco de una vivienda digna, adecuada a número familiar, y saludable (inciso w, de la misma ley), así mismo se debe considerar el uso de los suelos, el clima, estructura de la edificación, contaminación del ambiente, cuidado del paisaje, certeza jurídica, entre otros.

La inclusión de actores claves para el desarrollo habitacional, debe estar consensuado y aprobado por intermedio de acuerdos bilaterales (sector público-privado) de tal forma que se determine la responsabilidad legal de los compromisos de las partes con proyectos debidamente aprobados define para el efecto indicadores de resultado, de impacto a lo largo de una línea de tiempo, así como cronogramas de inicio, ejecución y entrega de los productos.

El actor clave responsable de un adecuado desarrollo habitacional es el Jefe del Organismo Ejecutivo, para este caso cuenta con un ente rector que es el Consejo Nacional para la Vivienda quien debe participar en conjunto con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, en apoyo a las municipalidades, mancomunidades y todos aquellos grupos de la sociedad civil legalmente acreditados, los cuales deben armonizar con los planes municipales debidamente consensuados y aprobados por todos los involucrados.

Las áreas de recreación, deportivas, senderos naturales y comerciales, deben estar debidamente planificadas dentro de los planes de desarrollo habitacional, en el marco del crecimiento urbano y rural, en este sentido la Ley de ordenamiento territorial en vinculación con las leyes conexas (habitacionales y del cuidado del medio ambiente) deben regular y definir un porcentaje mínimo

y adecuado por cada desarrollo habitacional, debe considerar el estudio de impacto ambiental, mantos acuíferos, paisaje, cuidado de la flora y fauna de la región.

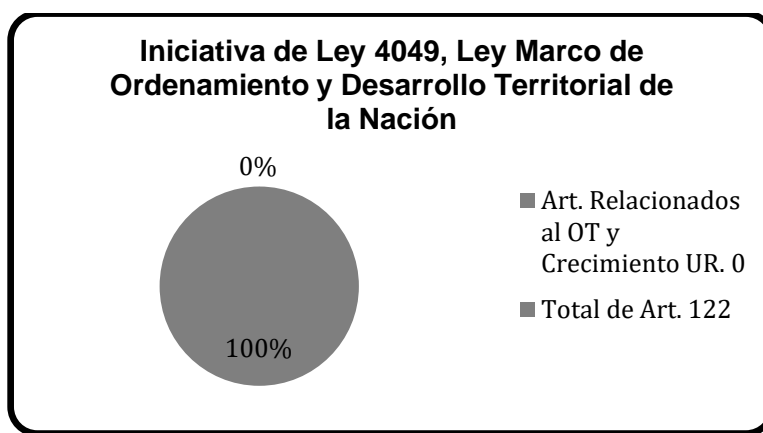
Para el desarrollo urbano y rural, las normas no tocan el tema de la salud y de educación, sin embargo al igual como la ley define, verbigracia el número de diputados por grupo de habitantes, la ley de ordenamiento territorial debe regular la construcción de centros de salud o bien de hospitales y de escuelas por cada grupo de habitantes de una región, antes de la pandemia, la revista *Crónica pública* el 17 de octubre de 2016 *Hospitales de Guatemala Símbolo de Muerte*, esto debido a los titulares de prensa fallecen seis recién nacidos en hospital Sololá, diecisiete niños mueren en hospital de Huehuetenango, mueren dos niños por falta de oxígeno en Hospital General, la idea es que no deberían haber proyectos habitacionales sin proyectos de salud y educación.

En este sentido derivado de la pandemia del COVID-19, vimos el colapso total de la atención médica en todo el territorio nacional, otro punto urgente es la educación, que derivado de la misma pandemia se evidencia la carencia de tecnología para tomar las clases por medio de internet, sin embargo este no es problema principal, la infraestructura, el mobiliario y equipo, los servicios básicos, la atención adecuada por parte de los maestros, todo esto forma un verdadero torbellino de problemas en el sector educación, que debe ser regulado por la normativa de ordenamiento territorial y sus leyes conexas.

El tratamiento de las aguas negras es un tema fuera de las regulaciones y políticas nacionales, vemos en el K'atun, dentro de sus lineamientos únicamente hace mención a estas una sola vez, en el inciso e del resultado 5.1 de la meta 5 y se refiere al tratamiento y reutilización de aguas, debe indicar cómo aplicar impuestos municipales para el tratamiento de aguas, cuando este plan se refiere

a las aguas negras lo hace una solo vez en el párrafo 1 del resultado 1.1; meta 1 indica que estas contaminan ríos y amenazan ecosistemas.

Figura 12. Porcentaje de artículos de la ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

La iniciativa de Ley actual 4049 Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación, fue presentada al pleno del congreso el 20 de agosto de 2009 y 13 años después no ha sido aprobada por este, sin embargo al realizar el análisis sobre esta iniciativa de Ley, no se pudo evidenciar un análisis sobre el uso de los recursos hídricos, tratamiento de aguas negras, cuidado del medio ambiente, de los recursos naturales, así mismo en el artículo 88 (en un solo artículo) trata el tema de los proyectos de Urbanización y de reparcelación, indica que estos serán aprobados por la municipalidad conforme al procedimiento que defina la ordenanza municipal.

La experiencia de las municipalidades sobre el ordenamiento territorial aún es muy pobre, pues a la fecha no cuentan con una guía específica ni mucho

menos con una ley que delimite las responsabilidades de las partes en el OT, es de suma urgencia tomar la iniciativa de Ley indicada y reorientarla, a la reglamentación del uso de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, aguas negras de acuerdo a los cambios climáticos y necesidades ambientales actuales, por otra parte se debe regular de forma integral, el desarrollo urbano así como la de reparcelación con inclusiones de impacto ambiental, cuidado del ambiente y del paisaje.

Otro de los puntos importantes en el crecimiento urbano y rural es el manejo y cuidado de las zonas protegidas y turísticas (sobre este último la iniciativa de Ley no tiene ningún aporte), por lo que es necesario incluirlas de forma integral en la Ley de ordenamiento territorial en congruencia con sus leyes conexas y políticas, en este sentido el turismo debe de ser considerado como uno de los puntos importantes para el Estado, ya que los ingresos derivados de este rubro representan más del 10 % del producto interno bruto.

El ordenamiento territorial así como el ordenamiento territorial ambiental son temas que van de la mano no puede referirse el primero sin regular el segundo, un buen ejemplo de OT y OTA es la ciudad de Pekín China, esta se ha preocupado por las áreas verdes de la ciudad en su crecimiento urbano, a tal extremo que cuenta con un parque con mucha semejanza al Central Park de New York, y se ha preocupado por las áreas verdes de las ciudad, entre estos se puede citar al parque del paisaje urbano-Jingshan de china, la nueva área de Xiong'an catalogada como la ciudad de los sueños, entre otras.

Por el contrario, tenemos el ejemplo de Brasil y de algunos países de América del Sur con deforestaciones impresionantes del área del Amazonas. Sin embargo, algunos países del área como Colombia han incluido dentro de sus políticas y normas las regulaciones sobre el cuidado del crecimiento urbano y

rural en el marco del OT, en este sentido Colombia realiza su planificación para un adecuado ordenamiento del desarrollo en el ámbito territorial.

El OT debe ser un deber del Estado y de sus gobiernos locales, en este sentido no puede faltar la normativa desde los principios constitucionales y las regulaciones de las leyes conexas, la necesidad del OTA, es también un deber ciudadano y principalmente de la propiedad privada que genera la producción agrícola, industrial y explotación minera, por lo que se debe dentro de la norma, tener bien definidos los principios rectores de inclusión de los diferentes sectores, en este caso se toman algunos principios básicos: el participativo, con la inclusión de los diferentes actores del sector público, sector privado, sociedad civil, la academia, Organismo internacionales, sector financiero, entre otros.

Otro de los principios que debe figurar para determinar los lineamientos del OTA, es el equitativo en donde se deben considerar a todas las personas de las diferentes edades y género, y por último, el sostenible que representa el cuidado de la naturaleza (flora y fauna), patrimonio cultural, ambiente, paisaje, entre otros), la división del suelo es importante ya que en este punto se definen entre otras la clasificación de los suelos de producción, de crecimiento urbano que incluya el crecimiento de la metrópoli, habitacional, de infraestructura vial, transporte aéreo, marítimo, así como servicios básicos del Estado.

Otro de los puntos importantes para los lineamientos del OTA es la realización de un diagnóstico que determine un análisis de integración del territorio, que permita identificar los problemas, priorizarlos y darles una adecuada solución, determinar los riesgos y las diferentes zonas productivas, que permitan normar la producción de acuerdo a la región, no con el fin de regular la producción propiamente dicha, si no con fin de regular toda aquella producción agrícola lesiva a los suelos, en este sentido las regulaciones deben incluir la no

producción o bien la temporalidad del mismo para una adecuada recuperación de los suelos.

Para que la normativa tenga el impacto necesario es importante que el diagnóstico se realice a nivel de todos los municipios del Estado, este es un tema muy delicado debido a las regulaciones que van a tener implicaciones a la producción de la propiedad privada y a los trabajadores de la región, el cuidado del Estado es hacer una adecuada concientización y dar soluciones de nuevas producciones, mientras se recuperan los suelos desgastados.

Los lineamientos del OTA, deben regular todos aquellos elementos que dan origen al paisaje de la región, en este sentido figura el clima, el relieve, los componentes de los diferentes tipos de suelos (rocosos, arenosos, arcillosos y limosos, entre otros), flora, fauna, la vegetación, los bosques, los humedales, entre otros. De acuerdo con lo anterior se puede indicar que el sistema biofísico en su totalidad debe ser regulado.

Los lineamientos deben regular el crecimiento poblacional de cada una de las diferentes regiones, especialmente a la población más pobre, ya que estos se ubican en asentamientos, o bien recurren a invasiones de propiedad del Estado o de la propiedad privada, sin tener el cuidado del ambiente, del paisaje y de la naturaleza debido a que lo más importante es la satisfacción de sus necesidades físicas y fisiológicas.

La planificación del sistema social para el cuidado del crecimiento urbano y rural en el marco del OT debe incluir la demografía, la infraestructura para el desarrollo, la zonificación de los asentamientos humanos, la población en general, la vivienda, los servicios sociales, los servicios domiciliarios, el plan

municipal de equipamientos urbanos, la infraestructura para evaluar la necesidad y determinar localizaciones de servicios públicos.

Otro de los puntos importantes del OTA, es determinar cómo queremos que sean las ciudades a futuro, esto nos permite regular los espacios por donde se debe desarrollar la ciudad, los sectores productivos, las zonas protegidas, el paisaje, la flora, la fauna, entre otros. Hacer una prospectiva por cada municipio nos permite tomar las medidas acertadas para el crecimiento urbano y rural y en algunos casos corregir los planes de acuerdo con la experiencia y criterio de expertos.

En este punto es de suma importancia la participación ciudadana, en el sentido de aprobar los diferentes programas, subprogramas, proyectos, definir objetivos, metas e indicadores que permitan hacer una evaluación, antes, durante la ejecución y post ejecución de acuerdo a lo planificado, la participación ciudadana es muy enriquecedora para cada proyecto, sin embargo es necesario dictar los lineamientos adecuados para su participación y derecho a voto, así como emitir la normativa correspondiente, como ya se ha indicado anteriormente desde la Ley de ordenamiento territorial hasta sus leyes conexas.

La participación ciudadana debe ser integral, desde el ámbito municipal, hasta llegar al ámbito central, las normas las dicta el ejecutivo, esta es una de las ventajas de los gobiernos centrales, se debe integrar un equipo multidisciplinario que permita orientar y readecuar los planes regionales, la participación activa de los gobiernos locales es fundamental para el éxito de la ejecución de los proyectos en favor de la población del lugar, sin embargo se deben dictar los lineamientos que regule esta participación regional, por medio de las autoridades locales y sus representante debidamente acreditados.

Es importante promover y estimular a los diferentes actores, principalmente a la propiedad privada, en este sentido los lineamientos deben dictar los beneficios para las partes, especialmente para la propiedad privada y los inversionistas extranjeros, se debe hacer conciencia que se requiere de generar una economía generativa, que no solo beneficie a sus trabajadores, sino también hacer un beneficio para la población de la región, así como para el medio ambiente en general, debe respetar el uso de los suelos y los recursos hídricos principalmente.

Uno de los lineamientos más importantes es el control del beneficio económico y social, en este sentido es imprescindible la participación de todos los actores para consensuar los acuerdos de las partes, en este caso las regulaciones deben estar enfocadas en el desarrollo y crecimiento económico, así mismo debe velar porque no se violen los derechos de las partes.

El Estado debe velar porque se cumplan las regulaciones del crecimiento y desarrollo económico, lo que impacta en el crecimiento de la región, de la población, de la propiedad privada y del Estado en general, se debe propiciar la inversión extranjera, fuentes de trabajo digno, en paralelo con la prestación de los servicios básicos de salud, educación y seguridad para la región.

Otro de los temas de suma importancia se refiere al uso y manejo de los suelos, la planificación para el desarrollo urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial debe considerar la problemática del crecimiento urbano, en este sentido tener un análisis de la capacidad que tiene el suelo definido para la ciudad y que de este se pueda determinar la capacidad de absorber el crecimiento habitacional, por ende la movilidad vehicular, áreas comerciales, área de recreación, áreas deportivas y como ya se indicó anteriormente el acceso

a los centros de salud, educación y la seguridad de acuerdo al número de la población.

Las regulaciones de la planificación para el crecimiento urbano y rural deben estar bien cimentadas, ya que de estas se derivan los planes, programas y proyectos para la atención y crecimiento del área ya sea urbano o rural, la cual debe incluir riesgos, vulnerabilidades, así como una adecuada planificación ante eventos catastróficos, y principalmente la recuperación y cuidado del medio ambiente sin perder de vista el relieve y el paisaje del suelo.

Todas las descargas de residuos deben estar regulados, toda descarga que sume contaminación a los ríos debe tener su adecuado tratamiento principalmente aquellos que llegan a los humedales, áreas reservadas, entre otros. Sin una adecuada reglamentación es muy fácil perder los ecosistemas urbanos, estos son los que más requieren de la atención de los entes rectores y reguladores por parte del Estado en el cuidado de estos.

Una atención especial es la contaminación de los ecosistemas marinos, las regulaciones deben estar orientadas a las descargas residuales, pesca, manglares, arrecifes, flora y fauna marina, así mismo se debe reglamentar la contaminación por parte de las industrias mineras y petroleras.

El poder del progreso tecnológico conduce al deterioro y depauperación creciente de la biosfera, por lo que se plantea si la humanidad no tendrá el deber urgente de modificar su manera de comportarse con el mundo: animales, plantas, aire, agua, suelos, entre otros. (Torres y Cedeño, 2015, p. 50).

En relación a las diferentes actividades que se desarrollan en las ciudades es necesario reglamentar el total de gases emitidos derivado de las diferentes actividades económicas que tienen como consecuencia el efecto invernadero, así mismo se debe reglamentar la huella hídrica, de tal forma de tener una proyección del consumo de agua tanto para la producción como para el servicio y consumo de los habitantes y por último la huella ecológica que permite conocer qué impacto ha tenido la sociedad en el medio ambiente derivado del uso y explotación del suelo.

Se deben emitir lineamientos que aseguren la producción, en este sentido se puede indicar que:

La productividad agrícola es consecuencia de suelos fértiles que se formaron durante cientos de años y que el desarrollo urbano deprecia sin menoscabo, ocupan estos terrenos porque regularmente se localizan en pendientes suaves y de fácil acceso. Y qué decir de la expansión urbana hacia las pocas áreas naturales donde precisamente se recarga el vital líquido, con lo cual se ocasiona una obstrucción de la entrada de agua y futuros problemas con su suministro. (Torres y Cedeño, 2015, p. 52)

Esto denota la necesidad de emitir normas de acuerdo con las necesidades actuales.

Otro punto importante es la regulación del uso del suelo para desechos de diferentes índoles, por ejemplo los basureros de desechos orgánicos, plásticos y metales deben estar rigurosamente reglamentados, principalmente los desechos eléctricos y electrónicos, estos no solo contaminan la tierra, sino también contaminan el agua y el aire que respiramos, según National Geographic el mundo genera cerca de 50 millones de toneladas de desechos electrónicos al

año, ahora cabe cuestionarnos cómo se regula nuestro medio ambiente y cómo se previene este grave problema.

Como lo indican Torres y Cedeño (2015), en sus conclusiones, es necesario aumentar los espacios verdes, recuperar la flora nativa, saneamiento de suelos contaminados, mejoramiento de la calidad del aire y del agua, y concientización ambiental, como ellos indican esto tiene como objetivo buscar el compromiso de toda la comunidad, sin embargo, esto no se logra con una sola recomendación, esto se puede llevar a cabo con una norma que aseguren el cuidado del medio ambiente. Como se indicó anteriormente, desde la Ley de ordenamiento territorial hasta las leyes conexas.

Es necesario formular una política de Estado sobre la administración y utilización de los suelos urbanos y rurales, así como su correspondiente normativa que regulen la utilización y expansión del uso de suelos, como la formación de asentamientos, infraestructura vial, uso de los recursos hídricos, la explotación industrial, agrícola, minera, tipos y aptitud del suelo, subsuelo, población, la idea es una regulación que cubra la integración al ordenamiento territorial, al crecimiento urbano y rural todo lo relacionado con el sistema biofísico y el sistema económico.

Para la inclusión del sistema económico se deben considerar los sistemas de producción, rotación de pastos, técnicas de conservación y reforestación, recuperación de suelos por desgaste de la producción y por erosión, utilización de tecnología para la protección de los suelos y del medio, su impacto en el paisaje.

Dentro de los cambios estructurales, se debe considerar la rectoría y participación de las instancias directamente vinculadas al OT, en este sentido, se

reconoce la labor que se presente en la iniciativa de Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación, presentada al Congreso de la República de Guatemala el 20 de agosto de 2009 bajo el número 4049, de acuerdo a esta propuesta se definen varias instancias para el Ordenamiento y Desarrollo Territorial (ODT), a nivel nacional se propone la rectoría al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural CONADUR, a nivel departamental a los Consejos Departamentales de Desarrollo (CDD) y a nivel municipal a propio Consejo Municipal.

Así mismo se crean comisiones de ODT para cada uno de los niveles anteriormente descritos, se definen para cada uno de ellos sus respectivas competencias, así mismo se propone la creación de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial (DNOT) dentro de la estructura organización de la SEGEPLAN, se propone al Consejo Regional de Desarrollo (COREDE) para que evalúa las diferentes estrategias, de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (ODT), el CONADUR debe aprobar el Plan Departamental de ODT elaborado por la DNOT, se delimitan las funciones de la Unidad Técnica Departamental (UDT) para apoyo y formulación de planes y de los programas nacionales.

No obstante, las estructuras organizacionales se definen con mucha claridad, se pueden observar algunos vacíos, como la planificación e integración de las diferentes instancias en relación con todos y cada uno de los lineamientos anteriormente planteados, como los recursos hídricos, el cuidado del medio ambiente, la participación ciudadana, los sistemas de producción, los sistemas económicos, el cuidado y uso del suelo entre otros. Sin embargo, hacer notar que la iniciativa de Ley del Agua que aún lleva 13 años en el proceso de aprobación y sin esta es imposible la ejecución de los diferentes planes de acción.

La Ley de Ordenamiento Territorial debe contemplar la regulación presupuestaria para cada una de las instancias que defina o bien deban intervenir en el proceso, en este sentido se debe contemplar la planificación de cada uno de los lineamientos en sus respectivos procesos, en donde se asignan los recursos a sus instancias rectoras de acuerdo con los diferentes procesos.

Le corresponde al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), en conjunto con el Ministerio de Economía, diseñar, en coordinación con el Ministerio de Economía, las políticas de comercio exterior de productos agropecuarios y de los recursos hidrobiológicos, estos últimos en lo que le ataña; impulsar el desarrollo empresarial de las organizaciones agropecuarias, pecuarias e hidrobiológicas, estas últimas en lo que le ataña, para fomentar el desarrollo productivo y competitivo del país, en este sentido la asignación Ad-hoc de los recursos presupuestarios que permitan una ejecución exitosa de acuerdo al ámbito de competencia de cada una.

Por la envergadura del cada uno de los proyectos, las asignaciones presupuestarias para el impacto deseado son muy onerosas, por lo que la creación de impuestos especialmente en la gasolina, debe considerar su correspondiente estudio de impacto en la economía familiar en primera instancia y en la economía del Estado en relación al impacto inflacionario, un buen ejemplo de esto es el impacto causado por el aumento desmedido en el precio de la gasolina derivado del conflicto que actualmente se presenta entre Rusia y Ucrania, en donde en poco menos de un mes se han incrementado los precios de la canasta básica.

El Estado tiene la particularidad que cada año presenta al Congreso de la República el presupuesto anual de ingresos y egresos de la nación, en este sentido se debe hacer la correspondiente planificación para que los entes

rectores tengan previsto dentro de sus líneas estratégicas las asignaciones presupuestarias para la atención de los diferentes procesos del crecimiento urbano y rural en el marco del OT, de acuerdo con la normativa y las políticas públicas relacionadas.

En relación a lo anterior se debe fortalecer la asistencia técnica a los gobiernos locales para diseñar un presupuesto adecuado a los requerimientos y necesidades de la población y en congruencia de los planes de desarrollo económico, por lo que corresponde al Estado emitir los lineamientos adecuados que permitan a cada Municipalidad realizar un presupuesto por resultados y de calidad del gasto en el marco del crecimiento urbano y rural del OT.

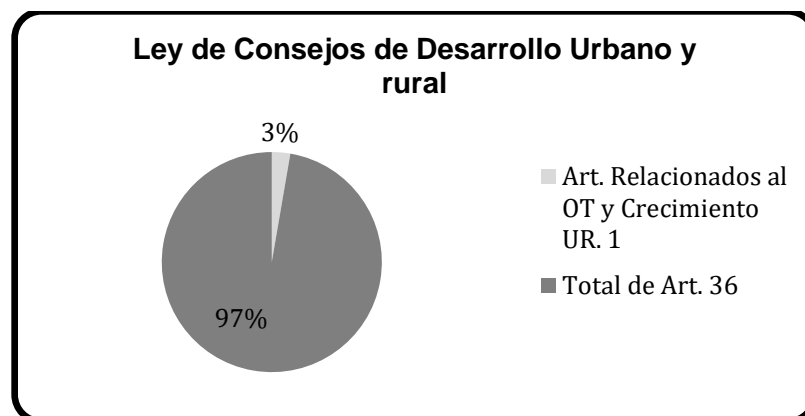
Se deben definir los lineamientos desde la Ley de OT, que permitan vincular el plan-presupuesto, de forma que se pueda fortalecer cada uno de los procesos del crecimiento Urbano y rural con los ODS, con el K'atun nuestra Guatemala 2032 y con las metas estratégicas de desarrollo.

La propuesta de modelos fiscales para la recaudación debe figurar dentro de la norma de tal forma que se integre a la planificación de los diferentes procesos, este debe contar con incentivos para la propiedad privada, así como a las alianzas público-privadas, de igual forma se debe regular el pago de impuestos por daños causados al medio ambiente derivado de las diferentes actividades económicas.

Cada una de las propuestas y regulaciones deben estar encaminadas al incremento del presupuesto público, con la finalidad de fortalecer los programas, subprogramas, metas y acciones en relación con el crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial.

El marco jurídico nacional relacionado al Crecimiento urbano y rural, así como de ordenamiento territorial debe ser analizado en su totalidad e integralidad, son normas que, al igual que otras fueron concebidas desde hace más de 60 años y otras no han logrado nacer, no obstante que son de urgencia nacional, como es el caso de la Ley de Aguas y las normas relacionadas al deterioro del medio ambiente en su total integralidad.

Figura 13. Porcentaje de artículos de la ley de Consejos y Desarrollo Urbano y Rural relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

La Ley del Consejo de Desarrollo Urbano y Rural, indica en el artículo 4 las instancias de gobierno que deben estar involucradas en el nivel nacional de acuerdo con las gobernanzas del OT identifican al CONADUR en el nivel regional, y a nivel departamental identifican a los Consejos de Desarrollo departamental, a las municipalidades y a la Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala (ANAM). Sin embargo, como se identificó anteriormente, la Ley requiere de una planificación integral de las diferentes instancias para atender los

diferentes procesos relacionados al crecimiento urbano y rural en el marco del OT (Sanna, 2011).

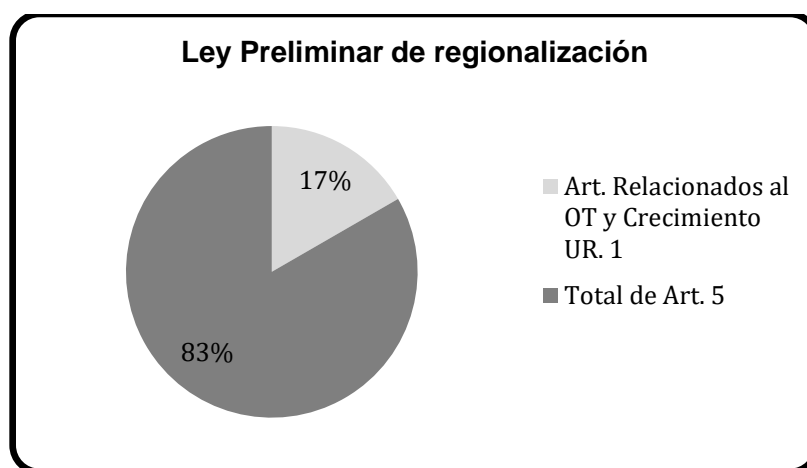
La Constitución Política de Guatemala de 1985 y reformada en 1993, establece en su artículo 97, que el fortalecimiento del desarrollo social, económico y tecnológico en prevención de la contaminación y el equilibrio ecológico, así mismo indica la creación normas necesarias para garantizar la utilización y el aprovechamiento de la fauna, flora, de la tierra y del agua, sin embargo no obstante que la carta magna establece la creación de normas, en cuidado del medio ambiente, no se ha aprobado la ley de aguas que es de urgencia nacional, así como otras relacionadas al tema.

En relación con la división del suelo, únicamente hace referencia en su artículo 224, a la división administrativa del territorio en departamentos y cada uno de estos con sus respectivos municipios, sin embargo, no se toca de fondo del uso de estos es sus diferentes sistemas en vinculación con la sociedad. Cabe indicar que, si establece la emisión de normas relacionadas al tema, pero no establece cuándo deben estar vigentes.

Así mismo indica el papel preponderante de las municipalidades en el desarrollo de las actividades sociales, económicas, políticas, culturales, entre otros. Relacionadas al tema del desarrollo urbano y rural, sin menoscabo del respeto a la autonomía de las municipalidades, en este sentido también establece en su artículo 226 que algunas regiones contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural y en el artículo 228 indica que cada departamento debe contar con un Consejo Departamental que preside el Gobernador con la finalidad de promover el desarrollo departamental.

Es necesaria la creación de las normas de acuerdo con los lineamientos establecidos en la CPRG, para el crecimiento urbano y rural en el marco del OT, vinculado al cuidado, administración, uso, explotación, aprovechamiento de los suelos y del medio ambiente.

Figura 14. Porcentaje de artículos de la ley Preliminar de Regionalización relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural



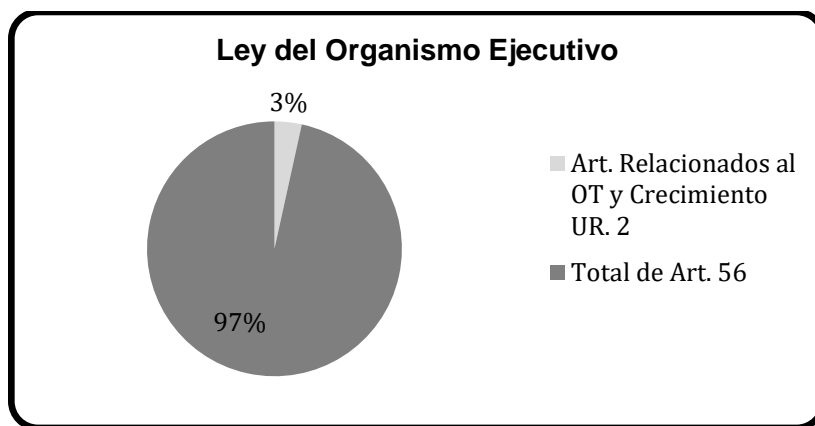
Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

La ley Preliminar de Regionalización de 1986, consta únicamente de 5 artículos, con la finalidad de descentralizar la administración pública, en su artículo 1 indica que para lograr que las acciones de gobierno se lleven a cabo conforme a las necesidades de la población, se establecen regiones de desarrollo, como se puede ver, se delimitan de forma muy general 8 regiones, así mismo indica en su artículo 4 que cuando convenga a los intereses de la Nación se podrá proponer al Congreso de la República una modificación a la integración y número de regiones, la ley identifica 8 regiones, las que de acuerdo a los

requerimientos de una Nación en constante desarrollo en todo sentido, no cuenta con las normas específicas correspondientes.

Esta Ley debe regular los lineamientos de desarrollo económico, social, político, cultural, de acuerdo con las necesidades urgentes de la población, Así como el clima, tipo de suelo, recursos hídricos, medio ambiente, paisaje, de acuerdo al desarrollo económico y social (desarrollo urbano y rural) explotación agrícola, entre otros de la región.

Figura 15. **Porcentaje de artículos de la ley del Organismo Ejecutivo relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural**



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

En relación a la Ley del Organismo Ejecutivo, data de 1997, se vincula al ordenamiento territorial en el inciso c del artículo 29 indica que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y alimentación, debe definir en conjunto con el Ministerio de Ambiente y de Recursos Naturales la política de ordenamiento territorial y de utilización de las tierras nacionales y promover la administración descentralizada en la ejecución de esta política; deberá velar por la instauración y aplicación de

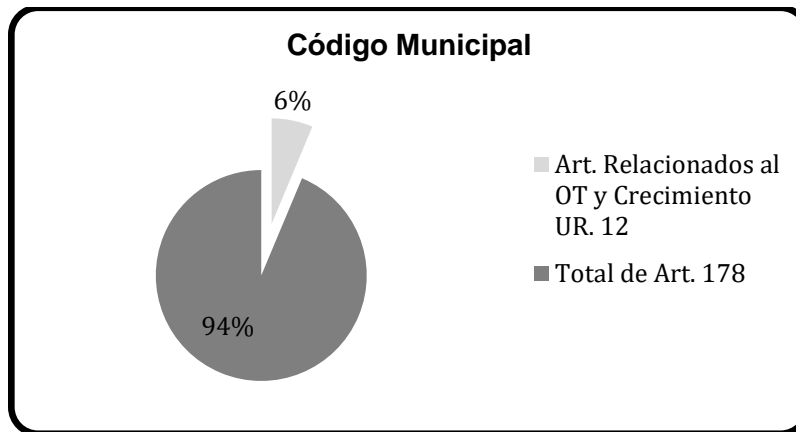
un sistema de normas jurídicas que definan con claridad los derechos y responsabilidades vinculadas a la posesión, uso, usufructo y, en general, la utilización de dichos bienes, mientras permanezcan bajo el dominio del Estado.

En este sentido cabe indicar que estos dos ministerios tienen la responsabilidad de hacer una política de acuerdo a las necesidades actuales, de movilidad, infraestructura vial, cambio climático, desarrollo habitacional, uso del suelo, entre otros de acuerdo al crecimiento urbano y rural en el marco del OT, de igual forma en el inciso b del artículo 29 indica que al MARN, le corresponde formular las políticas para el mejoramiento y modernización de la administración descentralizada del sistema guatemalteco de áreas protegidas, así como para el desarrollo y conservación del patrimonio natural del país incluyendo las áreas de reserva territorial del Estado.

De acuerdo con lo anterior es importante indicar que, al formular la política, se incluyan las responsabilidades en relación con el mandato legal de cada institución, en este sentido cuando indica la ley desarrollo y conservación del patrimonio natural, se debe considerar el sistema biofísico, de esta forma los lineamientos deben estar referidos al crecimiento urbano y rural en el marco del cuidado del medio ambiente.

Por último, destacar que el inciso c del artículo 29 indica que este mismo ministerio debe formular, en coordinación con el MAGA, la política sobre la conservación de los recursos pesquero y del suelo, establece los principios sobre su ordenamiento, conservación y sostenibilidad, debe velar por su efectivo cumplimiento. En este sentido lo que hace falta es dirigir los lineamientos a la especificidad de las políticas y de las leyes conexas.

Figura 16. **Porcentaje de artículos del Código Municipal relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural**



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

El código municipal data del año 2002, reformado en el 2010, arma legal fundamental de las municipalidades, hace referencia al OT en los artículos 3, 4, 35, 36, 96, 142, 144, 145 y 147 indica que el ordenamiento territorial y control urbanístico de la circunscripción municipal es competencia del Consejo Municipal, así mismo hace referencia al fortalecimiento económico, a la emisión de ordenanzas y reglamentos, hace una división más a fondo del municipio, ordenándolo por aldea, caserío, paraje, cantón, barrio, zona, colonia, lotificaciones, parcelamientos urbanos o agrario, microrregión y finca, hace referencia al control urbanístico, de vivienda y de llevar un control de las estadísticas socioeconómicas así como de la información geográfica de OT.

El capítulo II del código en referencia, se dedica al ordenamiento territorial y desarrollo integral, indica que se deben formular y ejecutar planes de OT y desarrollo integral, así mismo indica que las obras de gobierno central deben estar en armonía con los planes municipales y que estos deben ser del conocimiento del Concejo Municipal, sin embargo no se indican los lineamientos

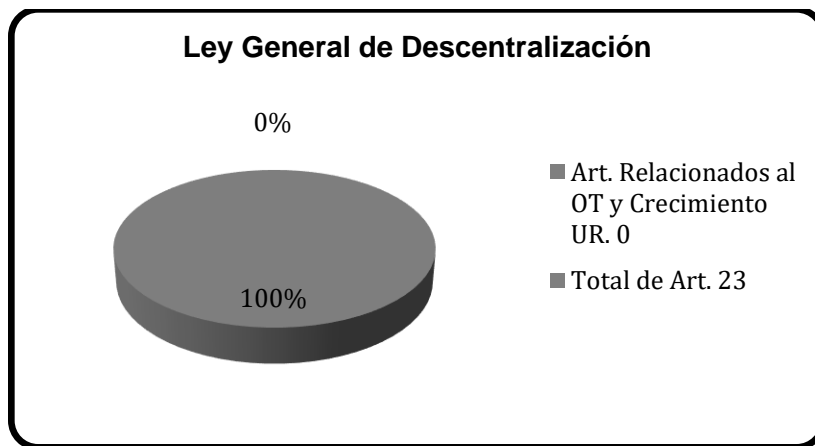
para llevarlos a cabo y que deben estar en congruencia con las políticas públicas que el gobierno central ha desarrollado para el efecto, así mismo dentro de los lineamientos se debe indicar que todo desarrollo local y de gobierno central debe estar enmarcado dentro del sistema biofísico, de tal forma como lo indica la misma ley que se lleven a cabo planes de forma integral y en congruencias con las leyes conexas.

En relación a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural del año 2002, no obstante que es precisamente para el tema, hace referencia una sola vez al OT, indica en el inciso a del artículo 6 que le corresponde al Concejo formular política de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial, así mismo en el artículo 4 indica la integración del sistema de consejos de desarrollo, en este sentido se integra por los Consejos Nacional y Regional de Desarrollo Urbano y Rural y por los Consejos Departamentales, Municipales y Comunitarios de Desarrollo, otro de los puntos rescatables es en el inciso g del artículo 8, en donde indica que el Consejo Regional debe proponer al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural la asignación de recursos de pre inversión e inversión para proyectos regionales.

Le corresponde a los consejos departamentales de desarrollo formular las políticas, planes, programas y proyectos relacionados al tema de desarrollo urbano y rural en el marco del OT, sin embargo se identifica nuevamente el problema que no se tiene con claridad la integralidad del desarrollo con los diferentes sistemas (producción, económico, social, biofísico, entre otros), por lo que desde la ley de Ordenamiento Territorial se deben dictar los lineamientos para que leyes específicas dicten las normas de integración con los diferentes sistemas, encaminados a la protección y recuperación del suelo, de los recursos hídricos, recursos naturales, paisaje en su integración con el medio ambiente.

Es importante resaltar el apoyo a las municipalidades a los consejos municipales y comunitarios de desarrollo, así como la promoción y organización de la participación ciudadana comunitaria, lo cual a nivel del Estado de Guatemala queda mucho por hacer, un lineamiento importante que se debe implementar es la auditoría social en la rendición de cuentas municipales, reglamentado desde la ley de OT.

Figura 17. **Porcentaje de artículos de la Ley General de Descentralización relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural**



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

La Ley General de Descentralización es de suma importancia para el ordenamiento territorial así como para el crecimiento urbano y rural y desarrollo municipal, ya que indica que el Organismo Ejecutivo debe transferir a las municipalidades el poder de decisión y la rectoría para la aplicación e implementación de las políticas públicas en relación a el fortalecimiento municipal, priorizar las necesidades de la región, en este sentido el Organismo

Ejecutivo debe transferir los recursos financieros y técnicos necesarios para hacer eficientes las competencias que ha estos se transfiera.

Nuevamente la Ley de Descentralización hace énfasis en el respeto de la autonomía municipal de tal forma que la toma de decisiones se realice de acuerdo a la participación ciudadana y apoyados por los consejos municipales; otorgado este poder de decisión y la rectoría, los gobiernos locales deben iniciar los procesos de desarrollo, se tiene en cuenta los lineamientos planteados de acuerdo a los sistemas definidos para la protección, cuidado y recuperación del medio ambiente derivado de las actividades que genere la implementación de los procesos de desarrollo.

Decreto 9-2012 Ley de Vivienda, indica que la Ley de Vivienda establece que la solución del problema de la vivienda debe promoverse dentro de un marco de desarrollo integral y sostenible, involucra aspectos económicos, sociales, financieros, técnicos, jurídicos y ambientales, debe garantizar el desarrollo sostenible, económico y ambiental de los procesos de producción habitacional, sus servicios, equipamiento comunitario y el ordenamiento territorial, como también, la dotación de infraestructura, equipamiento básico y espacios públicos, así como la disponibilidad, frecuencia y continuidad en los servicios.

En el análisis de la Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2020-2032, en su marco jurídico y político, hace una muy buena relación de la Ley de Vivienda y su vinculación con las disposiciones del Código Municipal, indica que las municipalidades deben atender la problemática de desarrollo habitacional, para lo cual debe establecer alianzas estratégicas, mapear geográficamente las tierras de la región de tal forma de poder determinar las zonas productivas, la explotación agrícola, y las zonas municipales que pueden organizarse para un adecuado plan habitacional.

Así mismo indica la Política que los planes habitacionales deben estar en armonía con el ordenamiento territorial, en este sentido se pueden obtener algunos lineamientos importantes, como el desarrollo de programas habitacionales, alianzas (público-privadas) con aportaciones de tierras y el uso de tecnología de punta, en el marco de las disposiciones del Código Municipal.

En cuanto a la Ley de Vivienda, así como a las demás leyes conexas no han sido actualizadas de acuerdo al cambio climático, no obstante se tienen estudios a nivel nacional e internacional en donde se cuenta con el mapeo de las zonas productivas en Guatemala de acuerdo a las zonas lluviosas así como las zonas de corredor seco, las cuales están en aumento y no se tienen los lineamientos para su mitigación, recuperación o bien la forma que estas zonas pueden aportar al desarrollo de cada región de acuerdo a su potencial.

Otro de los problemas que indica la ley en su artículo 2, es la expansión urbana que deriva de los movimientos rurales en busca de oportunidades de mejorar su calidad de vida, sin embargo no se cuenta con los lineamientos que permitan este control de crecimiento urbano espontáneo, en su artículo 27 indica que los desarrollos habitacionales se deben contemplar en planes integrales, que permitan su sostenibilidad tanto ambiental como social, se debe tener el cuidado de la protección del patrimonio cultural, ambiental así como la gestión de riesgos, en este sentido debe ser actualizado el reglamento de ley ya que no se indica cómo se debe llevar a cabo la protección de los bienes del Estado.

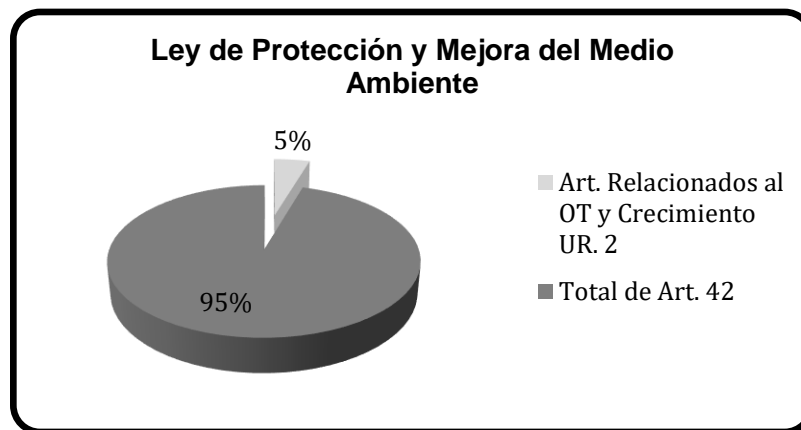
Se deben emitir normas de control (Reglamento de la Ley de Vivienda) que permitan cumplir con los lineamientos de protección del patrimonio, del medio ambiente, así como de la gestión de riesgos y especialmente de los procesos de desarrollo, en el sentido de contemplar los diferentes sistemas ya identificados anteriormente que permitan el desarrollo integral de la región.

Entre los vacíos o lagunas que aún se encuentran en el reglamento, indica la política, se puede considerar en general, los aspectos regulados por la Ley de Vivienda con relación a la vinculación entre vivienda, ordenamiento territorial y planificación urbana, así como en relación con los medios de acceso a financiamiento de vivienda, son omisiones fundamentales de este reglamento que impiden el adecuado desenvolvimiento de la actividad de los actores relevantes para la generación de vivienda, y su coordinación por el ente rector.

Así mismo indica la Política que dentro de las competencias que aún no ha realizado el ente rector, se encuentran: a) Emisión de reglamentos para la formulación de Planes, programas, así como de los proyectos habitacionales; b) elaboración de principios y normas para el OT, este es de suma importancia ya que sobre esta base deben estar elaborados los POT municipales; c) reglamentos para la regulación de proyectos habitacionales; d) emisión de Instrumentos jurídicos y financieros que determinen el acceso a la vivienda y el desarrollo de proyectos habitacionales; e) sistemas de financiamiento de vivienda y f) reglamento para los fondos de vivienda. (Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos, 2020-2032).

Esto es muy alarmante debido a que la misma ley de vivienda tiene rezagos en los aspectos fundamentales del crecimiento urbano y rural en el marco del OT, así mismo no se toca el tema de la vinculación y cuidado de los sistemas sociales, económicos, administrativo y biofísico, principalmente el último que se menciona que es la base del presente estudio en el cuidado del medio ambiente en su totalidad e integralidad.

Figura 18. **Porcentaje de artículos de la Ley de Protección y Mejora del Medio Ambiente relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural**



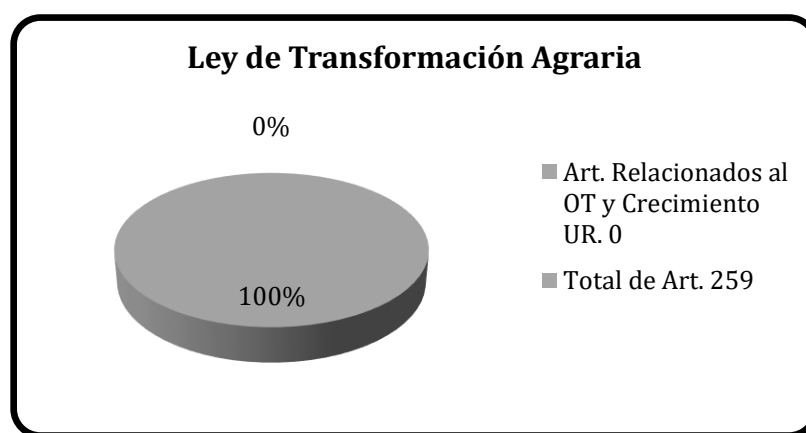
Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

En cuanto a la Ley de Protección y Mejora del Medio Ambiente de 1986, de acuerdo a la fecha de emisión se identifica de inmediato que es necesario una actualización de la misma que permita estar en congruencia de las leyes conexas que fueron emitidas en años posteriores, así como con los cambios y fenómenos climáticos de la actualidad, no hace mención al desarrollo urbano y rural, así mismo no toca el tema del ordenamiento territorial ni el tema de crecimiento habitacional, que son los temas que más afectan al medio ambiente.

Esta ley debe regular los lineamientos relacionados al cuidado del medio ambiente debe tomar en cuenta de forma explícita cada uno de los componentes del sistema Biofísico, en este sentido el cambio climático, los sistemas acuíferos, la estructura geológica, el relieve, el paisaje, explotación agrícola, el uso y recuperación del suelo, los tipos de suelo, propiedades y clasificación de suelos, las actividades socioeconómicas, los fenómenos naturales, los riesgos por

desastres naturales, la explotación minera, entre otros, en este sentido debe ser una ley que integre todo lo relacionado al cuidado y gestión del medio ambiente.

Figura 19. Porcentaje de artículos de la Ley de Transformación Agraria relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural



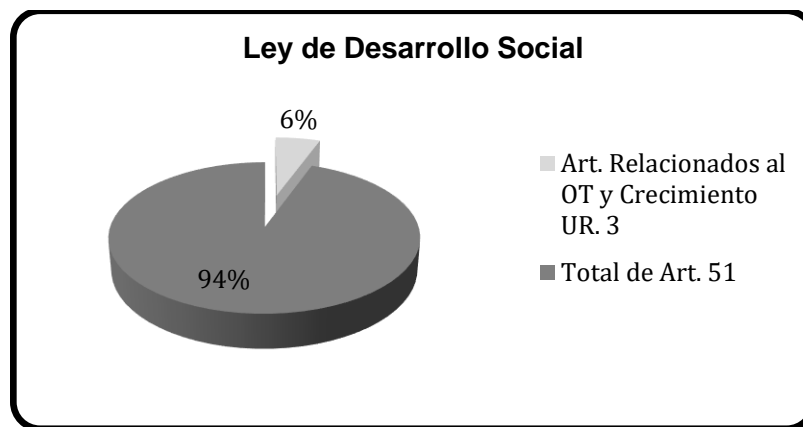
Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

La ley de Transformación Agraria data de 1962, la mismo no cuenta con lineamientos legales regulatorios para el ordenamiento territorial, sin embargo hace mención de la creación de un Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, el que no tuvo origen, así mismo indica que el Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas debe construir las vías de acceso para los asentamientos, sin embargo derivado de la época no se emitieron los lineamientos reguladores del cuidado del medio ambiente, del crecimiento urbano y rural, del ordenamiento territorial, del uso del suelo, infraestructura vial y en si del impacto de estos en los recursos naturales.

Esta es otra de las leyes conexas con la Ley de Ordenamiento Territorial que debe ser revisada y actualizada de acuerdo con la explotación agrícola, el

cuidado del suelo, recursos hídricos, proyectos habitacionales derivado de la movilidad de la mano de obra, y su afectación con el medio ambiente y de los recursos naturales.

Figura 20. **Porcentaje de artículos de la Ley de Desarrollo Social relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural**



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

La ley de Desarrollo Social data del año 2001, no obstante la fecha ya cuenta con 21 años en donde el desarrollo social y su impacto con el medio ambiente ha sido de forma exponencial, hace una referencia en su artículo 21, indica que las instituciones responsables (SEGEPLAN, el MINECO y el INE) deben elaborar un mapa oficial de pobreza y pobreza extrema, así como de sistemas de información georreferenciada de las condiciones económicas y sociales de la población guatemalteca, en este sentido no se cuentan con los lineamientos clave para determinar las condiciones de pobreza que permitan elaborar simulaciones de movimientos sociales, de proyectos habitacionales y de sus posibles afectaciones al medio ambiente.

Las instituciones responsables coordinadas por la SEGEPLAN deben hacer las funciones específicas de tal forma que se puedan emitir lineamientos para la selección de personas en este estado de pobreza y de forma priorizada para su atención inmediata, estos proyectos deben estar reglamentados desde la parte urbana hasta lo rural con el apoyo de las municipalidades.

El artículo 22 de la misma ley, indica que el MARN, MINECO, MINTRAB y la SEGEPLAN, deben realizar los estudios de impacto ambiental, de acuerdo con la población focal, consumo, producción, ambiente y recursos naturales, de tal forma que se obtenga información adecuada para la toma de decisiones sobre las acciones que se deben llevar a cabo para el desarrollo regional sustentable.

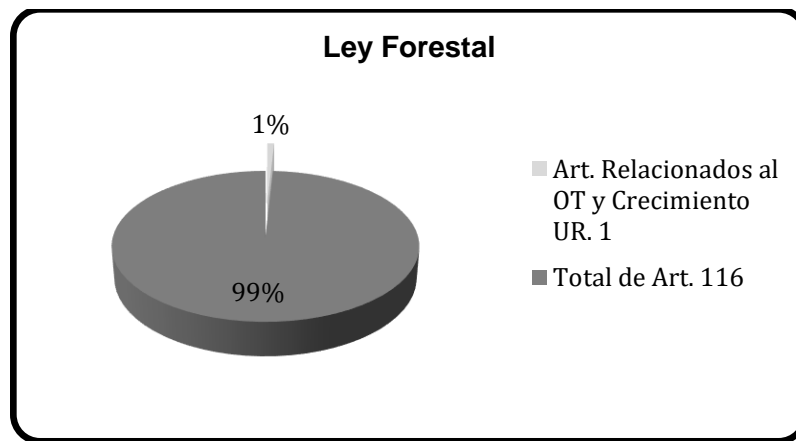
No obstante, los lineamientos son muy generales, se pueden crear lineamientos específicos sobre el consumo (productos, bienes y servicios), los diferentes medios de producción que permitan determinar la materia prima, maquinaria, equipo, mano de obra y lo más importante la utilización del suelo, del agua, entre otros, así como de los recursos naturales, en su conjunto cómo impacta con el medio ambiente.

Otro de los puntos importantes de la Ley se puede ver en el artículo 38, en donde de acuerdo a la estrategia de protección, indica que la SEGEPLAN, en conjunto con el Comité Nacional de Reducción de Desastres (hoy CONRED), EL MSPAS, EL MARN, el MAGA, el IGSS y los fondos sociales, deben desarrollar la estrategia de protección social para las poblaciones afectadas por desastres naturales y calamidad pública, esta estrategia debería indicar los lineamientos relacionados a las principales áreas de inversión de acuerdo a la pobreza, desnutrición y desnutrición crónica, riesgos por desastres naturales, entre otros.

El desarrollo urbano es un tema que la ley de desarrollo social no le da el cuidado necesario, así mismo no especifica lo relacionado al ordenamiento territorial, en este sentido es necesario una actualización de lineamientos encaminados a la planificación integral de planes de desarrollo urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial y su impacto con el sistema biofísico.

De acuerdo desarrollo social que impacta el desarrollo urbano y rural, se debe considerar lo indicado en los 17 objetivos de desarrollo sostenibles, se deben crear lineamientos muy específicos y realistas de acuerdo a las capacidades del Estado, y a la gestión por resultados, en este sentido de acuerdo a los lineamientos se deben efectuar las evaluaciones y cumplimiento de metas de impacto en la sociedad, de acuerdo a una línea de tiempo determinada.

Figura 21. **Porcentaje de artículos de la Ley Forestal relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural**



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

La ley Forestal, Decreto 101-96 del Congreso de la República, data de 1996, no obstante, la importancia y su impacto en el medio ambiente, en la economía, en la sociedad, en la producción y en turismo del Estado entre otros,

no está alineada a los requerimientos derivados del cambio climático, de los movimientos y migraciones poblacionales y su correspondiente impacto.

Contraproducentemente, la ley en su artículo 1, inciso f indica propiciar el mejoramiento del nivel de vida de las comunidades al aumentar la provisión de bienes y servicios provenientes del bosque para satisfacer las necesidades de leña, vivienda, infraestructura rural y alimentos, totalmente en contra de los lineamientos que se indican en el mismo artículo como reducir la deforestación, promover la reforestación, incrementar la productividad de los bosques, conservar los ecosistemas forestales, entre otros, como se ha indicado a lo largo del presente trabajo de investigación, es sumamente necesario actualizar las normas que se han identificado como conexas al Ordenamiento Territorial, de acuerdo a las necesidades actuales del Estado.

En este sentido los lineamientos tomados de las normas y los que se han indicado de acuerdo con el análisis de cada una de las leyes, deben ser considerados en una planificación integral de desarrollo que permitan el crecimiento y desarrollo económico de las comunidades de acuerdo con las estrategias definidas para cada una de las diferentes regiones y en base a las necesidades más urgentes.

No obstante la tala inmoderada y la deforestación que padecen los bosques y zona tropicales del Estado de Guatemala, no se tiene lineamientos específicos para el corte y uso de todo tipo de maderas que sirven de materia prima para la construcción de utensilios, adornos, muebles, casas entre otros, de tal forma que se regule el corte de árboles, transporte de la troza, corte de la madera en aserraderos, así como la importación y exportación de la misma, la conservación de los bosques y zonas tropicales, dependen de los lineamientos y regulaciones específicas que permitan la recuperación de las zonas reguladas

para la producción y la tala de árboles destinados como materia prima para la construcción de viviendas, muebles, y utensilios de todo tipo.

La ley forestal no indica la forma del uso, cuidado y recuperación de los suelos, flora, fauna, bosques entre otros, que se derivan del crecimiento urbano y rural, de la implementación de proyectos de infraestructura vial, proyectos habitacionales, explotación agrícola, que afectan el medio ambiente, por lo que es necesario la integración de los lineamientos que fortalezcan las normativas relacionadas al tema, o bien en leyes conexas al crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial.

La ley de minería, Decreto número 48-97 del Congreso de la República de Guatemala, data de 1997, es una de las normas clave para la regulación del uso, recuperación y explotación del suelo, derivado de la explotación de yacimientos de hidrocarburos, minerales y de cualquier otra sustancia que se pueda descubrir, uno de los lineamientos más importantes es la regulación del relieve, del paisaje, de los recursos hídricos, de los diferentes tipos de suelos, que se modifiquen por la explotación que se derive de los minerales e hidrocarburos.

No obstante son de suma importancia para la economía del Estado, deben ser regulados con mucha especificidad y rigurosidad, debido al impacto que se tiene en el medio ambiente y en los recursos naturales, los lineamientos deben ser muy específicos, como la regulación de extracción de rocas y de cada uno de los minerales, metales y piedras preciosas, en el caso del Estado de Guatemala se puede considerar la explotación del oro, la plata, zinc, hierro, cobre, níquel, mármol, alabastro y jade, los lineamientos deben estar dirigidos a la explotación de cada uno de ellos y en la forma que se deben recuperar los suelos en cada caso, así como la recuperación del medio ambiente.

Una de las formas de extraer el oro es con cianuro, este disuelve los metales que vienen impregnados en el oro, deja este en estado solidificado, sin embargo la utilización del cianuro de forma irresponsable causa daños al medio ambiente y a los seres humanos, en Guatemala se tienen denuncias por violaciones a los pueblos indígenas, a los recursos naturales y al medio ambiente, derivado de la débil capacidad de regulación por parte de un marco normativo incompleto, y la fragilidad del marco legal institucional. (Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales [ICEFI], 2014).

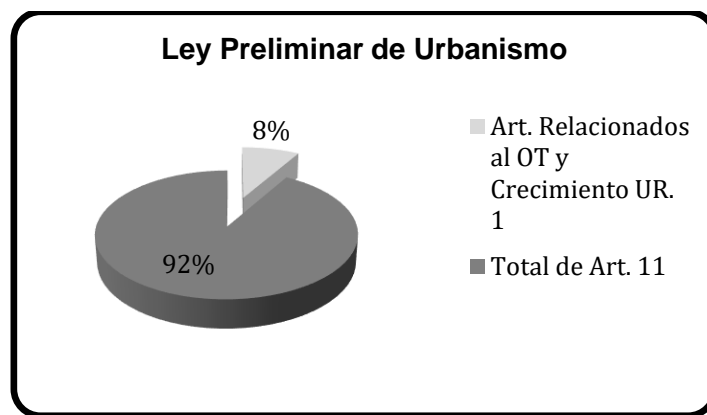
De acuerdo a lo indicado en el estudio de ICEFI, el Estado de Guatemala no cuenta con lineamientos que fortalezcan el marco legal, de tal forma que se regule cada una de las actividades mineras, en este sentido como se ha indicado anteriormente es necesario la actualización de la norma en vinculación con el ordenamiento territorial, esta opción de desarrollo económico tiene muchos vacíos legales y derivado de estos son más los costos y los impactos negativos a la sociedad, al medio ambiente y a los recursos naturales que los beneficios económicos que genera.

Es necesario definir los lineamientos para las industrias extractivas, en el sentido que se proteja al medio ambiente, los recursos naturales, una justa generación de riqueza, y lineamientos para generar beneficios a la comunidad, como trabajo, salud, educación y seguridad en el uso de los contaminantes que se utilizan para la extracción de los diferentes minerales, metales y piedras preciosas.

Se deben emitir lineamientos de pago de impuesto superior al daño causado en el suelo, los recursos naturales, medio ambiente y a la población civil que se encuentre en área dañada, esta regulación no se observa en ley ni en las leyes conexas que se han analizado, en este sentido se deben emitir lineamientos

para la realización de un estudio técnico del daño causado, así como el pago del impuesto correspondiente.

Figura 22. **Porcentaje de artículos de la Ley Preliminar de Urbanismo relacionados al ordenamiento territorial y al crecimiento urbano y rural**



Fuente: elaboración propia, empleando Microsoft Excel.

La ley preliminar de urbanismo, decreto número 583 del presidente de la República Carlos Castillo Armas, data de 1956, es una Ley totalmente desactualizada, está dirigida para que las municipalidades estudian un plan regulador, la instrumentación de un proyecto urbanístico, determinar sus área de influencia urbana, la parte importante se puede encontrar en el artículo 9, donde indica que para el desarrollo urbanístico y el plan regulador se debe considerar el sistema vial, los servicios públicos, los sistemas de tránsito y de transportación, los sistemas recreativos y de espacios abiertos, los edificios públicos y servicios comunales, las zonas residenciales, las zonas comerciales, las zonas industriales y las zonas de servidumbre de reservas.

Se contaban con lineamientos muy acertados pero muy generales, no se definieron lineamientos para el ordenamiento territorial, uso y recuperación del suelo, uso de los recursos hídricos, impacto ambiental y de los recursos naturales, esta es una de las leyes más importantes para delimitar el desarrollo urbano y rural, su inclusión en la planificación integral de las normas que deben regular el OT.

La ley de Parcelamientos Urbanos, decreto número 1427 del Congreso de la República de Guatemala, data del año 1961, no obstante, la fecha, la ley en su primer considerando ya indicaba que, uno de los problemas a nivel nacional era la escasez de vivienda, en este sentido se intensificó la demanda de parcelas por parte de la iniciativa privada para la construcción de viviendas en zonas urbanas y suburbanas.

En su segundo considerando (muy importante) hace referencia a la falta de una legislación adecuada, así mismo indica la falta de injerencia del Estado en el ordenamiento territorial en las parcelas ya lotificadas, las cuales no contaban con los requisitos mínimos de urbanización, drenajes, servicios de iluminación, así como los demás servicios que se deben proveer por parte del Estado, así misma falta la regulación al medio ambiente y a los recursos naturales.

En los primeros 6 artículos indica la forma administrativa que las municipalidades deben autorizar la obra de urbanización, del artículo 7 al 13 indica la forma legal de formalización y fraccionamiento de los terrenos, una parte importante se observa en el artículo 17, este indica que todos aquellos que incumplan los reglamentos y ordenanzas municipales serán intervenidos por las instituciones corresponsables, hasta verificar la finalización de los trabajos de acuerdo a la urbanización indicada.

El artículo 20 de la ley es medular para la protección de las familias en pobreza o pobreza extrema, ya que indica que el Estado podrá realizar parcelamientos urbanos en los terrenos nacionales, indica únicamente la forma de adquisición y posesión, así como algunos beneficios y limitaciones sobre el mismo, otro punto importante es la responsabilidad que se delega a las municipalidades para la verificación y cumplimiento de requisitos para la realización de un proyecto urbano, en este sentido cabe resaltar las capacidades de las municipalidades en cuanto al asesoramiento y cumplimiento de estos, y no se indica en donde o quien debe emitir estos requisitos.

En este sentido se deben emitir lineamientos que se vinculen con una ley de ordenamiento territorial así como con las leyes conexas que se han identificado, esta ley debe tener lineamientos claros sobre urbanización, incluyendo vías de acceso y evacuación, infraestructura vial necesaria para la carga vehicular que se generará con su respectiva señalización, zonas de recreación, imagen de la urbanización de acuerdo al paisaje, vivienda digna, calidad de vida servicios de drenajes para aguas negras y tratamiento de las mismas, electrificación, servicios de salud, educación y seguridad por parte del Estado, servicio de agua potable, movimiento de tierras, transporte y ubicación de los desechos de acuerdo a su tipo.

De acuerdo a lo anterior se deben emitir lineamientos que consideren el impacto del medio ambiente, y de los recursos naturales, afectación de los recursos hídricos, balance de los recursos hídricos y capacidad de los mismos, cambios en el suelo y subsuelo, aptitud de estos, cambios en el paisaje, riesgos por deslizamientos, inundaciones, definir amenazas y vulnerabilidades, zonificación y mapeo del área, integración y vinculación con otras leyes, análisis de la demanda y oferta de movilidad y otras estrategias de desarrollo urbano y rural.

Propuesta de lineamientos básicos que deben regir el crecimiento urbano y rural municipal en el marco del Ordenamiento Territorial:

- Reconocer, establecer y preservar las necesidades de gobernanza municipal sobre crecimiento urbano rural en el marco del ordenamiento territorial municipal.
- Acordar estrategias de desarrollo económico entre los diferentes sectores productivos de la sociedad.
- Establecer estructuras viales de comunicación de acuerdo con el crecimiento urbano y rural entre las diferentes localidades de las regiones.
- Normar la protección del uso del suelo de las actividades agrícolas, industriales, mineras y de las estructuras viales.
- Establecer un marco normativo para la priorización del cuidado del sistema biofísico, dentro de la estructura metropolitana.
- Proteger el valor patrimonial de los paisajes y los elementos naturales en todas las intervenciones económicas y sociales que se efectúen en las regiones.
- Establecer los principales riesgos y vulnerabilidades ambientales y naturales de las diferentes regiones del Estado que permitan establecer estrategias y mejorar la resiliencia.

- Redefinir un modelo urbano y rural de la prestación de los servicios por parte del Estado en base a las necesidades actuales de las diferentes regiones.
- Gestionar políticas y normas que permitan planificar ciudades del futuro con acceso a la salud, educación y a la seguridad ciudadana, entre otras, de acuerdo con las proyecciones del crecimiento urbano y rural en el marco del OT.
- Favorecer el acceso a la vivienda de acuerdo con la diversidad social y a la planificación del crecimiento urbano y rural.
- Establecer zonas urbanas para el desarrollo de proyectos habitacionales equilibrados, que integren un equipamiento ordenado de los servicios públicos.
- Promover la creación de áreas verdes ecológicas que permitan una recreación sana de acuerdo con la densidad poblacional, que mitiguen la modificación del paisaje, la contaminación ambiental, y la recuperación de los suelos.
- Proteger el patrimonio cultural y nacional, así como los centros históricos de tal forma que se obtenga un desarrollo sustentable metropolitano.
- Gestionar y normar eficientemente las zonas de los recursos hídricos, así como el tratamiento de las aguas negras, integrando sanciones por contaminación del medio ambiente.

- Gestionar los proyectos de desarrollo urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial, de tal forma que se reduzca el impacto en medio ambiente y en los recursos naturales.
- Establecer una estructura organizacional a nivel de Estado efectiva que permita hacer cumplir la normativa de ordenamiento territorial y de sus leyes conexas.
- Establecer normas con sus respectivos reglamentos que regulen la recuperación y cuidado de los suelos, rotación de la producción de árboles para el uso de la madera, ecosistemas forestales y cuidado del paisaje en la explotación agrícola y minera.
- Establecer regulaciones a todo lo relacionado con la huella de carbono derivado de las distintas actividades económicas y sociales.
- Asegurar un sistema de participación de los diferentes sectores productivos que faciliten el desarrollo económico, político y social con una visión de crecimiento urbano y rural ordenado que garantice el interés general.
- Establecer una adecuada gestión en el proceso de planeación presupuestaria integral del crecimiento urbano y rural.

CONCLUSIONES

1. Las normas y políticas vinculadas al tema no cuentan con elementos legales necesarios que determinen el adecuado desarrollo y funcionamiento del crecimiento urbano y rural, así como del Ordenamiento Territorial, en este sentido es imperativo la aprobación de la iniciativa sobre la Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de la Nación que fue presentada al Congreso de la República desde el año 2009, no obstante la urgencia en regular el crecimiento urbano y rural en el marco del ordenamiento territorial, esta no ha sido conocida por la comisión extraordinaria del Catastro y Ordenamiento Territorial del CRG.
2. Las 15 leyes analizadas que son vinculantes al crecimiento urbano y rural y con el OT, no cuentan con especificidad en el tema, por lo que es necesario determinar los ejes que figuren como los pilares de los lineamientos que se definan, estos deben ser un fundamento para la actualización de las normas y políticas que se relacionan al tema de la presente investigación.
3. Las normas analizadas, especialmente la Ley de Desarrollo Social no indica la forma de abordar el tema desde la perspectiva del uso de los medios de producción, en este sentido se deben tomar en cuenta las indicaciones sobre la implementación de elementos legales que permitan una economía generativa y no extractiva, definiendo estrictos elementos legales en el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, esto permitirá el desarrollo integral de las comunidades.

4. El Estado de Guatemala no cuenta con la aprobación de la política de crecimiento urbano y rural municipal en el marco del ordenamiento territorial, así mismo la política nacional de desarrollo rural integral debe estar vinculada a los medios de producción que permitan un desarrollo económico ordenado en el marco del ordenamiento territorial.

RECOMENDACIONES

1. Aportar elementos legales que permitan la actualización de las normas que se vinculan al tema del crecimiento urbano y rural, así como del OT, antes de aprobar la propuesta de la Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Nacional presentada por los diputados Juan Manuel Giordano Estrada, Edgar Leonel Castañeda Oliva y compañeros, se deben agregar los elementos legales que permitan la vinculación con las leyes conexas, en este sentido se deben definir los lineamientos que fortalezcan estos elementos.
2. Definir los entes rectores (ministerios, secretarías, institutos, academia, registros, comisiones, entre otros) para la revisión y actualización de las leyes conexas al crecimiento urbano y rural en el marco del OT, en este sentido se deben determinar los ejes base para la elaboración de lineamientos específicos que permitan la actualización de las normas vinculadas al tema.
3. Definir lineamientos que permitan fortalecer las leyes relacionadas con el Desarrollo Social, que permita hacer una propuesta técnica legal de la Ley de Desarrollo Social que regule la explotación agrícola, industrial y petrolera entre otras, definiendo lineamientos claros en el cuidado del sistema biofísico en el marco del crecimiento urbano y rural municipal y el OT.
4. Actualizar y aprobar por parte de la SEGEPLAN como ente rector de las políticas públicas, la Política de Ordenamiento Territorial, especialmente

en el cuidado del crecimiento urbano y rural municipal, vinculada a las políticas de ciudades y desarrollo urbano y a la política nacional de desarrollo rural.

REFERENCIAS

1. Acuerdo Legislativo 18-93. Reformas a la Constitución de la República de Guatemala. Diario de Centroamérica. Guatemala. 17 de noviembre de 1993.
2. Banco de Guatemala. (2020). *Guatemala en cifras*. Guatemala: Autor.
3. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (2014). *Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Autor.
4. Decreto 101-96. Ley Forestal. Diario de Centroamérica. Guatemala. 4 de diciembre de 1996.
5. Decreto 11-2002. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Diario de Centroamérica. Guatemala. 15 de abril de 2002.
6. Decreto 114-97. Ley del Organismo Ejecutivo. Diario de Centroamérica. Guatemala. 12 de diciembre de 1997.
7. Decreto 114-97. Ley del Organismo Ejecutivo. Diario de Centroamérica. Guatemala. 12 de diciembre de 1997.
8. Decreto 12-2002. Código Municipal. Diario de Centroamérica. Guatemala. 13 de mayo de 2002.

9. Decreto 14-2002. Ley General de Descentralización. Diario de Centroamérica. Guatemala. 13 de mayo de 2002.
10. Decreto 1427. Ley de Parcelamientos Urbanos. Diario de Centroamérica. Guatemala. 20 de marzo de 1961.
11. Decreto 27-2002. Ley de Vivienda. Diario de Centroamérica. Guatemala. 29 de febrero de 2012.
12. Decreto 42-2001. Ley de Desarrollo social. Diario de Centroamérica. Guatemala. 19 de octubre de 2001.
13. Decreto 48-97. Ley de Minería. Diario de Centroamérica. Guatemala. 17 de julio de 1997.
14. Decreto 583. Ley Preliminar de Urbanismo. Diario de Centroamérica. Guatemala. 29 de febrero de 1956.
15. Decreto 68-86. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente. Diario de Centroamérica. Guatemala. 19 de diciembre de 1986.
16. Decreto 70-86. Ley Preliminar de Regionalización. Diario de Centroamérica. Guatemala. 24 de diciembre de 1986.
17. Iniciativa de Ley 4049 (2009). Ley Marco de Ordenamiento y Desarrollo Territorial Nacional. Guatemala. 20 de agosto de 2009.

18. Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2014). *La Minería en Guatemala, Realidad y desafíos frente a la democracia y el desarrollo*. Guatemala: Autor.
19. Koontz, H. (2012). *Administración una Perspectiva Global*. México: Mc Graw Hill.
20. Lajugie, J. Delfaud, P y Lacour, C. (1979). *Planificación regional del espacio y uso del suelo*. España: Autor.
21. Lebeau, A. (2015). *Son las ciudades el futuro de Guatemala*. Guatemala: Plaza Pública.
22. Martínez, F. (2011). *Transformaciones Urbanas en Guatemala 1950-2002*. Guatemala: CEPAL.
23. Martínez, F. (2014). *Proceso de Urbanización en Guatemala*. Guatemala: Autor.
24. Massiris, A. (2002). *Ordenación del territorio en América Latina*. Barcelona, España: Scripta Nova.
25. Medina, R. y Rosas, A. (2012). *Planes Integrales de Movilidad, Lineamientos para una movilidad urbana sustentable*. México: Embajada Británica.
26. Méndez, E. (marzo, 1999). Criterios claves para el Ordenamiento Territorial-Ambiental. *Espacio y Desarrollo* , (11), 1-19.

27. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2011). *Pobreza, reflejo de la exclusión y la inequidad*. Estados Unidos: Autor. Recuperado de <https://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/ourwork/pove-rtyreduction/in depth.html>.
28. Sanna, V. (2011). *Estudio comparado sobre la legislación e institucionalidad del ordenamiento y desarrollo territorial de los países que conforman el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la Unión Europea*. Italia: CeSPI.
29. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y Ministerio de Finanzas Públicas (2013). *Guía Conceptual de Planificación y Presupuesto por Resultados para el Sector Público de Guatemala*. Guatemala: Autor.
30. Sousa, C. (2014). *La Ciudad un Constructo Social Antropológico*. México: Universidad Autónoma de Nuevo León.
31. Torres, C. (2015). *Ecourbanismo y Habitabilidad regional. Contribuciones de América Latina*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.